



RESOLUÇÃO Nº 92/2025-PLENO

1. **Processo nº:** 12922/2024
2. **Classe/Assunto:** 3. CONSULTA
5. CONSULTA - SOBRE A LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE FOMENTO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC), NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL
3. RONIVON MACIEL GAMA - CPF: 84684240134
Responsável(eis):
4. **Interessado(s):** NAO INFORMADO
5. **Origem:** PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL
6. **Relator:** Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO
7. **Distribuição:** 5ª RELATORIA
8. **Representante do MPC:** Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRATIVO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. LEI Nº 13.019/2014. TERMO DE FOMENTO E TERMO DE COLABORAÇÃO. COMPATIBILIDADE ENTRE OS OBJETIVOS E FINALIDADES INSTITUCIONAIS E O OBJETO DA PARCERIA PROJETADA NO PLANO DE TRABALHO. IMPOSSIBILIDADE DO EMPREGO DO TERMO DE FOMENTO VISANDO À CONTRATAÇÃO DE ATIVIDADES OU OPERAÇÕES DE NATUREZA COMUM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TÍPICAS DE TERCEIRIZAÇÃO MEDIANTE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS. PARCERIA QUE PRESSUPÕE A SATISFAÇÃO DE INTERESSES COMPARTILHADOS ENTRE O ESTADO E A ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS PARA A CONSECUÇÃO, EM MÚTUA COOPERAÇÃO, DA FINALIDADE DE INTERESSE PÚBLICO E RELEVÂNCIA SOCIAL OBJETO DO TERMO DE FOMENTO. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA. Não se exige aderência absoluta ou estrita entre as finalidades e objetivos sociais inscritos no ato constitutivo da Organização da Sociedade Civil e o objeto específico da parceria, senão que exista uma conexão material que permita deduzir que a entidade privada poderá entregar as metas sociais projetadas no instrumento de parceria. Assim, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, cabe à Administração Pública verificar a coerência entre os objetivos consignados no estatuto social da OSC e a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, admitindo-se a alteração estatutária registrada em cartório, para efeito de adequação à finalidade do termo de fomento, desde que promovida antes da celebração da parceria, na forma do art. 34, V, da Lei nº 13.019/2014.

9. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta articulada pelos senhores Ronivon Maciel Gama, prefeito, e Marcos Antônio Lemos, secretário de infraestrutura e desenvolvimento urbano, ambos de Porto Nacional - TO, a respeito da legalidade e possibilidade de celebração de termos de fomento com Organizações da Sociedade Civil – OSC, e

Considerando os termos dos Pareceres exarados pela 5ª Diretoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas;

Considerando o inteiro teor do Voto exarado nos presentes autos,



RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relatora, com fundamento no artigo 294, inciso XV, do Regimento Interno do TCE, em:

9.1. **CONHECER** da presente consulta articulada pelos senhores Ronivon Maciel Gama, prefeito, e Marcos Antônio Lemos, secretário municipal, ambos de Porto Nacional, porquanto observados os requisitos de admissibilidade insertos nos incisos I a V do art. 150 do RITCETO, para, assim, respondê-la, em abstrato e com caráter normativo (art. 1º, §5º, da LOTCE/TO), nos termos dos enunciados adiante transcritos, os quais se constituirão prejulgamento de tese:

1. É juridicamente permitido que a administração pública municipal celebre termos de fomento com uma OSC cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição?

Resposta: Não se exige aderência absoluta ou estrita entre as finalidades e objetivos sociais inscritos no ato constitutivo da Organização da Sociedade Civil e o objeto específico da parceria, senão que exista uma conexão material que permita deduzir que a entidade privada poderá entregar as metas sociais projetadas no instrumento de parceria. Assim, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, cabe à Administração Pública verificar a coerência entre os objetivos consignados no estatuto social da OSC e a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, admitindo-se a alteração estatutária registrada em cartório, para efeito de adequação à finalidade do termo de fomento, desde que promovida antes da celebração da parceria, na forma do art. 34, V, da Lei nº 13.019/2014.

2. Existe amparo legal para que a administração pública utilize termos de fomento para contratar atividades que sejam de natureza comum, típicas de prestação de serviço terceirizado, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da OSC?

Resposta: Foge ao escopo legal o emprego do termo de fomento ou do termo de colaboração visando à contratação de atividades ou operações de natureza comum da Administração Pública, típicas de terceirização mediante contratação de empresa prestadora de serviços, e que não estejam diretamente correlacionadas à finalidade social da OSC. Resta, nesta medida, inviável a utilização de tais instrumentos de parceria com vistas à terceirização de serviços administrativos comuns ou ordinários, sob pena de transfiguração ilícita desses mecanismos, porquanto vocacionados à execução de projetos e atividades que propõem à satisfação de interesses compartilhados no âmbito de políticas setoriais, respondendo pessoalmente o gestor público que celebrar termos de fomento sob tais condições.

3. Considerando o princípio da reciprocidade entre os objetivos da administração pública e as OSCs, é possível formalizar termos de fomento quando não há reciprocidade evidente na finalidade a ser alcançada, sem que haja outro beneficiário entre as partes envolvidas?

Resposta: Tendo em vista que os incisos III-A e III-B do art. 2º da Lei nº 13.019/2014 exigem que as atividades e projetos subjacentes à execução da parceria com a OSC pressuponha a satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela entidade privada sem fins lucrativos, o que diferencia tais instrumentos de parceria dos contratos administrativos, impõe-se a demonstração da identidade e reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria a ser firmada, descrevendo o que cada um dos partícipes pretende realizar para a consecução da finalidade de interesse público e relevância social, visando ao beneficiamento público. Isso não exclui a possibilidade de atuação em rede, em que múltiplas OSCs se articulam para a execução de um objeto social, mediante relações horizontais coordenadas pela Administração Pública.

4. Quais podem ser os conceitos utilizados e quais as fundamentações legais para definição de serviço de natureza comum, serviços técnicos especializados ou serviços de natureza singular na aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014?



Resposta: Embora se possa recorrer subsidiariamente aos conceitos de serviço comum e serviço técnico profissional especializado entabulados nos incisos XIII e XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, deve-se atentar para as peculiaridades inerentes às parcerias firmada pelas OSCs e a Administração Pública, sobretudo ao fato de que o objeto legal dos termos de fomento e de colaboração não comportam a contratação de serviços comuns ou ordinários, que se sujeitam ao modelo de contratação via procedimento licitatório, uma vez que tais tipos de ajustes consubstanciam interesses contrapostos: de um lado, a prestação dos serviços; de outro, a contraprestação pecuniária devida pela Administração.

5. Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, quais os critérios a serem utilizados para definição da possibilidade de inexigibilidade de realização de chamamento público, como define o art. 31 da mesma Lei, comprovando-se a inviabilidade de competição?

Resposta: Para efeito de inexigibilidade do chamamento público, a teor do que prevê o art. 31 da Lei nº 13.019/2014, embora o fundamento que sustente o afastamento do chamamento público – tal como na lei de licitações – também resida na inviabilidade de competição entre diferentes OSCs, a origem dessa inviabilidade é especificada na Lei, exigindo-se que decorra “*da natureza singular do objeto da parceria*” (ou seja, aquele que somente uma entidade pode executar) ou da circunstância de “*as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica*” (ou seja, aquelas que somente uma entidade pode atingir). A partir dessas duas causas legais é que o dispositivo enumera situações exemplificativas em que se pode afastar o certame: (i) se no ajuste internacional forem indicadas expressamente quais são as entidades que utilizarão os recursos; (ii) quando a parceria decorrer de transferência autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária dos recursos repassados.

