



PROCESSO Nº	:	53.451-0/2021
PRINCIPAL	:	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
ASSUNTO	:	Reexame de Consulta (item “g” da Resolução de Consulta 02/2013)
RELATOR	:	Conselheiro Antonio Joaquim
MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº	:	31/2022/SNJur
FUNDAMENTO LEGA	:	Art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”, RN 13/2021-TP

Excelentíssimo Conselheiro Presidente da CPNJur:

1- OBJETO DA CONSULTA

Trata-se de processo referente à reexame de tese contida no item “g”¹ da Resolução de Consulta 02/2013, autuado sob o número 534510/2021, fundamentado em determinação prolatada no Acórdão 382/2020 – TP, em que se determinou o que segue:

c) **INSTAURAR** procedimento para o reexame da tese contida na Resolução de Consulta nº 02/2013 - TCE/MT, a fim de explicitar que as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim do ente da federação e que recebem recursos públicos da Administração Pública para tanto devem ser computadas como despesa total com pessoal do ente público parceiro;

2- SÍNTESE DAS INFORMAÇÕES PROCESSUAIS

Recebido o referido Acórdão pela Secretária-geral de Controle Externo, essa Unidade encaminhou o decisório para a Gerência de Protocolo com a finalidade de autuação de processo e retorno dos autos para instrução processual.

¹ Resolução de Consulta nº 02/2013 (DOC, 21/03/2013). Termo de parceria. Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Regras gerais. [Texto do item “b” ajustado conforme Resolução de Consulta nº 16/2013]

7. Os gastos com pessoal da OSCIP parceira não deve ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º, da Lei nº 9.790/1999.





Em seguida, os autos foram encaminhados à Secex Governo para fins de elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 234 do RITCE-MT e da Nota Técnica nº 2/2021/Segecex, no qual se consignaram as seguintes propostas de encaminhamento:

1) a aprovação da seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ___/2022. Pessoal. Limite de Despesas. Terceirizações. Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC). Remunerações do pessoal de Terceirizações e de OSC. Inclusão na apuração dos limites de despesa com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

1) As Terceirizações de serviços relacionados às atividades finalísticas do Poder Público, mediante contratos celebrados com cooperativas, empresas, empresários, ou de outras formas assemelhadas, devem ser consideradas como substituição de servidores ou empregados públicos e, por conseguinte, contabilizadas na mesma classificação orçamentária utilizada para "Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização". Assim, essas despesas devem ser incluídas no câmputo da Despesa Total com Pessoal (DTP) do Ente contratante, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF.

2) As despesas com a remuneração de pessoal decorrentes da execução de serviços públicos finalísticos mediante pactuações com Organizações da Sociedade Civil (OSC), inclusive aquelas organizações qualificadas como OS ou OSCIP, devem ser incluídas no câmputo da DTP do Ente Federado demandante, quando essas organizações administrarem estruturas pertencentes à Administração Pública ou tenham a totalidade ou a maior parte das despesas pactuadas custeadas com recursos públicos.

3) As disposições da alínea anterior devem ser consideradas pelas unidades técnicas deste Tribunal de Contas quando da verificação do cálculo dos limites das Despesas com Pessoal dos Entes mato-grossenses na competência do exercício financeiro de 2021, tendo em vista a necessidade de ser aferir eventuais excessos a serem eliminados em exercícios futuros, conforme interpretação sistemática das disposições constantes do artigo 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021 com aquelas inseridas na Portaria STN nº 377/2020, e, em consonância com as orientações da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME.





2) a revogação integral da tese consignada na alínea “g” do dispositivo da Resolução de Consulta TCE-MT n° 02/2013.

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Secretaria de Normas e Jurisprudência para avaliação do estudo, considerando sua competência para aperfeiçoamento do acervo normativo e jurisprudencial do TCE-MT.

3- CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS NORMATIVOS

Quanto ao atendimento a requisitos regimentais de admissibilidade, a proposta de reexame foi apresentada por autoridade legítima e com iniciativa fundamentada (art. 237, caput, Resolução 14/2007) de acordo com o voto originário do Acórdão 382/2020 (Processo 7.521-3/2017).

