

CONSULTA TÉCNICA 013

SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO NA PRESIDÊNCIA DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Parâmetros para servidor público efetivo, remuneração, impedimentos e integridade nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014

NATUREZA DO DOCUMENTO. Base orientativa e consultiva para análise de situações semelhantes. Não substitui a verificação da legislação aplicável ao ente de vínculo, do estatuto funcional, do regulamento do MROSC nem a manifestação jurídica exigida pelo caso concreto.

Versão atualizada em 5 de setembro de 2026

João Batista de Godoy

Administrador - CRA-SP 119.619 | Assistente Social - CRESS 73.636 - 9ª Região/SP

1. Apresentação e finalidade

Esta consulta técnica examina, em caráter geral, a compatibilidade entre o exercício de cargo público efetivo e o exercício da presidência de organização da sociedade civil (OSC). A análise não se restringe a carreira, área de atuação ou ente federativo específico. O foco está nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) -, especialmente termos de colaboração e termos de fomento.

A análise parte de uma situação recorrente: servidor efetivo, sem remuneração da OSC e sem participação direta na execução cotidiana do projeto, eleito presidente de entidade sem fins lucrativos que mantém ou pretende manter parceria com a Administração Pública. A resposta não pode ser definida apenas pela condição de servidor, nem apenas pela gratuidade da presidência. É indispensável separar impedimento para celebrar a parceria, vedação de despesa, incompatibilidade funcional, conflito de interesses e exigências específicas da legislação aplicável ao ente de vínculo e ao ente celebrante.

O documento destina-se a dirigentes de OSCs, gestores de parceria, equipes do SUAS e de outras políticas públicas, controladores internos, conselhos de políticas públicas, procuradorias e servidores responsáveis pela instrução de processos administrativos.

2. Questão técnica examinada

Um servidor público efetivo pode exercer a presidência de uma OSC e representá-la em termo de colaboração ou de fomento celebrado com a Administração Pública? Em que circunstâncias a condição funcional passa a constituir impedimento, veda o pagamento de remuneração, exige afastamento de funções públicas ou recomenda controle reforçado? Qual é o alcance de eventuais normas funcionais ou regulamentos mais restritivos?

3. Resposta técnica em síntese

Resposta direta. A condição de servidor público efetivo não configura, por si só, impedimento automático para presidir uma OSC. A conclusão, entretanto, é condicionada. Para os termos de colaboração e de fomento, deve-se verificar se o servidor também exerce função que o caracterize como dirigente de órgão ou entidade pública na mesma esfera governamental; se atua como administrador público, gestor, integrante de comissão de seleção ou de monitoramento da parceria; se recebe pagamento com recursos vinculados ao instrumento; e se o estatuto funcional ou a legislação aplicável estabelecem incompatibilidade específica.

- A presidência é função de dirigente da OSC para os fins do art. 2º, IV, da Lei nº 13.019/2014, ainda que o presidente delegue a assinatura ou não integre a equipe executora do projeto.
- O art. 39, III, da Lei nº 13.019/2014 não alcança todo e qualquer servidor. A vedação recai sobre a OSC que tenha como dirigente membro de Poder, membro do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental da parceria.
- O art. 45, II, veda pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo hipótese prevista simultaneamente em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias. A gratuidade da presidência é, portanto, relevante para a execução financeira, mas não substitui as demais verificações.
- A pessoa que mantém relação jurídica com a OSC não pode integrar a comissão de seleção do chamamento; e, em regra, também não pode atuar como gestor da parceria ou membro da comissão de monitoramento e avaliação pelo prazo legal de cinco anos.

- A eventual existência de regulamento do ente federativo que amplie a vedação exige exame de sua base legal e de sua compatibilidade com as normas gerais do MROSC. Ele não transforma, por si só, o servidor comum em impedimento previsto no art. 39, III, da Lei nº 13.019/2014.

4. Distinções jurídicas indispensáveis

4.1. Dirigente da OSC, dirigente público e administrador público

A Lei nº 13.019/2014 utiliza expressões diferentes para situações diferentes. Dirigente da OSC é a pessoa com poderes de administração, gestão ou controle da entidade, habilitada a assinar os instrumentos de parceria, ainda que delegue essa competência. Por isso, a presidência estatutária normalmente enquadra seu ocupante nessa condição.