6. Podem ser firmadas parcerias para realização de serviços técnicos especializados, lastreadas pela Lei nº 13.109/2014, sem a realização de chamamento público?

Resposta: Nada obstante o termo de colaboração ou de fomento possam incluir a prestação de serviços técnicos especializados, tais serviços devem integrar um propósito mais amplo de consecução dos objetivos e metas pactuados no plano de trabalho. Utilizar desses instrumentos colaborativos para mera contratação de serviços, desatrelados de um plano que contemple atividades (art. 2º, III-A) e/ou projetos (art. 2º, III-B) destinados ao atendimento de interesses compartilhados pela Administração Pública e OSC, aferíveis por meio de metas objetivas (art. 22, II), afronta a lei e caracteriza desvio de finalidade.

9.2. Recomendar, a título orientativo, para as entidades que pretendam celebrar termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação, nos termos da Lei nº 13.019/2014, que, para efeito de aferição do cumprimento dos requisitos e das condições procedimentais elencadas nos arts. 33 e 34 da Lei, relacionadas às organizações da sociedade civil, elaborem listas de verificação (*checklists*), a fim de garantir a validação dos documentos necessários à celebração do instrumento de parceria, além de delimitar eventual necessidade de diligência visando à complementação de informações ausentes e parciais.

9.3. De igual modo, recomendar, para efeito de verificação da ausência das hipóteses de vedação descritas nos artigos 39 e 40 da Lei nº 13.019/2024, que promovam a elaboração de listas de checagem, visando a assegurar que a organização da sociedade civil com a qual se pretende firmar parceria, bem assim os seus dirigentes, não incidem em algum dos casos de proibição legal.

9.4. Determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do TCE-TO, nos termos do art. 27, *caput*, da Lei nº 1.284/2001 e do art. 341, §3º, do RITCE/TO, para que surta os efeitos legais necessários.



9.5. Determinar a cientificação, pelo meio processual adequado, dos consulentes, para conhecimento, do Relatório, Voto e Decisão.

9.6. Determinar, enfim, o envio dos autos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para a adoção das providências de sua alçada.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 17 do mês de fevereiro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por:

ALBERTO SEVILHA, PRESIDENTE (A), em 21/02/2025 às 16:58:20, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

DORIS DE MIRANDA COUTINHO, RELATOR (A), em 21/02/2025 às 16:32:44, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

OZIEL PEREIRA DOS SANTOS, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS, em 21/02/2025 às 16:28:05, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

1. Processo nº: 12922/2024
2. Classe/Assunto: 3. CONSULTA
5. CONSULTA - SOBRE A LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE FOMENTO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC), NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL
3. Responsável(eis): RONIVON MACIEL GAMA - CPF: 84684240134
4. Origem: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL
5. Distribuição: 5ª RELATORIA
6. Representante do MPC: Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES

7. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 304/2024-RELT5

7.1. Cuidam os autos de Consulta articulada pelos senhores Ronivon Maciel Gama, prefeito, e Marcos Antônio Lemos, secretário de infraestrutura e desenvolvimento urbano, ambos de Porto Nacional, a respeito da legalidade e possibilidade de celebração de termos de fomento com Organizações da Sociedade Civil – OSC.

7.2. Conforme exposto no Despacho nº 1204/2024 (evento 4), promoveu-se a juntada, para exame conjunto nestes autos, do Expediente nº 12.998/2024, tendo em conta tratar de informação complementar por via da qual um dos requerentes, a saber, o Secretário de Infraestrutura, apresentou parecer alternativo, subscrito pelo órgão de assessoramento jurídico da Pasta, cujas conclusões divergiram da resposta oferecida no parecer jurídico que acompanha a petição inicial da consulta, o que se justifica, segundo o administrador, pela “*diversidade de entendimentos sobre a matéria dentro dos órgãos municipais [...]*”.

7.3. Ao proceder a análise preliminar das informações contidas nos autos, máxime quanto à admissibilidade, a Quinta Diretoria de Controle Externo concluiu que a consulta atende aos requisitos previstos nos artigos 150, incisos I a V, e §1º, inciso II, do Regimento Interno, haja vista se tratar de matéria de competência do Tribunal, os quesitos terem sido formulados de maneira clara e objetiva e a peça inicial estar acompanhada de parecer jurídico do órgão de assessoramento municipal. Neste sentido, a unidade técnica,



em seguida, examinou o mérito da consulta formulada, apresentando respostas às dúvidas suscitadas, nos termos adiante transcritos:

1 – LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE TERMO DE FOMENTO COM OBJETO DIVERSO DAS FINALIDADES DA OSC – É juridicamente permitido que a administração pública municipal celebre termos de fomento com uma OSC, cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição?

Pode a Administração Pública firmar termos de fomento com OSC's cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição, todavia, faz-se necessário que o poder público verifique a compatibilidade do objeto contratual com o objetivo social da entidade, assim como o alinhamento do contrato com o plano de trabalho, de forma a que os requisitos legais da Lei nº 13.019/14 sejam devidamente cumpridos. Além disso, faz-se necessária a alteração estatutária da OSC para se adequar às novas finalidades do termo de fomento – haja vista o objeto contratual que foge aos objetivos sociais originais da OSC.

2 – TERMO DE FOMENTO PARA ATIVIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS – Existe amparo legal para que a administração pública utilize termos de fomento para contratar atividades que sejam de natureza comum, típicas de prestação de serviço terceirizado, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da OSC?

Não há amparo legal para que a administração pública utilize termos de fomento para contratar atividades que sejam de natureza comum – típicas de prestação de serviço terceirizado – e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da Organização da Sociedade Civil (OSC).

Tendo a administração pública interesse em contratar atividades de natureza comum e que não estejam diretamente vinculadas às finalidades sociais da OSC, deve optar por mecanismos contratuais adequados para a contratação de serviços, tais como os previstos na Lei de Licitações, em vez de utilizar termos de fomento.

3 – RECIPROCIDADE NA FINALIDADE DO TERMO DE FOMENTO – Considerando o princípio da reciprocidade entre os objetivos da administração pública e as OSCs, é possível formalizar termos de fomento quando não há reciprocidade evidente na finalidade a ser alcançada, sem que haja outro beneficiário entre as partes envolvidas?

Não é necessário que haja um beneficiário adicional externo para formalizar um termo de fomento, mesmo que a reciprocidade esteja entre os objetivos da administração pública e da OSC. O que se verifica como essencial é a necessidade do projeto ou da atividade estarem alinhados com o interesse público e com as finalidades da OSC. Se essa reciprocidade e alinhamento não estiverem evidentes, a administração pública deve reavaliar a viabilidade do termo de fomento e considerar outras formas de parceria ou contratação, conforme o contexto e as necessidades específicas.

7.4. Em vista da opinião externada pela área técnica, conheci do expediente como consulta, a teor do disposto no art. 1º, inciso XIX e §5º, e art. 80 da Lei Orgânica deste TCE/TO, direcionando o escopo do processo à resolução dos seguintes quesitos, na forma do Despacho nº 1.237/2024-RELT5 (evento 7):

1 – Legalidade e possibilidade de termo de fomento com objeto diverso das finalidades da OSC – É juridicamente permitido que a administração pública municipal celebre termos de fomento com uma OSC cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição?