Em observância aos requisitos previstos na RN 13/2021 (art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”), informa-se que:

a) a legislação federal, os entendimentos técnicos e normativas da STN, a jurisprudência de outros tribunais e as decisões do TCE/MT em casos concretos, todos referenciados pela unidade técnica, permeiam a temática suscitada quanto à contratação de OSCIPs e respectivo cômputo das despesas como de pessoal;

b) há tese (regra geral de conduta) disposta na ementa de consulta que se propõe a reexaminar a tese do item “g” da RC 02/2013, se alinhando a entendimento atual da STN, todavia há disposições que caracterizam um teor mais ampliativo em relação ao item suscitado para revisão no encaminhamento proposto no Acórdão 382/2020;

c) embora aderente à jurisprudência do TCE-MT, a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica comporta alternativa, exposta ao final desta Manifestação, a qual se submete à deliberação da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur.





Sendo o relato do necessário, passa-se ao deslinde da questão trazida nos autos, sendo esta elucidação organizada em tópicos para melhor encadeamento das ideias a serem apresentadas na presente Manifestação.

4- DO MÉRITO

A questão abordada nos autos pauta-se, essencialmente, em reexaminar o conteúdo normativo disposto na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP com a finalidade de avaliar a necessidade de explicitar o comando de que as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil, que atuam na atividade fim do ente da federação e que recebem recursos públicos para tanto, devem ser incluídas no cálculo das despesas com pessoal.

4.1- Da natureza das atividades desempenhadas pelas OSCIPs

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado, integrante do conjunto de entidades denominadas Organizações da Sociedade Civil – OSC², sem finalidade lucrativa, que possuam determinados objetivos sociais definidos em Lei, para o desempenho de serviços não exclusivos do Estado, mediante incentivo e fiscalização do Poder Público.

Instituídas e normatizadas no âmbito da União pelas Leis federais nº 9.790, de 23 de março de 1999, o regime jurídico dessas entidades é composto pela legislação editada em cada ente federativo, dentro da autonomia legislativa que lhe confere o art. 18 da Constituição Federal, visando regulamentar a qualificação como OSCIP e demais procedimentos correlatos, conforme leciona Di Pietro³:

² O conceito Organizações da Sociedade Civil foi criado com base na Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 655.





Com relação aos Estados e Municípios, não tem aplicação obrigatória a Lei nº 9.790/99. Da mesma forma que os títulos de utilidade pública e organização social, para serem outorgados, dependem de lei de cada ente da federação, também a qualificação de Oscip está sujeita à mesma exigência. União, Estados e Municípios exercem fomento em suas respectivas áreas de atuação. **Cada qual tem competência própria para estabelecer os requisitos para essa finalidade, que não tem que ser iguais aos da lei federal.** Isto, contudo, não impede Estados e Municípios de firmarem ajustes com as Oscips qualificadas pela União. (Destacou-se)

Nesse sentido, as OSCIPs são regulamentadas, no âmbito de Mato Grosso, pela Lei estadual nº 11.082, de 14 de janeiro de 2020, a qual considera as seguintes diretrizes:

Art. 2º. As OSCIPs poderão firmar Termos de Parceria com o Poder Público, observado o princípio da universalização dos serviços nos respectivos âmbitos e suas organizações, em conformidade com os arts. 3º e 9º da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, sob as seguintes diretrizes:

I - adotar critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços no atendimento ao cidadão e manter sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia dos resultados obtidos;

II - promover o aprimoramento da eficiência e da qualidade dos serviços e atividades de interesse público do ponto de vista econômico, operacional, administrativo e social;

III - adotar medidas que visem aprimorar a atuação do Estado no desenvolvimento de suas funções institucionais, com ênfase nos modelos gerenciais flexíveis e no controle por resultados, baseados em metas e indicadores de desempenho;

IV - fomentar e executar as atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, e não a entidade qualificada como OSCIP;

V - efetivar a redução de custos, a racionalização de despesas com bens e serviços coletivos, e promover a transparência na alocação e utilização de recursos públicos;





VI - adotar mecanismos que possibilitem a integração estadual e municipal entre os setores públicos e privados, e a sociedade em geral.