Já administrador público é o agente público com competência para assinar, em nome da Administração, o termo de colaboração, o termo de fomento ou o acordo de cooperação. Ser servidor público efetivo não equivale, por si só, a ser administrador público. Da mesma forma, o título de chefe, diretor ou coordenador não resolve a questão de modo automático: é necessário examinar as atribuições efetivas, a posição na estrutura administrativa, os atos de nomeação ou delegação e a capacidade de influenciar a celebração ou a gestão da parceria.

Distinção prática. Um servidor efetivo em função técnica, operacional ou administrativa, sem atribuições de direção de órgão público e sem competência sobre a parceria, não se torna dirigente público apenas por integrar a carreira. Em contrapartida, um ocupante de função de direção administrativa ou com poderes decisórios relevantes pode demandar análise específica, ainda que a parceria seja conduzida por órgão diverso.

4.2. A mesma esfera governamental e a relevância da função exercida

O art. 39, III, refere-se à mesma esfera governamental em que será celebrado o termo de colaboração ou de fomento. Portanto, a análise não deve ficar limitada ao órgão diretamente responsável pelo ajuste. A pergunta correta é se o presidente da OSC, além de dirigente da entidade, ocupa posição de membro de Poder, do Ministério Público ou de dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública na mesma esfera governamental da parceria.

A regra não equivale a uma presunção de impedimento contra todo servidor público efetivo. A finalidade é evitar que a pessoa que ocupa centro de decisão, comando ou influência institucional relevante participe, como dirigente privado, de parceria na mesma esfera de governo. O exame deve ser funcional e documental, e não somente nominal.

4.3. O limite contra a dupla posição no mesmo instrumento

O art. 39, § 5º, da Lei nº 13.019/2014 contém exceção para entidades que, por sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas no inciso III. Mesmo nessa hipótese excepcional, a lei proíbe que a mesma pessoa figure no mesmo instrumento simultaneamente como dirigente da OSC e administrador público. Assim, o presidente da OSC pode representar a entidade apenas se não for a autoridade pública competente para assinar o termo pela Administração.

5. Remuneração, recursos da parceria e exercício da presidência

5.1. A vedação do art. 45, II, é específica e ampla

A Lei nº 13.019/2014 veda o pagamento, a qualquer título, de servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo se houver previsão em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias. A redação é ampla: não depende de o servidor trabalhar no órgão celebrante, de ser integrante da equipe direta ou de receber valor sob a rubrica formal de salário. A regra alcança a destinação de recursos do instrumento em favor do servidor público, devendo a exceção ser expressamente demonstrada e não presumida.

Por consequência, a presidência não remunerada é medida de prevenção importante quando o titular é servidor público. Também não é prudente tratar reembolsos, gratificações, ajudas de custo ou pagamentos indiretos como automaticamente permitidos sem verificar o plano de trabalho, a origem do recurso, a legislação específica e a disciplina funcional aplicável.

5.2. A autorização geral para remunerar equipe não afasta a proibição

O art. 46, I, da Lei nº 13.019/2014 admite, em regra, a remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC. Essa autorização geral deve ser lida juntamente com a vedação específica do art. 45, II. Portanto, a possibilidade de custear a equipe não autoriza, por si, que recursos da parceria sejam utilizados para remunerar servidor ou empregado público.

5.3. Remuneração paga com recursos próprios da OSC

A Lei nº 13.019/2014 não estabelece, como regra geral, que todo dirigente servidor público deva exercer gratuitamente sua função na OSC. A questão muda quando a remuneração provém de recursos próprios da entidade: nesse caso, o art. 45, II, não é a norma diretamente aplicável, mas permanecem indispensáveis a análise do estatuto da OSC, da legislação funcional aplicável, das regras de conflito de interesses e das normas tributárias ou de certificação eventualmente incidentes.

Para entidades beneficentes sujeitas à certificação e à imunidade das contribuições sociais, a Lei Complementar nº 187/2021 substituiu a antiga Lei nº 12.101/2009 e admite, sob condições próprias, a remuneração de dirigentes estatutários. Essa disciplina não autoriza o uso de recursos da parceria para pagar servidor público nem dispensa a verificação do regime funcional local.