2 – Termo de fomento para atividades de prestação de serviços comuns – Existe amparo legal para que a administração pública utilize termos de fomento para contratar atividades que sejam de natureza comum, típicas de prestação de serviço terceirizado, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da OSC?

3 – Reciprocidade na finalidade do termo de fomento – Considerando o princípio da reciprocidade entre os objetivos da administração pública e as OSCs, é possível formalizar termos de fomento quando não há reciprocidade evidente na finalidade a ser alcançada, sem que haja outro beneficiário entre as partes envolvidas?



7.5. Instado a se manifestar, vez que a área técnica já se pronunciara acerca do mérito das questões suscitadas, o Ministério Público Especial junto a este TCE, no Parecer nº 2.922/2024-PROCD, subscrito pelo Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues, opinou, em síntese, no seguinte sentido, a propósito dos quesitos discutidos na consulta:

“No que diz respeito ao **questionamento nº 1**, portanto, não se visualiza possibilidade de que o Poder Público firme termos de fomento com alguma OSC cujo objeto contratual não esteja estreitamente adequado aos escopos sociais previstos originalmente para a entidade, afinal, a contratação deve ser orientada e devidamente pautada pelas finalidades e objetivos que nortearam a constituição da OSC respectiva. [...].

Quanto ao **questionamento nº 2**, compreende-se pela ausência de fundamento legal para sustentar a realização de termos de fomento para a contratação de atividades de natureza comum, típicas de prestação de serviço terceirizado, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade da Organização da Sociedade Civil (OSC). [...].

Por fim, no que tange ao **questionamento nº 3**, o entendimento é pela impossibilidade de formalização de termos de fomento sem uma reciprocidade evidente e direta quanto à finalidade a ser alcançada. A estrutura emoldurada no termo de fomento deve englobar o alcance dos objetivos da OSC associada aos interesses públicos que se interessa atingir, de modo que, para ambos os signatários, existam benefícios diretos, os quais devem estar perfeitamente alinhados com os objetivos sociais da instituição.”

7.6. Conclusos os autos, aportou nova manifestação de um dos consultes, o senhor Marcos Antônio Lemos Ribeiro, secretário municipal de infraestrutura e desenvolvimento urbano de Porto Nacional, consubstanciada no Expediente nº 15.382/2024, por via do qual requereu a inclusão de outros três quesitos, os quais haviam sido tratados no parecer do órgão de assessoramento jurídico que instruiu a petição inicial, embora não figurassem explicitamente na exordial.

7.7. Conquanto tenha assentado que não se permite extrair do conteúdo do parecer jurídico que deve instruir as peças de denúncias, questionamentos que não estejam indicados objetiva e explicitamente na petição, sob pena de reconhecer legitimidade atípica ao assessor jurídico para formulação de consultas perante o Tribunal de Contas, à margem do rol de autoridades legitimadas segundo o art. 150 do RITCE/TO, entendi que o Expediente apresentado pelo secretário, além do propósito pedagógico e orientativo da presente espécie processual, permitiriam o acolhimento dos quesitos no escopo da consulta, como matéria complementar. Assim, através do Despacho nº 1.593/2024 (evento 14), admi a inclusão de três novos questionamentos ao escopo do processo, listados adiante, determinando a reinstrução do feito perante a unidade técnica e o Ministério Público de Contas.

“4 - Qual podem ser os conceitos utilizados e quais as fundamentações legais para definição de serviço de natureza comum, serviços técnicos especializados ou serviços de natureza singular na aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014.

5 – Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, quais os critérios a serem utilizados para definição da possibilidade de inexigibilidade de realização de chamamento público, como define o art. 31 da mesma Lei, comprovando-se a inviabilidade de competição?

6 – Podem ser firmadas parcerias para realização de serviços técnicos especializados, lastreadas pela Lei nº 13.109/2014, sem a realização de chamamento público?”

7.8. A propósito destas novas questões, a 5ª DICE emitiu o Parecer nº 18/2024, opinando pela emissão de resposta no seguinte sentido:

a) Questionamento: Quais podem ser os conceitos utilizados e quais as fundamentações legais para definição de serviço de natureza comum, serviços técnicos especializados ou serviços de natureza singular na aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014?



Resposta: Levando em consideração que a Lei Federal nº 13.019/2014 não traz uma definição exata de serviços de natureza comum, técnicos especializados ou singular, a distinção pode ser feita com base em outros dispositivos legais e doutrinários: (i) Serviço de natureza comum: Refere-se àqueles serviços amplamente disponíveis no mercado, que não demandam especialização ou qualificação técnica diferenciada. Ainda, segundo artigo 6, XIII, da Lei 14.133/21 - bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; (ii) Serviços técnicos especializados: São aqueles que demandam conhecimentos técnicos ou científicos avançados. Normalmente, relacionam-se a atividades complexas, como consultorias, assessorias técnicas e elaboração de projetos, sendo definidos também pela Lei 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XVIII.

b) Questionamento: Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, quais os critérios a serem utilizados para definição da possibilidade de inexigibilidade de realização de chamamento público, como define o art. 31 da mesma Lei, comprovando-se a inviabilidade de competição?

Resposta: Os critérios para a definição da possibilidade de inexigibilidade de chamamento público, com base no art. 31 da Lei nº 13.019/, estão fundamentados na inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, levando em consideração a singularidade do objeto da parceria ou a exclusividade de atuação de uma entidade específica para atingir as metas estabelecidas.

c) Questionamento: Podem ser firmadas parcerias para realização de serviços técnicos especializados, lastreadas pela Lei nº 13.019/2014, sem a realização de chamamento público?

Resposta: Sim, levando em consideração que é normativa dessa lei que a administração pública adotará a realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei, entende-se possível a formalização de parcerias para a realização de serviços técnicos especializados sem a realização de chamamento público, desde que preenchidos os requisitos dos art. 30 e 31, que trata da dispensa e da inexigibilidade de chamamento público.

7.9. O Ministério Público de Contas, a seu turno, pronunciou-se através do Parecer nº 3.935/2024, fornecendo as sugestões de resposta que transcrevo, de forma resumida, adiante:

Questionamento: Quais podem ser os conceitos utilizados e quais as fundamentações legais para definição de serviço de natureza comum, serviços técnicos especializados ou serviços de natureza singular na aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014?

Considerando que a Lei Federal nº 13.019/2014 não fornece uma definição precisa para serviços de natureza comum, técnicos especializados ou singular, a distinção entre essas categorias deve ser feita com base em outros dispositivos legais e na doutrina aplicável, que fornecem os critérios objetivos necessários para essa classificação no contexto das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Questionamento: Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, quais os critérios a serem utilizados para definição da possibilidade de inexigibilidade de realização de chamamento público, como define o art. 31 da mesma Lei, comprovando-se a inviabilidade de competição?

O chamamento público é um procedimento essencial, destinado à seleção de organizações da sociedade civil (OSCs) para firmar parcerias com a administração pública, garantindo a observância dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, e a vinculação ao edital, bem como o julgamento objetivo. A necessidade de um chamamento público é, em regra, uma garantia de que a escolha do parceiro seja feita de forma transparente e competitiva.

[...]

Feito esse detalhamento, faz-se necessário consignar que a Lei nº 13.019/2014 prevê a possibilidade de dispensa (art. 30) ou inexigibilidade de chamamento público (art.31), o que implica na exceção a esse procedimento, desde que estejam presentes critérios específicos.

Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, a definição da possibilidade de **inexigibilidade de chamamento público**, conforme o art. 31, exige a comprovação objetiva e fundamentada da inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil (OSCs).



A inviabilidade de competição ocorre em situações excepcionais, nas quais apenas uma entidade específica reúne condições exclusivas para executar o objeto da parceria, seja pela **natureza singular do objeto** ou pela **capacidade exclusiva da organização** para atingir aos resultados esperados.

Questionamento: Podem ser firmadas parcerias para realização de serviços técnicos especializados, lastreadas pela Lei nº 13.019/2014, sem a realização de chamamento público?

A possibilidade de firmar parcerias para a realização de serviços técnicos especializados sem prévio chamamento público, com fundamento na Lei nº 13.019/2014, exige uma análise criteriosa e fundamentada, considerando que as hipóteses de dispensa (art. 30) ou inexigibilidade (art. 31) são excepcionais e delimitadas pela própria legislação.

É o Relatório.



Documento assinado eletronicamente por:

DORIS DE MIRANDA COUTINHO, CONSELHEIRO (A), em 27/01/2025 às 17:08:54, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

8. VOTO Nº 338/2024-RELT5

8.1. Cuidam os autos de Consulta articulada pelos senhores Ronivon Maciel Gama, prefeito, e Marcos Antônio Lemos, secretário de infraestrutura e desenvolvimento urbano, ambos de Porto Nacional, a respeito da legalidade e possibilidade de celebração de termos de fomento com Organizações da Sociedade Civil – OSC.

8.2. Enquanto instrumento de controle destinado ao exercício da atribuição pedagógica ou consultiva da Corte de Contas, a espécie processual da Consulta encontra previsão no art. 1º, inciso XIX e §5º, da Lei Orgânica do TCE/TO. Trata-se, segundo tais dispositivos, de mecanismo vocacionado à resolução de dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência da Corte, cuja resposta terá “*caráter normativo*” e constituirá “*prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto*”.

8.3. Corroborando, pois, a assertiva consignada no âmbito do Despacho nº 1.237/2024-RELT5 (evento 7), nota-se, no caso em apreço, o preenchimento dos pressupostos para admissibilidade da consulta, pois foi articulada por autoridades legitimadas, na forma das alíneas “a” e “g” do inciso II do §1º do art. 151 do RITCE/TO, referindo-se a matéria de competência do Tribunal, com a indicação precisa das indagações suscitadas, a partir de 3 (três) quesitos objetivos, além dos 3 (três) quesitos complementares suscitados no Expediente nº 15.382/2024 (evento 14), estando, em ambos os casos, instruída com parecer do órgão de assessoramento jurídico e assistência técnica das autoridades consulentes, a teor do disposto no art. 150 do RITCE/TO. Assim, conheço da presente consulta.

8.4. Com efeito, a propósito da aderência material ao campo de atribuições da Corte de Contas, importa observar que as questões suscitadas na consulta, ao versarem sobre aspectos referentes à celebração de parcerias objetivando a cooperação recíproca com Organizações da Sociedade Civil – OSCs, mediante projetos de interesse comum, envolve o emprego de verbas públicas através de transferências financeiras destinadas ao parceiro privado, na forma da Lei nº 13.019/2014, o que atrai a ação fiscalizadora do



Tribunal de Contas, por força dos artigos 70, *caput* e parágrafo único, e 71, *caput* e inciso II, da CRFB/88.

8.5. Para mais, não deve impor obstáculo ao conhecimento deste processo a superveniência de parecer subscrito por assessoria jurídica de órgão municipal a qual se vincula uma das autoridades consulentes, cujas conclusões discrepam das compreensões firmadas no parecer que acompanha a petição inicial. Neste caso, observada a prescrição normativa concernente à presença de parecer jurídico em anexo à peça inicial da consulta (cf. art. 150, V, do RITCE), pronunciamentos alternativos de órgãos de assessoramento jurídico vinculados a uma das autoridades consulentes poderá ser admitido como peça de informação para efeito de formação da convicção do julgador.

8.6. Superadas tais questões pertinentes à admissibilidade do feito, convém anotar que o cerne da consulta diz respeito à solução de três questionamentos iniciais articulados na exordial, conforme análise prelibatória no Despacho nº 1.237/2024, além dos três quesitos complementares, admitidos através do Despacho nº 1.593/2024 (evento 14), assim delineados:

“1 – **Legalidade e possibilidade de termo de fomento com objeto diverso das finalidades da OSC** – É juridicamente permitido que a administração pública municipal celebre termos de fomento com uma OSC cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição?

2 – **Termo de fomento para atividades de prestação de serviços comuns** – Existe amparo legal para que a administração pública utilize termos de fomento para contratar atividades que sejam de natureza comum, típicas de prestação de serviço terceirizado, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da OSC?

3 – **Reciprocidade na finalidade do termo de fomento** – Considerando o princípio da reciprocidade entre os objetivos da administração pública e as OSCs, é possível formalizar termos de fomento quando não há reciprocidade evidente na finalidade a ser alcançada, sem que haja outro beneficiário entre as partes envolvidas?

4 - Qual podem ser os conceitos utilizados e quais as fundamentações legais para definição de serviço de natureza comum, serviços técnicos especializados ou serviços de natureza singular na aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014?

5 – Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, quais os critérios a serem utilizados para definição da possibilidade de inexigibilidade de realização de chamamento público, como define o art. 31 da mesma Lei, comprovando-se a inviabilidade de competição?

6 – Podem ser firmadas parcerias para realização de serviços técnicos especializados, lastreadas pela Lei nº 13.109/2014, sem a realização de chamamento público?”

8.7. De vez que as indagações postas sob exame nesta consulta tangenciam aspectos específicos do marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil – OSC, a teor do disposto na Lei nº 13.019/2014, notadamente quanto aos contornos de legalidade do termo de fomento, espécie de pacto entabulado com tais entidades de direito privado, e de aspectos referentes ao chamamento público destinado à celebração das parcerias, cabe, ainda que brevemente, delimitar o contexto jurídico-normativo no qual se inserem as questões a serem endereçadas.

8.8. O movimento de reforma administrativa levada a efeito na década de 1990, a partir da lógica da Administração Gerencial ou da Nova Administração Pública



– NPM, direcionando o eixo de atuação do Estado à produção de resultados (eficiência) e à redução de custos do aparelho estatal (economicidade), abriu ensejo ao surgimento de arranjos negociais com o Terceiro Setor, para transferência da execução de atividades de relevância pública, mediante a criação de figuras jurídicas como as Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS (Lei nº 9.790/1999), com as quais o Estado passou a firmar, respectivamente, contratos de gestão e termos de parceria, em substituição ao modelo convencional.

8.9. O modelo normativo fragmentário, representado por tais leis setoriais, todavia, não aplacava a necessidade de um regime jurídico mais abrangente que cuidasse de todos os aspectos concernentes às parcerias do Estado com o conjunto de entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento de atividades e projetos de interesse público comum – o chamado “*setor público não estatal*”. Corroborou para este diagnóstico também as conclusões alcançadas na Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, cujo relatório final acusou a insuficiência e inadequação da legislação vigente para tratar da complexidade e diversidade das parcerias.