Existem muitas semelhanças entre as Organizações Sociais – OS e as OSCIPs, uma vez que, entre outros aspectos, são entidades privadas, sem finalidade lucrativa e destinam-se a executar determinadas atividades prevista em lei, por meio de fomento e fiscalização do Poder Público, porém algumas características as diferenciam.

As Organizações Sociais assumem um serviço antes prestado diretamente pelo Estado, enquanto a OSCIP recebe recursos para desempenhar atividade, na qual a entidade já poderia implementar anteriormente junto à sociedade, com ajuda e fiscalização do Poder Público.

A qualificação de Organização Social somente é concedida para entidades que celebram contrato de gestão com o Poder Público, ao passo que a qualificação como OSCIP é dada a toda entidade que preencham os requisitos legais.

Importante reconhecer as semelhanças entre essas entidades, haja vista que o Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1923 / DF, deixou assente que as Organizações Sociais (espécie de OSC) não representam modelo de terceirização das atividades do Estado.

Por sua vez, destaca-se a impossibilidade de uma OSCIP receber fomento do Estado sem a celebração de um termo de parceria, onde devem estar previstos, de modo detalhado, os direitos e obrigações, as metas a serem alcançadas, os prazos de execução, os critérios de avaliação entre outros.

Utilizados em conformidade com a legislação, os termos de parceria firmados com OSCIPs não representam forma de terceirização de mão-de-obra ou de atividade finalística do Poder Público, uma vez que o instrumento visa que a entidade privada atue em cooperação com os interesses da coletividade, conforme magistério de Carvalho Filho⁴:

Por sua natureza, esse negócio jurídico qualifica-se como verdadeiro convênio administrativo, **já que as partes têm interesses comuns e visam à mútua cooperação**, além do fato de

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 378





que uma delas será o Poder Público representado por algum de seus órgãos ou pessoas. (destacou-se)

Ademais, a parceria entre o poder público e as OSCIPs serve como importante vetor de desenvolvimento econômico e social e da implantação de programas, projetos e de políticas, focadas no interesse público.

Assim, pode-se concluir que as OSCIPs são entidades privadas, que atuam sob fomento e fiscalização do Poder Público, possuem regulamentação específica a ser estabelecida por cada ente da federação (União, Estados e Municípios) e desenvolvem atividade de interesse da coletividade em regime de cooperação com o Poder Público.

4.2- Da terceirização de mão de obra e a despesa com pessoal

O art. 169 da Constituição Federal atribuiu à lei complementar a competência para estabelecer os limites da despesa com pessoal dos entes federativos. Nesse caso, o comando se concretizou por meio da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A LRF explicitou, em seu art. 18, o entendimento do que deve conter a despesa com pessoal, destacando que os contratos de terceirização de mão-de-obra destinados a substituir servidores e empregados públicos serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.





§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
(destacou-se)

O objetivo da norma foi determinar que os gastos com terceirização em funções típicas de ocupantes de cargos efetivos não deixassem de ser considerados no cálculo da despesa com pessoal.

Considerando-se que a intenção do legislador era evitar qualquer burla aos limites de despesa com pessoal, parece inequívoco que, na análise do caso concreto, as despesas com contratos firmados com OSCs possam ser equiparadas às despesas dos contratos de terceirização de mão de obra, para que, dessa forma, se atinja com maior eficácia a finalidade legal.

Nesse contexto, a terceirização pode ser entendida como a transferência de uma atividade à outra organização. Assim sendo, existem atividades que, por não serem consideradas típicas do órgão ou entidade administrativa, podem ser regularmente terceirizadas, garantindo que não haja sobreposição de funções entre terceirizados e servidores de carreira.

Em Mato Grosso, a normatização expedida pela Secretaria de Estado de Planejamento de Mato Grosso – Seplag⁵, da contornos do que é permitido e proibido terceirizar, assim dispendo:

Seção III

Dos Serviços Passíveis de Execução Indireta

Art. 7º Serão objeto de execução indireta as atividades previstas em atos normativos que regulamentam a matéria.

§ 1º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, na forma da lei.