6. Conflito de interesses, seleção, gestão e monitoramento

6.1. Impedimentos expressos nos processos do MROSC

A Lei nº 13.019/2014 estabelece mecanismos concretos de segregação de funções. A pessoa que, nos cinco anos anteriores, tenha mantido relação jurídica com ao menos uma das OSCs participantes não pode integrar a comissão de seleção do chamamento público. A mesma lógica alcança a designação de gestor da parceria e de integrante da comissão de monitoramento e avaliação. A presidência, por constituir relação jurídica de direção e representação com a OSC, deve ser tratada como elemento suficiente para a prevenção do conflito.

Assim, o servidor-presidente não pode atuar, em nome da Administração Pública, na seleção da própria OSC, no acompanhamento de metas, na fiscalização, na análise de prestação de contas, na emissão de pareceres ou na decisão sobre liberação, alteração, glosa, sanção ou renovação da parceria. A

formalização da abstenção e a designação de substituto são medidas necessárias, e não mera recomendação de boas práticas.

6.2. Conflito de interesses no plano funcional

A Lei nº 12.813/2013 regula diretamente conflitos de interesses no Poder Executivo federal, não se aplicando automaticamente aos servidores das demais esferas. Ela pode servir como referência conceitual, mas a análise vinculante deve observar o estatuto funcional, o código de ética, o regulamento disciplinar e os atos internos do órgão ou entidade de vínculo.

Em qualquer caso, devem ser evitados o uso de horário de trabalho, bens, uniformes, identificação funcional, informações não públicas, instalações, contatos institucionais ou influência do cargo para favorecer a OSC. A representação legítima da entidade em processo administrativo não se confunde com o uso da qualidade de servidor para patrocinar interesse privado perante a Administração. Esta última conduta, quando presentes seus elementos, pode envolver repercussões administrativas e penais.

6.3. Compatibilidade de horários e deveres funcionais

A Lei nº 13.019/2014 não resolve, de forma geral, a possibilidade de exercício de presidência em entidade privada sem fins lucrativos por servidor público efetivo. Por isso, a compatibilidade de horários, a eventual existência de regime de dedicação exclusiva, as restrições a funções externas de administração e as consequências disciplinares dependem do estatuto funcional e das normas do ente de vínculo.

A inexistência de remuneração e o exercício fora da jornada são fatores relevantes, mas não dispensam essa consulta. Uma proibição funcional expressa, uma exigência de autorização prévia ou uma incompatibilidade concreta com escala de serviço devem ser tratadas antes da assinatura ou renovação da parceria.

7. Normas do ente federativo e limites da regulamentação local

A Administração Pública responsável pela parceria deve regulamentar e operacionalizar o MROSC, inclusive por meio de editais, manuais, fluxos, declarações e procedimentos de análise. Também pode reforçar controles de integridade, transparência, documentação e segregação de funções. Isso não significa, porém, que um regulamento possa simplesmente substituir a descrição legal do art. 39, III, por proibição genérica dirigida a todo servidor público efetivo.

Quando a norma de determinado ente federativo afirmar que qualquer servidor está impedido de dirigir OSC parceira, deve-se verificar: a norma em que se apoia; seu nível hierárquico; sua compatibilidade com a Lei nº 13.019/2014 e com a Constituição; sua proporcionalidade; e a hipótese concreta de risco que pretende prevenir. Uma vedação administrativa pode demandar aplicação enquanto vigente, mas não deve ser apresentada como se decorresse automaticamente da vedação federal nem dispensar análise jurídica de sua validade e alcance.

Parâmetro de segurança. O melhor caminho normativo é prever declarações, transparência, segregação de funções, impedimento de remuneração com recursos da parceria e procedimento de análise de conflitos concretos. A criação de impedimento absoluto para todo servidor efetivo, sem base legal e sem diferenciação de função, área de atuação ou risco, é juridicamente sensível.