8.10. Daí ter despontado a necessidade de erigir um marco regulatório mais amplo para tratar dos arranjos celebrados pela Administração Pública e o Terceiro Setor. A isso se propôs a Lei nº 13.019/2014, que estabeleceu o “*regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento e acordos de cooperação*”.

8.11. Ao consolidar o tratamento jurídico desse modelo negocial, o Marco Regulatório definiu a organização da sociedade civil, no seu art. 2º, inciso I, “a”, como:

Art. 2º [...]

I – [...]

a) *Entidade privada sem fins lucrativos* que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores, ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

b) as *sociedades cooperativas* previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as *organizações religiosas* que se dediquem a atividades ou projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

8.12. Depreende-se do texto legal uma ampla qualificação de organizações da sociedade civil, incluindo qualquer entidade sem fins lucrativos (fundação privada ou associação civil, nos termos do Código Civil) que realize atividades de interesse público. Assim, a despeito de certificações ou titulações outorgadas pelo Estado, que outras leis exigem como condição para se relacionar com o poder público (a exemplo das Leis nº 9.637/1998 e 9.790/99), tais entidades se habilitam à pactuação de parcerias caso atendam aos requisitos consignados na Lei nº 13.019/2014.



8.13. Com efeito, dentre as importantes inovações promovidas pela Lei nº 13.019/2014, cabe destacar que o novo regime jurídico (i) circunscreveu a aplicação dos convênios às relações de mútua cooperação a serem firmadas por entes públicos entre si e com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nas políticas do SUS (art. 84, parágrafo único, II, da Lei nº 13.019/2014 c/c art. 199, §1º, da CRFB/88) e (ii) concebeu três novos instrumentos jurídicos vocacionados à formalização, envolvendo ou não transferência de recursos públicos, das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, quais sejam: o termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação, assim definidos nos termos do art. 2º da norma em referência:

Art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VII – termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII – termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

VIII-A – acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

8.14. Nota-se, a partir dos conceitos inscritos na legislação, que a distinção entre os instrumentos jurídicos de formalização de parceria se baseia em três macro-critérios de identificação: (i) a natureza jurídica do partícipe: se pública ou privada; (ii) a presença ou não de transferência financeira; e (iii) a iniciativa da proposta para mútua cooperação. À luz desses critérios, permite-se esboçar o seguinte quadro explicativo das relações que o poder público entabula com as organizações não-governamentais:

Quadro sintético

Natureza jurídica dos parceiros	Iniciativa da proposta	Repasse de recurso	Instrumento jurídico
Pública – Pública (*)	Qualquer parte	SIM	Convênio
Pública – Privada (OSC)	Ente público	SIM	Termo de colaboração
Pública – Privada (OSC)	OSC	SIM	Termo de fomento
Pública – Privada (OSC)	Qualquer parte	NÃO	Acordo de cooperação.



(*) pode-se firmar convênio com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para ações do SUS (art. 199, §1º, da CRFB/88 c/c arts. 3º, IV, e 84, parágrafo único, II, da Lei nº 13.019/2014).

8.15. Especificamente no que se refere ao termo de fomento, que constitui o objeto desta consulta, o art. 17 da Lei nº 13.019/2014 esclarece que o aludido instrumento deve ser adotado pela Administração Pública visando a obtenção de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

8.16. O objeto das parcerias entabuladas com base na Lei nº 13.019/2014 se destina, na expressão do seu art. 1º, à consecução de “finalidades de interesse público e recíproco”, para o alcance das quais executar-se-ão atividades e projetos estabelecidos em plano de trabalho subjacente ao termo de fomento.

8.17. Com efeito, diante da abertura semântica verificada na expressão que define o objeto desses ajustes, os incisos III-A e III-B do art. 2º da Lei supramencionada ajudam a densificar o escopo da parceria, quando, ao cuidar das conceituações de “atividade” e “projeto” para efeito de execução do plano de trabalho, destaca que essas operações serão destinadas à “satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil”. Para mais, o texto do art. 2º-A da Lei vincula o objeto da parceria às “políticas públicas setoriais”, o que é corroborado pela redação do art. 6º, VII, ao associar as atividades pactuadas ao “interesse público e relevância social”.

8.18. Acresça-se, a este respeito, que a disciplina concernente ao plano de trabalho que subsidiará a formalização da parceria deve conter, como elemento mínimo, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, a “descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e atividades ou projetos e metas a serem atingidas”.

8.19. Nota-se, destarte, a partir de tais referências normativas, que o objeto do arranjo firmado com as OSCs busca endereçar demandas ou necessidades específicas de interesse público, identificadas a partir de um diagnóstico a respeito de problemas de política pública setorial, para cuja resolução se ajustam ações de cooperação mútua entre o Poder Público e a entidade privada sem fins lucrativos, para a implementação, segundo o plano de trabalho, de projetos e atividades baseados em metas objetivas, guiadas por parâmetros objetivos de mensuração (indicadores).

8.20. Diante desse propósito, foge ao escopo legal o emprego do termo de fomento ou do termo de colaboração visando à contratação de atividades ou operações de natureza comum da Administração Pública, típicas de terceirização mediante contratação de empresa prestadora de serviços, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da OSC. Resta, nesta medida, inviável a utilização de tais instrumentos de parceria com vistas à terceirização de serviços administrativos comuns ou ordinários, sob pena de transfiguração ilícita desses mecanismos, porquanto vocacionados à execução de projetos e atividades que propõem à satisfação de interesses compartilhados no âmbito de políticas setoriais, respondendo pessoalmente o gestor público que celebrar termos de fomento sob tais condições, de sorte a frustrar o escopo da lei.



8.21. Consoante aduzido pela área técnica, no Parecer Técnico nº 16/2024, tendo a administração pública interesse em contratar atividades de natureza comum e que não estejam diretamente vinculadas às finalidades sociais da OSC, deve observar as regras gerais da Lei de Licitações pertinentes à contratação desses serviços, em vez de empregar os termos de fomento de que trata a Lei nº 13.019/2014.

8.22. De efeito, conquanto a Lei nº 13.204/2015 tenha revogado a vedação antes explicitada na redação original dos incisos II do *caput* e II do parágrafo único do art. 40 da Lei nº 13.019/14, no sentido de que as OSCs prestassem serviços ou atividades cujo destinatário fosse o aparelho administrativo do Estado, bem como que a parceria tivesse como objeto o “*apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal [...]*”, entendo acertada a conclusão de Irene Patrícia Nohara (*In: Regime Jurídico das Organizações da Sociedade Civil: benefícios, exigências e vedações*, 2021) de que tais serviços, por se traduzirem em terceirizações, englobam mais contratações do que propriamente parcerias, demandando, por isso, o certame licitatório.

8.23. Não é de se supor que o silêncio resultante da derrogação da vedação antes prevista na lei se revista de eloquência que permita desvirtuar o objetivo dos ajustes de cooperação mútua para o alcance de causas sociais, admitindo a subversão da parceria com a OSCs para assumir roupagem de contrato terceirizado de serviços comuns. Assim, responde-se à indagação veiculada no quesito “2” da relação descrita no item 8.6 do voto.

8.24. O teor dos enunciados legais ora expostos também permite endereçar a questão lançada no quesito “3”, relativo à possibilidade de formalizar termo de fomento em que não subsiste “*reciprocidade evidente na finalidade a ser alcançada, sem que haja outro beneficiário entre as partes envolvidas*”.