§ 2º As funções elencadas nas contratações de prestação de serviços deverão observar a nomenclatura estabelecida na

⁵ Instrução Normativa nº 01, de 17 de janeiro de 2020, disponível em:
<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaotribut.nsf/7c7b6a9347c50f55032569140065ebbf/f260f4532d90f834042584f50075161f?OpenDocument> Consulta em 29abr2022.





Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho, ou outra que vier a substituí-la.

Art. 8º Poderá ser admitida a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º desta Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

Seção IV

Da Vedação à Contratação de Serviços

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

A utilização indevida de contratos de terceirização ou de parcerias com OSCs⁶ para mera interposição de mão de obra acarreta desvio de finalidade, com consequências previstas na legislação em vigor, incluindo a contabilização da referida despesa como gasto com

⁶ OSCIP ou OS.





pessoal. Nesse contexto, embora comum, a prática demonstra-se irregular, conforme leciona Leite⁷:

A ampliação do alcance dos gastos de pessoal se deu porque era prática comum nos entes da federação a realização de contratos de fornecimento de mão-de-obra para execução serviços públicos, mormente os de caráter permanente, contabilizando-se tais despesas como “serviços de terceiros”, ficando, portanto, fora das despesas de pessoal. Agindo assim, a Administração confundia fim com o meio e terceirizava a mão-de-obra, substituindo servidores e empregados públicos, em verdadeira burla à LRF, que dedicou especial atenção às despesas de pessoal, maior responsável pelo desequilíbrio das contas públicas.

No mesmo sentido, há farta jurisprudência desta Corte de Contas considerando no cômputo da despesa com pessoal os gastos com terceirização de atividades finalísticas:

Pessoal. Contratação de serviços médicos. Necessidade permanente de pessoal. Inclusão no limite de despesas com pessoal.

Os gastos decorrentes de contratação de prestação de serviços médicos, a fim de suprir necessidade permanente de profissionais de saúde, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados no orçamento como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”.

(TCE-MT. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Parecer 32/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 27/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/10/2017. Processo 84417/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 40, set/2017).

Pessoal. Limite de gastos. Termo de parceria com Oscip. Ausência de complementação de serviços públicos. Substituição de servidores.

⁷ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 396.





As despesas oriundas de Termo de Parceria celebrado entre a Administração e Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que não estejam relacionadas com a complementação de serviços públicos, mas que, na prática, sejam afetas à terceirização de serviços médicos mediante a substituição de servidores públicos, devem ser agregadas ao montante de gastos utilizado para cálculo dos limites de Despesas com Pessoal previstos na LRF.

(TCE-MT. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: LUIZ HENRIQUE LIMA. **Parecer 130/2017** - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 19/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 09/02/2018. Processo 81957/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 43, dez/2017).

Pessoal. Despesa total com pessoal. OSCIP. Desempenho de atividades finalísticas.

1) Os gastos com pessoal de OSCIP parceira, que tenham por objetivo o desempenho de atividades finalísticas da Administração Pública, devem ser incluídos no cômputo de despesa total com pessoal.

2) As despesas com pessoal para atuação na atividade-fim do ente público devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, independentemente da forma de contratação.

(TCE-MT. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL. Relator: ISAIAS LOPES DA CUNHA. **Acórdão 382/2020** - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 14/10/2020. Processo 75213/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 69, out/nov/2020).

Portanto, a Lei Complementar Federal nº 101/2000 especificou o que deve ser considerado como despesa com pessoal, existindo dispositivo específico para coibir o uso indevido de contratos de parcerias firmados com a Administração Pública.

4.3- Das alterações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional





A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no uso de suas atribuições previstas no §2º do art. 50 da LRF, editou a Portaria 495/2017⁸ com finalidade de aprovar o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF⁹, que estabeleceu, dentre outros comandos, o que segue:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da **contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas**. (destacou-se)

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que **os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal"**. (destacou-se)

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à **remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal**. (destacou-se)

Conforme demonstrado no tópico anterior, percebe-se que o referido comando apresenta total sintonia com a jurisprudência deste Tribunais de Contas sobre o tema, ou seja, que a terceirização de atividades finalísticas do ente público, bem como a substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizadas nas despesas com pessoal, nos termos estabelecidos pelo §1º do art. 18 da LRF.

