



GEFIN
GRUPO DE GESTORES
DAS FINANÇAS ESTADUAIS

Gastos com Organizações Sociais e os impactos na Despesa com Pessoal

Resumo da NT do GEFIN encaminhada à STN

RELATOR: MANUEL ROQUE – BA

CTCONF / BSB / Maio/2018



GASTO PESSOAL – OS

Fica obrigado os Entes da Federação, dentre eles os Estados e o Distrito Federal, **de incluir na apuração do limite total dos gastos** com pessoal a parcela proveniente da **contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta**, conforme o item 04.01.02.01, 3 da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, versão de 18/09/2017, cuja vigência **a partir de 01/01/2018**.



GASTO PESSOAL – OS



GEFIN
GRUPO DE GESTORES
DAS FINANÇAS ESTADUAIS

ENTENDIMENTO STN

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





GASTO PESSOAL – OS

LRF ART 18

- 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". (Grifo nosso).



ACÓRDÃO Nº 2444/2016-TCU-Plenário

- Tribunal de Contas da União, em resposta à consulta formulada pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, por meio do ACÓRDÃO Nº 2444/2016-TCU-Plenário (TC 023.410/2016-7) entende e cita o entendimento do STF (ADI 1.923), não ser obrigatória essa inclusão dos gastos com as Organizações Sociais nos limites das despesas com pessoal.

GASTO PESSOAL – OS

Do voto condutor da decisão do TCU, proferido pelo relator, Ministro BRUNO DANTAS, destacamos, por pertinência, os seguintes pontos:

“17. Traçar uma analogia entre terceirização de mão de obra e contratação de organização social, com o intuito de ampliar o alcance do art. 18, §1º, da LRF, ou do art. 105 da LDO 2016, **não me parece ser a melhor hermenêutica**, pois os dois institutos possuem natureza completamente distintas. O primeiro visa tão somente suprir a contratante de mão de obra, enquanto que o segundo tem a finalidade de transferir determinadas atividades para o setor privado, visando a parceria no atingimento de metas. **(grifo nosso)**

GASTO PESSOAL – OS



GEFIN
GRUPO DE GESTORES
DAS FINANÇAS ESTADUAIS

Continuando a análise da Resposta e Consulta ao TCU já citada acima, cabe destacar o seguinte trecho:

6. O eminente Min. Relator Ayres Britto, ao trazer o feito a julgamento na sessão plenária de 07 de abril de 2011, votou pela procedência parcial dos pedidos. Após afirmar que, no campo dos serviços públicos, o Estado é ator por excelência, ressaltou a existência, na Constituição Federal, **de serviços públicos não exclusivos, cujo exercício pode se dar também por particulares**, de modo que “se prestadas pelo setor público, são atividades públicas de regime jurídico igualmente público”, e “se prestadas pela iniciativa privada, óbvio que são atividades privadas, porém sob o timbre da relevância pública”, citando como exemplos as disposições constantes dos arts. 194 – **seguridade social** –, 197, 199, §§ 1º e 2º – **saúde** –, 202, caput e § 3º – **previdência privada** –, 205, 209, caput, 213, caput e §§ 1º e 2º – **educação** –, 216, §1º – **cultura** –, 218, caput e § 4º – **desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação tecnológicas** –, dentre outros. (*grifos nosso*)

GASTO PESSOAL – OS

Ainda sobre o tema o Dr. Alexandre Massarana da Costa publicou, em julho de 2017, artigo no site Jus.com que traz inúmeros argumentos e decisões dos tribunais de todo o país que vão ao encontro da tese aqui defendida, os quais aqui reproduzimos bem como os seus argumentos.

... entendimento firmado fundamentadamente pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta n.º 716.238:

(...)

Logo, pelo fato de os empregados da OSCIP não integrarem o quadro de servidores municipais e, ainda, tendo em vista que os recursos repassados serão feitos a título de Despesas de Transferências Correntes, não há que se computarem tais despesas como Despesas de Pessoal, tampouco como Outras Despesas de Pessoal, por não ser o caso de terceirização de mão-de-obra. (...)

GASTO PESSOAL – OS

Ainda sobre o tema o Dr. Alexandre Massarana da Costa publicou, em julho de 2017, artigo no site Jus.com que traz inúmeros argumentos e decisões dos tribunais de todo o país que vão ao encontro da tese aqui defendida, os quais aqui reproduzimos bem como os seus argumentos.