8.25. Retomando a dicção dos mencionados incisos III-A e III-B do art. 2º da Lei nº 13.019/2024, as atividades e projetos subjacentes à execução da parceria com a OSC pressupõe a satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela entidade privada. Assoma-se a previsão contida no art. 35, inciso V, da citada norma, que insere entre os elementos de análise para confecção do indispensável parecer do órgão técnico da Administração Pública, como requisito procedimental prévio à celebração do termo de fomento, a “*identidade e a reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista na lei*”.

8.26. Assim, por compor a própria ontologia desse instrumento, deverá ser demonstrada a identidade e reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria a ser firmada, descrevendo o que cada um dos partícipes pretende realizar para a consecução da finalidade de interesse público e relevância social, visando ao beneficiamento público. Há, assim, a necessidade de expor quais os interesses públicos presentes na parceria de forma que a sociedade e os órgãos de controle possam aferir se os resultados futuros encontrarão ou não consonância com as finalidades que motivaram o ente estatal e a OSC a firmarem o termo de fomento.

8.27. Adere-se, neste sentido, à posição externada pelo Ministério Público de Contas para a resposta oferecida ao quesito “3” da relação descrita no item 8.6 acima. Cabe, assim, aportar a mesma ressalva averbada pelo *Parquet* de Contas, no que respeita à possibilidade de atuação em rede, ocasião em que duas ou mais OSCs poderão executar o mesmo objeto de interesse público, no caso de existência de aprovação explícita tanto



no edital de chamamento público, quanto no instrumento de formalização da parceria. Na hipótese, haverá uma estrutura híbrida de governança das relações de parceria, com OSCs que atuam como celebrantes, assinando o instrumento com a Administração Pública, além de outras que operarão como executoras dos termos pactuados.

8.28. No caso da atuação em rede, a Organização da Sociedade Civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termos da referida atuação para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização: (1) verificar, nos termos do regulamento, a regularidade física e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento e; (2) comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

8.29. Para resposta ao quesito “1”, referente à juridicidade da formalização de termo de fomento com OSC cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição privada, convém aludir aos requisitos de ordem formal cujo atendimento a Lei nº 13.019/2014 impõe às OSCs, para celebração dos termos de parceria, descritos nos arts. 33 e 34 da citada lei, *in verbis*:

Art. 33 Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam expressamente:

- I – objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
 - II – [revogado pela Lei nº 13.204/2015];
 - III – que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
 - IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;
 - V – possuir:
 - a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los.
 - b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
 - c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.
- [...]

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

- I – [revogado pela Lei nº 13.204/2015];
- II – certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- III – certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;
- IV - [revogado pela Lei nº 13.204/2015];
- V – cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;
- V – relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB de cada um deles;
- VII – comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.



8.30. Dado que a Lei nº 13.019/2014 restringe o seu campo de aplicação às relações entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, pode-se concluir que a alusão às “normas de organização interna”, que deverão contemplar as disposições do artigo 33, se refere especificamente aos estatutos sociais das associações, fundações, cooperativas ou entidades religiosas que atuam como OSCs. Aliás, a Lei proíbe a celebração de instrumentos de parceria com organizações que não estejam regulamente constituídas, ou seja, que deixem de apresentar o respectivo estatuto social.

8.31. Assim, por força do que dispõe o art. 33, inciso I, o ato constitutivo da OSC deverá expressamente consignar entre os seus objetivos a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Essa exigência visa a manter coerência entre os objetivos sociais da OSC (gravado no seu estatuto social) e os escopos básicos da Lei nº 13.019/14, de sorte a garantir que as atividades dessas instituições – em benefício das quais se transferirá recursos públicos – busquem alcançar resultados de interesse público e de relevância coletiva.

8.32. À vista da previsão normativa, concordando com o entendimento da unidade técnica, não se exige aderência absoluta ou estrita entre as finalidades e objetivos sociais inscritos no ato constitutivo da OSC e o objeto específico da parceria, senão que subsista uma conexão material mínima, permitindo deduzir que a entidade privada poderá entregar as metas sociais projetadas no instrumento de parceria.

8.33. Interpretação contrária, que privilegie o rigor estrito no que concerne à vinculação dos objetivos estatutários com o objeto social tende a contradizer a teleologia da Lei nº 13.019/2014, que, segundo Emerson Gabardo, se voltou a fomentar e incentivar iniciativas de cooperação com o terceiro setor (setor público não estatal), democratizando as oportunidades de colaboração em favor do interesse público. Esse espírito legal, afinal, se denota de outras flexibilizações promovidas pela Lei nº 13.204/15, ao modificar o texto original da Lei nº 13.019/2014, a exemplo da redução do prazo mínimo de funcionamento da OSC que pretenda entabular parceria com entes municipais, de três para um ano.

8.34. Sem embargo da autonomia normativa de que desfrutam as entidades subnacionais para regulamentação dos aspectos específicos do marco regulatório geral da Lei nº 13.019/2014, olhando para a disciplina promovida pelo Decreto Estadual nº 5.816, de 10 de maio de 2018^[1], particularmente a inteligência do inciso III do seu art. 23, se nota que as condições relacionadas às OSCs, exigidas para celebração de parcerias, concernem à (i) compatibilidade do objeto social com as finalidades institucionais e (ii) as condições técnicas e operacionais para execução dos projetos previstos na parceria, senão vejamos:

Art. 23. É vedada a celebração de parcerias com:

[...]

III – organizações da sociedade civil, cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o objeto proposto.

8.35. Semelhante inteligência ressaí do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cujo inciso III estabelece como providência prévia da Administração Pública para a celebração e formalização do termo de fomento a “*demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto*”.



8.36. Ambicionando-se, com isso, afastar do rol de beneficiárias [das parcerias], as entidades do terceiro setor que não possuem tradição no desenvolvimento dos projetos e atividades, mas que seriam estruturadas apenas para abocanhar os recursos de fomento, sem revertê-los em benefícios sociais tangíveis.

8.37. Não à toa a alínea “b” do inciso V do art. 33 acima mencionado impõe a demonstração de experiência prévia da OSC na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, o que revelar-se-ia impossível a uma organização que não tivesse entre os seus objetivos institucionais finalidades ao menos correlacionadas ao objeto pactuado ou de natureza semelhante. A comprovação, vale dizer, deve ser documental, a partir de planilhas, declarações e demonstrativos à luz dos quais não reste dúvida acerca da capacidade técnico-operacional da entidade para a realização das atividades e projetos necessários a consecução do programa de trabalho.

8.38. Cabe pontuar ainda, na linha do afirmado pela 5ª DICE no parecer nº 16/2024, ser possível a modificação do objeto social da Organização da Sociedade Civil, com o fim de se adequar às finalidades inscritas no termo de fomento, mediante alteração estatutária formal e registrada em cartório. Acrescento apenas que, tratando-se o termo de fomento de parceria cuja origem reside em proposta da própria OSC, tal modificação deve se operar antes da celebração da parceria e não depois de iniciada a execução do projeto ou atividade pactuada. Assim pois o art. 34 da Lei nº 13.019/2014 condiciona a celebração da parceria à apresentação pela OSC de cópia do estatuto “e de eventuais alterações”.

8.39. Importa, para efeito de juridicidade da parceria, que o ente público se atenha à comprovação daqueles dois parâmetros de análise citados: (i) compatibilidade com os objetivos e finalidades institucionais e (ii) capacidade técnica e operacional.