Por outro lado, de modo diverso ao definido para as terceirizações, onde os gastos relativos às atividades finalísticas devem ser considerados prontamente no cálculo da despesa

⁸ Portaria nº 495, de 6 de junho de 2017 - Aprova a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF.

⁹ BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 8 ed. Brasília. 2017. Pag. 502.





com pessoal, a STN entende que nas pactuações com OSCs o cômputo da despesa com pessoal fica condicionada também a verificação de que essas entidades administram estruturas pertencentes à Administração Pública ou tenham a totalidade ou a maior parte de suas despesas custeadas pelo Poder Público:

Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento **aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público**. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público.

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados.

Em 2019 a STN publicou a Portaria nº 233 com o objetivo de estabelecer regras transitórias para operacionalização do registro dos valores com despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil, definindo, no §2º do art. 1º, o que segue:

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de





2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Posteriormente, a Portaria 377/2020 da STN adiou por mais um ano a implementação da medida, informando sobre a plena aplicabilidade a partir de 2022, não se identificando, até o momento, norma que amplie ou flexibilize esse prazo.

Desse modo, a STN, por meio do MDF, estabeleceu que os gastos com pessoal decorrentes da execução de atividades finalísticas, pactuadas com organizações da sociedade civil, devem compor o cálculo da despesa com pessoal quando essas entidades também administrem estruturas pertencentes à Administração Pública ou tenham a totalidade ou a maior parte de suas despesas custeadas pelo Poder Público.

4.4- Da tese contida na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 - TP

A tese que ora se reexamina tem o seguinte conteúdo normativo:

g) os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999.

Referido dispositivo se fundamenta na legislação de regência sobre o tema, sobretudo na LRF e na Lei 9.790/1999, que trata sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e institui e disciplina o Termo de Parceria.

Conforme analisado em tópicos anteriores, percebe-se que a LRF estabeleceu as hipóteses em que se deve considerar as despesas com pessoal, existindo comando normativo específico para tratar a utilização irregular de contratos de terceirização ou de parceria com o Poder Público.





A utilização de OSCs (nas quais se incluem OSCIPs e OSs) como intermediárias de mão-de-obra representa desconformidade legal, plenamente passível de controle por esta Corte de Contas, haja vista que a eventual dissimulação de terceirização de atividades finalísticas não afasta o comando previsto no §1º do art. 18 da LRF, tampouco desnatura o comando normativo da alínea “g” da RC 02/2013.

Referida situação encontra respaldo nos julgados desta Corte de Contas e em julgamento proferido pelo Tribunal de Contas da União que, em sede de embargos de declaração, assim se manifestou, por meio do Acórdão 1187/2019 - Plenário¹⁰:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 2444/2016-TCU-Plenário, que apreciou Solicitação do Congresso Nacional, no qual se requereu **manifestação deste Tribunal acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente sobre a forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) ; (destacou-se)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992;

9.2. esclarecer à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que o Acórdão 2444/2016-TCU-Plenário não possui caráter normativo, nem constitui prejudgamento de tese;

9.3. declarar nulos os subitens 9.1.2. a 9.1.5 do Acórdão 2444/2016-TCU-Plenário;

9.4. considerar prejudicados os pedidos da embargante contidos nas alíneas “c” e “d” do parágrafo 21 de sua peça recursal;

9.5. integrar o Acórdão 2444/2016-TCU-Plenário para informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais

¹⁰ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1187%252F2019/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=68bd1f30-a4c8-11e9-8d9b-15640da3f139> Consulta em: 3mai2022.





publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) , bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a **parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal;** (destacou-se)

9.6. dar ciência deste acórdão à embargante, ao Presidente do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e à Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU (Semag).