Outrossim, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na Consulta vertida no processo TC nº 002149/006/02, de Relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, entendeu que não se aplica o limite da despesa com pessoal do §1º do Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal nos casos dos funcionários das entidades que a Administração celebra Termo de Parceria, Contrato de Gestão ou Convênio, pois o vínculo empregatício se verifica apenas com a entidade contratada.

[...] Não serão consideradas como despesa de pessoal as de terceirização que tenha a ver com: contratos em que não se especifique a quantidade e/ou especialização dos funcionários, salvo se necessário à caracterização do objeto, bem como que não esteja caracterizada qualquer subordinação, vinculação ou pessoalidade entre a Administração e os funcionários da contratada. (grifos nosso)

GASTO PESSOAL – OS

Ainda sobre o tema o Dr. Alexandre Massarana da Costa publicou, em julho de 2017, artigo no site Jus.com que traz inúmeros argumentos e decisões dos tribunais de todo o país que vão ao encontro da tese aqui defendida, os quais aqui reproduzimos bem como os seus argumentos.

(...) entendimento do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, que, em sessão de 27.11.2008 de seu Tribunal Pleno, assim respondeu à **Consulta nº 716.238**:

Município — Organização da sociedade civil de interesse público — Assessoria jurídica à população carente — Exigência de lei municipal para qualificação da OSCIP — Necessidade de licitação para celebração do termo de parceria — Limitações ao exercício da advocacia — Apreciação do estatuto social pela OAB — Fiscalização e controle pelo Tribunal de Contas — Empregados celetistas — **Impossibilidade de lançamento em Despesa de Pessoal.**

GASTO PESSOAL – OS

Buscando amparo da academia, trazemos à luz os ensinamentos do **Prof. Dr. Fernando Borges Mânica**, Doutor em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Advogado e Procurador do Estado do Paraná, em artigo com o título “SELEÇÃO DE PESSOAL E REGIME DE GESTÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS EM PARCERIA COM O SETOR PÚBLICO NA ÁREA DA SAÚDE”, ao referir-se ao tema aqui debatido.

(...) Ora, como a hipótese de participação privada na prestação de serviços públicos é lícita nos casos em que configurada terceirização de serviços e não de mera interposição de mão-de-obra, não incide na hipótese a determinação legal de cálculo dos referidos gastos no limite imposto pela lei. De outra banda, se houver servidores ou empregados públicos cedidos pelo ente federativo à entidade privada, tal gasto deverá ser computado para aferição da observância do limite legal. (MÂNICA, 2011) (grifo nosso)

GASTO PESSOAL – OS

Finalizando, ao amparo da Doutrina do Direito Administrativo, temos que:

(...) a ilustre administrativista **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** assevera que os “contratos de terceirização de mão-de-obra” de que trata o § 1º do Art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 **referem-se tão somente à terceirização sob a forma de fornecimento de mão de obra e não à terceirização que tem por objeto a prestação de serviço pela empresa contratada. (DI PIETRO, 2012) (grifo nosso)**

GASTO PESSOAL – OS

CONCLUSÃO

Diante de tudo que fora aqui exposto o GEFIN entende que, considerando apenas os argumentos jurídicos-legais, os gastos com as Organizações Sociais, **quando não se refere a substituição direta de pessoal**, não pode ser consideradas como Despesa de Pessoal passível de enquadramento no que estabelece o §1º do Art. 18º da Lei Complementar nº 101/2000 e, conseqüentemente nos limites estabelecidos no Art. 19 daquela mesma norma legal.

GASTO PESSOAL – OS

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Seção I, 5 mai. 2000.

COSTA, Alexandre Masarana da. **Termos de parceria e contratos de gestão e as despesas com pessoal no âmbito do regime colaborativo estatal com o terceiro setor.**

<https://jus.com.br/artigos/59188/termos-de-parceria-e-contratos-de-gestao-e-as-despesas-com-pessoal-no-ambito-do-regime-colaborativo-estatal-com-o-terceiro-setor/3> <Acesso em 22/03/2018>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** São Paulo: Atlas, 2012. p. 226.

MÂNICA, Fernando Borges. Seleção de pessoal e regime de gestão das entidades privadas em parceria com o setor público na área da saúde. In: MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (coord.). **Terceiro Setor e parcerias na área da saúde.** Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 151-176. Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/artigos/> <acesso em 23/03/2018>



GEFIN
GRUPO DE GESTORES
DAS FINANÇAS ESTADUAIS

OBRIGADO PELA ATENÇÃO.