8.40. Os quesitos complementares suscitados no Expediente 15.382/2024 e acolhidos no escopo dessa consulta através do Despacho nº 1593/2024-RELT5 (evento 14), dizem respeito à incidência do chamamento público para celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, mediante termo de fomento e termo de colaboração.

8.41. A primeira questão levantada, contudo, aborda aspectos conceituais concernentes à aplicabilidade das noções de serviço comum, serviço técnico profissional especializado e serviço singular, à lógica de seleção pública da Lei nº 13.019/14, operada através de chamamento público.

8.42. A tal respeito, conforme assinalado pela unidade técnica no Parecer nº 18/2024, o marco regulatório instituído pela Lei nº 13.019/2014, em que pese recorrer aos princípios licitatórios para cuidar do procedimento público e impessoal vocacionado à escolha da OSC para ajustar parceria com o Poder Público, institui o modelo específico de chamamento público para seleção do parceiro privado, o qual não se confunde, diante da natureza do vínculo jurídico (de cooperação mútua) e dos objetivos (de interesse comum) subjacentes aos termos de colaboração e de fomento, com a licitação regida pela Lei nº 14.133/2021.

8.43. Com efeito, o microssistema de tutela das parcerias do terceiro setor com a Administração Pública prevê, sob diferentes nomenclaturas, mecanismos públicos de seleção de entidades particulares para o estabelecimento dos arranjos de cooperação



mútua. Tem-se o concurso de projetos que precede o termo de parceria com as OSCIP's, nos termos do art. 23 do Decreto nº 3.100/1999; o – também denominado – chamamento público voltado à celebração de convênios, nos termos do Decreto nº 6.170/2007; além do procedimento “público, objetivo e impessoal” que deve orientar a qualificação das OS's, a teor do decidido na ADI 1923, pelo STF. É neste contexto que se insere o chamamento público de que trata o art. 24 da Lei nº 13.019/2014, que funciona como regra geral para a firmação dos termos de fomento e de colaboração:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração do termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

8.44. Essa diferenciação – entre o chamamento público e a licitação – pode ser deduzida não apenas da disciplina específica acerca do procedimento de chamamento nos arts. 23 a 28, e 33 a 38 da Lei nº 13.019/2014, mas, mais claramente, do art. 84 deste diploma, que afasta das parcerias regidas pela aplicação da Lei nº 8.666/1993 e, por extensão lógica, à Lei nº 14.133/2021, que a revogou.

8.45. Daí porque, embora se possa recorrer subsidiariamente aos conceitos de serviço comum e serviço técnico profissional especializado entabulados nos incisos XIII e XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, conforme sugerido pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas, deve-se atentar para as peculiaridades inerentes às parcerias firmada pelas OSCs e a Administração Pública, sobretudo ao fato, já salientado neste voto, de que o objeto legal dos termos de fomento e de colaboração não comportam a contratação de serviços comuns ou ordinários, que se sujeitam ao modelo de contratação via procedimento licitatório, uma vez que tais tipos de ajustes consubstanciam interesses contrapostos: de um lado, a prestação dos serviços; de outro, a contraprestação pecuniária devida pela Administração.

8.46. Para efeito de inexigibilidade do chamamento público, a teor do que prevê o art. 31 da Lei nº 13.019/2014, embora o fundamento que sustente o afastamento do chamamento público – tal como na lei de licitações – também resida na inviabilidade de competição entre diferentes OSCs, a origem dessa inviabilidade é especificada na Lei, exigindo-se que decorra “**da natureza singular do objeto da parceria**” (ou seja, aquele que somente uma entidade pode executar) ou da circunstância de “**as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica**” (ou seja, aquelas que somente uma entidade pode atingir). A partir dessas duas causas legais é que o dispositivo enumera situações exemplificativas em que se pode afastar o certame: (i) se no ajuste internacional forem indicadas expressamente quais são as entidades que utilizarão os recursos; (ii) quando a parceria decorrer de transferência autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária dos recursos repassados. Confira-se a redação legal:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I – o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II – a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar de subvenção



prevista no inciso I do §3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

8.47. Assim, a inexigibilidade do chamamento público observa requisitos formais e materiais específicos, previstos na Lei nº 13.019/2014, relativos à singularidade do objeto das parcerias ou à exclusividade no alcance das metas pactuadas nos planos de trabalho, não se valendo dos conceitos que autorizam a inexigibilidade inscrita no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, notadamente a contratação direta de “serviços técnicos especializados” com profissionais de notória especialização.

8.48. Tampouco serve ao propósito da “contratação” direta consignada na Lei nº 13.019/2014 o conceito de serviço singular. A uma, porque a singularidade exigida na Lei recai sobre o objeto da parceria, que inclui, nos termos do art. 5º, VII, “atividades e projetos de interesse público e relevância social”. A duas, porque mesmo a atual Lei de Licitações não exige, como fazia a vetusta Lei nº 8.666/1993, a “natureza singular” do serviço para fins de caracterização da inexigibilidade, tendo derogado tal singularidade como requisito legal da contratação direta.

8.49. Quanto à hipótese descrita no inciso II do art. 31 acima mencionado, deve haver específica e pormenorizada demonstração de que apenas uma entidade é capaz de atingir as metas previstas no instrumento. Tal impossibilidade pode resultar do alcance de metas qualitativas (natureza das prestações exigidas) ou em relação às metas de ordem quantitativa (volume das prestações exigidas).

8.50. Tais considerações dão os contornos da resposta que se pode oferecer à última questão levantada, a respeito da possibilidade de afastar o chamamento público para firmação de parcerias visando à “realização de serviços técnicos especializados”.

8.51. Conforme registrado anteriormente neste voto, o objeto das parcerias de que trata a Lei nº 13.019/2014, numa interpretação sistemática desse diploma legal, se vincula à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela OSC, mediante “atividades” e “projetos” vocacionados ao alcance de metas projetadas no plano de trabalho que orienta o termo de colaboração ou de fomento. Daí porque o escopo das parcerias não pode se reduzir à terceirização de serviços pela Administração Pública, pois reduzir o acordo de cooperação mútua a essa finalidade deturparia a finalidade social de tal instrumento jurídico.

8.52. Assim, embora o termo de colaboração ou de fomento possam incluir a prestação de serviços técnicos especializados, tais serviços devem integrar um propósito mais amplo de consecução dos objetivos e metas pactuados no plano de trabalho. Utilizar desses instrumentos colaborativos para mera contratação de serviços, desatrelados de um plano que contemple atividades (art. 2º, III-A) e/ou projetos (art. 2º, III-B) destinados ao atendimento de interesses compartilhados pela Administração Pública e OSC, aferíveis por meio de metas objetivas (art. 22, II), afronta a lei e caracteriza desvio de finalidade.

8.53. Tão pior seria empregar esse subterfúgio com vistas a afastar-se do chamamento público, aplicando a inexigibilidade em favor da organização da sociedade civil para prestar serviços cuja contratação exigiria a observância da lei geral de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021).