8. Aplicação prática às situações mais recorrentes

Tabela 1 - Situações recorrentes e encaminhamento técnico recomendado

Situação	Leitura técnica	Providência necessária
Servidor efetivo, sem função de direção de órgão ou entidade pública, presidente não remunerado e sem atuação no processo da parceria.	Não há impedimento automático pelo art. 39, III, apenas por ser servidor. A presidência continua sendo função de dirigente da OSC e exige as demais verificações.	Conferir estatuto funcional, legislação e regulamento aplicáveis ao MROSC, origem dos recursos e formalizar declarações de ausência de impedimento e de remuneração pela parceria.
Servidor efetivo investido em função de direção de órgão ou entidade pública ou com atribuições públicas relevantes de gestão.	Pode haver enquadramento como dirigente de órgão ou entidade pública na mesma esfera, especialmente em termo de colaboração ou de fomento celebrado por essa esfera.	Analisar lei organizacional, ato de nomeação, competências delegadas e submeter o caso à assessoria jurídica antes da celebração ou renovação.
Presidente recebe salário, gratificação, reembolso ou outra vantagem custeada pelo plano de trabalho.	A despesa é vedada pelo art. 45, II, salvo exceção fundada em lei específica e na LDO. A rubrica ou a forma de pagamento não elimina o risco.	Excluir a despesa ou demonstrar expressamente a excepcionalidade legal antes de qualquer pagamento. Adequar plano de trabalho e registros financeiros.
Servidor-presidente participa da comissão de seleção, da gestão ou do monitoramento da parceria.	Há impedimento legal em razão da relação jurídica com a OSC, observado o prazo de cinco anos previsto nos arts. 27, § 2º, e 35, § 6º.	Formalizar abstenção, substituir o agente e registrar a providência no processo administrativo.
A mesma pessoa pretende assinar o instrumento pela OSC e pela Administração Pública.	Incompatível com o art. 39, § 5º, que veda a dupla figura de dirigente e administrador público no mesmo termo.	Designar autoridade pública distinta e verificar a representação estatutária da OSC.
Regulamento do ente federativo proíbe genericamente qualquer servidor efetivo de dirigir OSC parceira.	A regra não reproduz, por si, a hipótese federal do art. 39, III. Seu fundamento e validade devem ser verificados.	Solicitar análise da Procuradoria ou órgão jurídico local e evitar conclusão automática apenas com base no decreto.

9. Atualização relevante sobre acordo de cooperação

Em 2026, a Secretaria-Geral da Presidência da República divulgou orientação fundada em pareceres da AGU sobre a incidência do art. 39, III, nas diferentes modalidades de parceria. Para a Administração Pública federal, o entendimento informado é o seguinte: a vedação é integralmente aplicável aos termos de colaboração e de fomento; aplica-se aos acordos de cooperação com compartilhamento patrimonial; e não se aplica aos acordos de cooperação sem transferência de recursos financeiros e sem compartilhamento patrimonial.

A orientação possui aplicação direta no âmbito federal, mas é referência interpretativa relevante para Municípios. Ela reforça que a análise deve considerar a natureza jurídica do instrumento e o grau de exposição de recursos ou patrimônio público, e não apenas a existência abstrata de vínculo do dirigente com o Poder Público.

10. Roteiro de verificação antes da celebração ou renovação

1. Conferir o estatuto da OSC, a ata de eleição e a competência do presidente para representar a entidade no instrumento de parceria.
2. Identificar o vínculo público do presidente: cargo efetivo, função de confiança, cargo em comissão, comando, direção, delegação de competência ou eventual designação relacionada à parceria.

3. Verificar se a parceria é celebrada na mesma esfera governamental do vínculo público e se se trata de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com ou sem compartilhamento patrimonial.
4. Consultar o estatuto do servidor, a legislação da carreira, o código disciplinar e os atos do ente de vínculo que tratem de acumulação de atividades, administração externa, dedicação exclusiva ou necessidade de autorização.
5. Examinar o plano de trabalho e a execução financeira para assegurar que não haverá remuneração, benefício ou pagamento ao servidor com recursos vinculados à parceria, salvo exceção legal formalmente demonstrada.
6. Afastar formalmente o servidor de comissão de seleção, gestão, monitoramento, fiscalização, análise de contas ou decisão administrativa relacionada à OSC.
7. Verificar a legislação do ente celebrante, o regulamento do MROSC, o edital e a minuta do instrumento. Se houver regra mais restritiva, solicitar análise jurídica quanto ao seu fundamento, alcance e aplicação ao caso concreto.
8. Registrar as providências no processo administrativo e atualizar as declarações sempre que houver mudança de cargo, função, diretoria da OSC, plano de trabalho ou fonte de recursos.