(TCU – Solicitação do Congresso Nacional. Relator: Bruno Dantas. **Acórdão1187/2019 – Plenário**. Data da Sessão: 22/05/2019. Processo 023.410/2016-7)

Acerca do pronunciamento dado pelo TCU no referido Acórdão, importante destacar que o dispositivo, o relatório e o voto limitam-se à questão da “**remuneração do pessoal que exerce atividade fim do ente público nas organizações sociais**”, não havendo qualquer menção às demais disposições trazidas pela STN na oitava edição do MDF, abordadas no item 4.3 desta Manifestação.

Desse modo, não é possível afirmar que há manifestação do TCU sobre a orientação dada pela STN em condicionar o cálculo da despesa com pessoal também à hipótese de que as Organizações da Sociedade Civil administrem estruturas pertencentes à administração pública ou tenham a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público.

Ademais, é cediço que compete à STN editar atos normativos com o objetivo de consolidar as contas públicas, assim como para promover o acompanhamento e a sistematização da execução contábil de toda a administração pública.

Por sua vez, os atos normativos destinam-se a possibilitar a fiel execução da lei, explicitando e detalhando o conteúdo das leis que regulamentam, com o objetivo de uniformizar os procedimentos a serem adotados sempre que os administrados se deparem





com situações concretas semelhantes. Contudo, esses atos normativos não podem trazer inovações ao mundo jurídico, criando direitos ou obrigações não previstas em Lei.

Portanto, diante dos elementos apresentados, entende-se que é possível concluir pela adequação do conteúdo normativo da tese contida na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP ao ordenamento jurídico.

4.5- Da necessidade de criação de nova ementa

Nos termos do que se apresentou no tópico precedente, pode-se concluir que “os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999”, nos termos dispostos na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP.

Contudo, a utilização indevida de contratos de parceria com essas entidades, assim como com outras OSCs, com a finalidade de dissimular a contratação de atividades finalísticas do ente público parceiro, deve acarretar a aplicação do §1º do art. 18 da LRF, conforme jurisprudência apresentada nesta Manifestação.

Reforça-se que o conteúdo disposto na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP, embora íntegro e de acordo com o arcabouço jurídico vigente, não contempla as hipóteses em que a despesa com pessoal das OSCIPs, assim como de outras OSCs, devem ser consideradas no cômputo da despesa total com pessoal do ente público parceiro, em atendimento à proposta de reexame apresentada.

Assim, mostra-se cabível também a criação de dispositivo com a finalidade de explicitar que o pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações da sociedade civil deve ser incluído no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal.





5- CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- a) a presente proposta de reexame atende aos requisitos de admissibilidade previstos na Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT);
- b) o parecer da unidade técnica observa a legislação afeta ao controle externo e à administração pública, é aderente à jurisprudência do TCE-MT, revela-se ampliativo em relação à questão formulada e comporta proposta de encaminhamento alternativa para deliberação da CPNJur;
- a) as OSCIPs são entidades privadas, que atuam sob fomento e fiscalização do Poder Público, possuem regulamentação específica e desenvolvem atividade de interesse da coletividade em regime de cooperação com o Poder Público;
- b) a terceirização pode ser entendida como a transferência de uma atividade à outra organização. Assim sendo, existem atividades que, por não serem consideradas típicas do órgão ou entidade administrativa, podem ser regularmente terceirizadas, garantindo que não haja sobreposição de funções entre terceirizados e servidores de carreira;
- c) utilizados em conformidade com a legislação, os termos de parceria firmados com OSCIPs não representam terceirização de mão-de-obra ou de atividade finalística do Poder Público, uma vez que o instrumento visa que a entidade privada atue em cooperação com os interesses da coletividade;
- d) a utilização indevida de contratos de terceirização ou de parcerias com Organizações da Sociedade Civil para mera interposição de mão de obra acarreta desvio de finalidade, com consequências previstas na legislação em vigor, incluindo o cômputo do referido gasto como despesa com pessoal, conforme farta jurisprudência desta Corte de Contas;
- e) a STN regulamentou as hipóteses de inclusão das despesas com Organizações da Sociedade Civil no cálculo do limite da despesa com pessoal estabelecido pela LRF, quando essas entidades apresentarem, em suas pactuações com o poder público, gastos com remuneração do pessoal em atividades finalísticas do ente público parceiro;





f) o conteúdo normativo da tese contida na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP permanece aderente ao ordenamento jurídico vigente.