8.54. Ante o exposto, em vista das disposições contidas no art. 1º, inc. XIX, da Lei nº 1.284/2001 c/c os arts. 151 e 152 do Regimento Interno, e acompanhando em parte os pronunciamentos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para este Tribunal de Contas decida no seguinte sentido:

8.54.1. **CONHECER** da presente consulta articulada pelos senhores Ronivon Maciel Gama, prefeito, e Marcos Antônio Lemos, secretário municipal, ambos de Porto Nacional, porquanto observados os requisitos de admissibilidade insertos nos incisos I a V do art. 150 do RITCETO, para, assim, respondê-la, em abstrato e com caráter normativo (art. 1º, §5º, da LOTCE/TO), nos termos dos enunciados adiante transcritos, os quais se constituirão prejulgamento de tese:

1. É juridicamente permitido que a administração pública municipal celebre termos de fomento com uma OSC cujo objeto contratual seja diverso das finalidades sociais originalmente previstas para a instituição?

Resposta: Não se exige aderência absoluta ou estrita entre as finalidades e objetivos sociais inscritos no ato constitutivo da Organização da Sociedade Civil e o objeto específico da parceria, senão que exista uma conexão material que permita deduzir que a entidade privada poderá entregar as metas sociais projetadas no instrumento de parceria. Assim, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, cabe à Administração Pública verificar a coerência entre os objetivos consignados no estatuto social da OSC e a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, admitindo-se a alteração estatutária registrada em cartório, para efeito de adequação à finalidade do termo de fomento, desde que promovida antes da celebração da parceria, na forma do art. 34, V, da Lei nº 13.019/2014.

2. Existe amparo legal para que a administração pública utilize termos de fomento para contratar atividades que sejam de natureza comum, típicas de prestação de serviço terceirizado, e que não estejam diretamente vinculadas à finalidade social da OSC?

Resposta: Foge ao escopo legal o emprego do termo de fomento ou do termo de colaboração visando à contratação de atividades ou operações de natureza comum da Administração Pública, típicas de terceirização mediante contratação de empresa prestadora de serviços, e que não estejam diretamente correlacionadas à finalidade social da OSC. Resta, nesta medida, inviável a utilização de tais instrumentos de parceria com vistas à terceirização de serviços administrativos comuns ou ordinários, sob pena de transfiguração ilícita desses mecanismos, porquanto vocacionados à execução de projetos e atividades que propõem à satisfação de interesses compartilhados no âmbito de políticas setoriais, respondendo pessoalmente o gestor público que celebrar termos de fomento sob tais condições.

3. Considerando o princípio da reciprocidade entre os objetivos da administração pública e as OSCs, é possível formalizar termos de fomento quando não há reciprocidade evidente na finalidade a ser alcançada, sem que haja outro beneficiário entre as partes envolvidas?

Resposta: Tendo em vista que os incisos III-A e III-B do art. 2º da Lei nº 13.019/2014 exigem que as atividades e projetos subjacentes à execução da parceria com a OSC pressuponha a satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela entidade privada sem fins lucrativos, o que diferencia tais instrumentos de parceria dos contratos administrativos, impõe-se a demonstração da identidade e reciprocidade de



interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria a ser firmada, descrevendo o que cada um dos partícipes pretende realizar para a consecução da finalidade de interesse público e relevância social, visando ao beneficiamento público. Isso não exclui a possibilidade de atuação em rede, em que múltiplas OSCs se articulam para a execução de um objeto social, mediante relações horizontais coordenadas pela Administração Pública.

4. Quais podem ser os conceitos utilizados e quais as fundamentações legais para definição de serviço de natureza comum, serviços técnicos especializados ou serviços de natureza singular na aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014?

Resposta: Embora se possa recorrer subsidiariamente aos conceitos de serviço comum e serviço técnico profissional especializado entabulados nos incisos XIII e XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, deve-se atentar para as peculiaridades inerentes às parcerias firmada pelas OSCs e a Administração Pública, sobretudo ao fato de que o objeto legal dos termos de fomento e de colaboração não comportam a contratação de serviços comuns ou ordinários, que se sujeitam ao modelo de contratação via procedimento licitatório, uma vez que tais tipos de ajustes consubstanciam interesses contrapostos: de um lado, a prestação dos serviços; de outro, a contraprestação pecuniária devida pela Administração.

5. Na realização de parceria lastreada pela Lei Federal nº 13.019/2014, quais os critérios a serem utilizados para definição da possibilidade de inexigibilidade de realização de chamamento público, como define o art. 31 da mesma Lei, comprovando-se a inviabilidade de competição?

Resposta: Para efeito de inexigibilidade do chamamento público, a teor do que prevê o art. 31 da Lei nº 13.019/2014, embora o fundamento que sustente o afastamento do chamamento público – tal como na lei de licitações – também resida na inviabilidade de competição entre diferentes OSCs, a origem dessa inviabilidade é especificada na Lei, exigindo-se que decorra “*da natureza singular do objeto da parceria*” (ou seja, aquele que somente uma entidade pode executar) ou da circunstância de “*as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica*” (ou seja, aquelas que somente uma entidade pode atingir). A partir dessas duas causas legais é que o dispositivo enumera situações exemplificativas em que se pode afastar o certame: (i) se no ajuste internacional forem indicadas expressamente quais são as entidades que utilizarão os recursos; (ii) quando a parceria decorrer de transferência autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária dos recursos repassados.

6. Podem ser firmadas parcerias para realização de serviços técnicos especializados, lastreadas pela Lei nº 13.109/2014, sem a realização de chamamento público?

Resposta: Nada obstante o termo de colaboração ou de fomento possam incluir a prestação de serviços técnicos especializados, tais serviços devem integrar um propósito mais amplo de consecução dos objetivos e metas pactuados no plano de trabalho. Utilizar desses instrumentos colaborativos para mera contratação de serviços, desatrelados de um plano que contemple atividades (art. 2º, III-A) e/ou projetos (art. 2º, III-B) destinados ao atendimento de interesses compartilhados pela Administração Pública e OSC, aferíveis por meio de metas objetivas (art. 22, II), afronta a lei e caracteriza desvio de finalidade.

8.54.2. Recomendar, a título orientativo, para as entidades que pretendam celebrar termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação, nos termos da Lei nº 13.019/2014, que, para efeito de aferição do cumprimento dos requisitos e das condições procedimentais elencadas nos arts. 33 e 34 da Lei, relacionadas às organizações



da sociedade civil, elaborem listas de verificação (*checklists*), a fim de garantir a validação dos documentos necessários à celebração do instrumento de parceria, além de delimitar eventual necessidade de diligência visando à complementação de informações ausentes e parciais.

8.54.3. De igual modo, recomendar, para efeito de verificação da ausência das hipóteses de vedação descritas nos artigos 39 e 40 da Lei nº 13.019/2024, que promovam a elaboração de listas de checagem, visando a assegurar que a organização da sociedade civil com a qual se pretende firmar parceria, bem assim os seus dirigentes, não incidem em algum dos casos de proibição legal.

8.54.4. Determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do TCE-TO, nos termos do art. 27, *caput*, da Lei nº 1.284/2001 e do art. 341, §3º, do RITCE/TO, para que surta os efeitos legais necessários.

8.54.5. Determinar a cientificação, pelo meio processual adequado, dos consulentes, para conhecimento, do Relatório, Voto e Decisão.

8.54.6. Determinar, enfim, o envio dos autos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para a adoção das providências de sua alçada.

^[1] Regulamenta a Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública do Estado do Tocantins e as Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, e adota outras providências.



Documento assinado eletronicamente por:

DORIS DE MIRANDA COUTINHO, CONSELHEIRO (A), em 21/02/2025 às 16:32:15, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.