11. Documentos e controles recomendados

Tabela 2 - Documentação mínima de prevenção e transparência

Documento ou registro	Finalidade
Estatuto da OSC e ata de eleição vigente	Comprovar a legitimidade da presidência, a representação institucional e as regras internas de eventual remuneração.
Declaração do presidente sobre cargo público e ausência de impedimento	Informar vínculo, função, inexistência de atribuição de administrador público e ciência das vedações do art. 39, III, quando aplicáveis.
Declaração de não remuneração com recursos da parceria	Evidenciar o cumprimento do art. 45, II, e permitir conferência com plano de trabalho, folha de pagamento e movimentação financeira.
Comprovante ou consulta funcional do ente de vínculo	Verificar cargo, função de confiança, regime de trabalho, direção, dedicação exclusiva e restrições previstas no estatuto funcional.
Ato de impedimento ou abstenção	Demonstrar que o servidor não atuará na seleção, gestão, monitoramento, fiscalização, análise de contas ou decisão pública sobre a OSC.
Análise jurídica quando houver dúvida relevante	Avaliar enquadramento como dirigente público, alcance de regra local mais restritiva ou hipótese excepcional de pagamento.

12. Situações que exigem correção ou prevenção

- Concluir que o servidor pode presidir a OSC apenas porque não recebe remuneração, sem verificar a natureza de sua função pública, o estatuto funcional e sua posição no processo de parceria.
- Tratar o presidente como mero associado ou voluntário, ignorando que a presidência geralmente o qualifica como dirigente da OSC para os fins da Lei nº 13.019/2014.
- Utilizar recursos do termo de colaboração ou de fomento para pagar ao servidor salário, ajuda de custo, gratificação, reembolso ou outra vantagem sem base legal específica e previsão na LDO.
- Designar o servidor-presidente para seleção, gestão, monitoramento, fiscalização ou análise de contas da própria OSC.
- Permitir que o servidor use horário, estrutura, informações, contatos, identificação ou influência funcional para obter favorecimento à entidade.
- Considerar válida ou inválida uma restrição mais ampla sem verificar se ela decorre de lei, se é compatível com o MROSC e se se aplica proporcionalmente ao caso concreto.

13. Conclusão

A presidência de OSC por servidor público efetivo não é proibida de forma geral pela Lei nº 13.019/2014. A existência do vínculo público, porém, impõe uma análise qualificada. Para termos de colaboração e de fomento, a condição decisiva não é ser servidor em sentido amplo, mas verificar se a pessoa também é membro de Poder, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade pública na mesma esfera governamental; se possui competência como administrador público; e se participa de atos de seleção, gestão ou controle da parceria.

A não remuneração do presidente com recursos da parceria é requisito de segurança essencial, pois o art. 45, II, veda o pagamento de servidor ou empregado público, salvo exceção legal específica e prevista na LDO. Essa vedação não deve ser confundida com proibição absoluta de toda atividade civil ou de toda remuneração privada, que dependerá das regras da própria OSC e do regime funcional aplicável.

A solução tecnicamente mais segura é instruir o processo com transparência, declarações consistentes, segregação de funções, consulta ao estatuto funcional e análise jurídica quando houver função pública de direção, regra do ente mais restritiva, hipótese de remuneração ou dúvida sobre o alcance do impedimento. Esse conjunto de medidas preserva a liberdade de associação, a integridade da parceria e a confiança na execução das políticas públicas.

Referências normativas e documentais

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Arts. 5º, XVII, e 37, caput. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Arts. 2º, III a XII; 5º; 27, §§ 1º a 3º; 35, §§ 6º e 7º; 39, III e § 5º; 45, II; e 46, I. Texto compilado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019compilado.htm. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019/2014 no âmbito federal. Arts. 26 a 28 e 36. Texto atualizado, com alterações do Decreto nº 11.948/2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Ofício Circular nº 270/2026/SE/SG/PR. Orientação sobre a aplicação do art. 39, inciso III, da Lei nº 13.019/2014 às diferentes modalidades de parceria previstas no MROSC. Brasília, 29 jul. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/arquivos-e-imagens/sgpr_oficio_circular_n__270_2026_se_sg_pr__7743063_.pdf/@@display-file/file. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula procedimentos relativos à imunidade de contribuições à seguridade social. Art. 3º, §§ 1º e 2º; art. 47, II. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp187.htm. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Art. 321. Texto compilado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 5 set. 2026.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Manual do MROSC. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/osc/normativos/manual-mrosc/manual-do-mrosc>. Acesso em: 5 set. 2026.