g) é cabível criar dispositivo em ementa de consulta com a finalidade de explicitar que o pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações da sociedade civil deve ser incluído no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A fim de subsidiar pronunciamento conclusivo da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur, com base nos fundamentos meritórios e ementas sugeridas, apresenta-se quadro comparativo com as propostas da unidade técnica e SNJur:

Objeto	Proposta da Unidade Técnica	Proposta da SNJur
(1) Revisão da tese contida na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP	A revogação integral da tese consignada na alínea “g” do dispositivo da Resolução de Consulta TCE-MT n° 02/2013.	A manutenção do conteúdo normativo da tese contida na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP, por estar em consonância com o ordenamento jurídico.
(2) Explicitar que as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim do ente da federação e que recebem recursos públicos da Administração Pública para tanto devem ser computadas como despesa total com pessoal do ente público parceiro	Aprovação da seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução n° 14/2007): (Cabeçalho) Resolução de Consulta n° ___/2022. Pessoal. Limite de Despesas. Terceirizações. Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC). Remunerações do pessoal de Terceirizações e de OSC. Inclusão na apuração dos limites de despesa com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal. (Dispositivo) 1) As Terceirizações de serviços relacionados às atividades finalísticas do Poder Público, mediante contratos celebrados com cooperativas, empresas, empresários, ou de outras formas assemelhadas, devem ser consideradas como substituição de servidores ou empregados públicos e, por conseguinte, contabilizadas na mesma classificação orçamentária utilizada para "Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização". Assim, essas	Aprovação da seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução n° 14/2007): (Cabeçalho) Resolução de Consulta n° ___/2022. Pessoal. Limite de Despesas. Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC). Remunerações do pessoal de OSC. Inclusão na apuração dos limites de despesa com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal. (Dispositivo) O pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público parceiro nas organizações da sociedade civil deve ser incluído no total apurado para verificação dos limites de despesa com pessoal, nos termos estipulados no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.





	<p>despesas devem ser incluídas no cômputo da Despesa Total com Pessoal (DTP) do Ente contratante, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF.</p> <p>2) As despesas com a remuneração de pessoal decorrentes da execução de serviços públicos finalísticos mediante pactuações com Organizações da Sociedade Civil (OSC), inclusive aquelas organizações qualificadas como OS ou OSCIP, devem ser incluídas no cômputo da DTP do Ente Federado demandante, quando essas organizações administrarem estruturas pertencentes à Administração Pública ou tenham a totalidade ou a maior parte das despesas pactuadas custeadas com recursos públicos.</p> <p>3) As disposições da alínea anterior devem ser consideradas pelas unidades técnicas deste Tribunal de Contas quando da verificação do cálculo dos limites das Despesas com Pessoal dos Entes mato-grossenses na competência do exercício financeiro de 2021, tendo em vista a necessidade de ser aferir eventuais excessos a serem eliminados em exercícios futuros, conforme interpretação sistemática das disposições constantes do artigo 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021 com aquelas inseridas na Portaria STN nº 377/2020, e, em consonância com as orientações da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME.</p>	
--	---	--

6- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, considerando os argumentos apresentados, sugere-se à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência os seguintes encaminhamentos:

1) a manutenção do conteúdo normativo da tese contida na alínea “g” da Resolução de Consulta 02/2013 – TP, por estar em consonância com o ordenamento jurídico; e





2) a aprovação da seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007), com a finalidade de explicitar que o pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações da sociedade civil deve ser incluído no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na LRF:

Resolução de Consulta nº ___/2022. Pessoal. Limite de Despesas. Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC). Remunerações do pessoal de OSC. Inclusão na apuração dos limites de despesa com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público parceiro nas organizações da sociedade civil deve ser incluído no total apurado para verificação dos limites de despesa com pessoal, nos termos estipulados no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cuiabá, 30 de maio de 2022

(assinatura digital)

Saulo Pereira de Miranda e Silva
Auditor Público Externo

De acordo:

(assinatura digital)

Lisandra Ishizuka Hardy Barros
Secretária de Normas e Jurisprudência

