

TERCEIRIZAÇÃO DESPESAS COM PESSOAL – LIMITES

PROCESSO N° : 517371/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 1885/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Dispêndios com execução indireta, mediante terceirização, de atividade meio sem similaridade com a de qualquer carreira do quadro funcional e que não caracterize substituição de servidores ou de empregados públicos. Conhecimento e resposta pela não contabilização como despesa com pessoal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, representado pelo seu Presidente, Desembargador José Laurindo de Souza Neto, em que apresentou a esta Corte de Contas o seguinte questionamento:

Os dispêndios realizados com a execução indireta (terceirização) das atividades de “apoio administrativo”, quando estas forem desempenhadas na qualidade de atividade meio, são considerados no limite de “despesas com pessoal” referido na Instrução Normativa n.º 56/2011-TCE/PR e no art. 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000?

A peça inaugural encontra-se instruída por Parecer Jurídico (peça 4) contendo conclusão “pela possibilidade de exclusão dos dispêndios com terceirização de serviços de ‘apoio administrativo’ do limite de despesas com pessoal referido na Instrução Normativa n.º 56/2011-TCE/PR, visto que não se configura hipótese de substituição de servidores ou empregados públicos”.

Após distribuição do feito, a Consulta foi recebida pelo Despacho n° 1209/21 (peça 6), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Em conformidade com o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação n° 93/21 (peça 8), em que relacionou duas decisões em processos de Consulta correlatas ao tema proposto pelo ora Consultante, contidas nos Acórdãos n° 1476/19 e n° 1357/18, ambos do Tribunal Pleno.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, esta emitiu o Despacho n° 979/21 (peça 10), em que informou que “não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.”

Em seguida, a Coordenadoria de Gestão Estadual emitiu a Instrução nº 1079/21 (peça 11), em que opinou pelo não conhecimento da Consulta, sob o fundamento de que

esta CGE não realiza dispensa individualizada das questões jurídicas e contábeis postas na IN56/011-TCEPR, todavia vigente, no intuito de formatar um acórdão normativo para aleatórias atividades-meio, básicas ou de apoio, com avaliação sobre multiplicidade de contratações possíveis.

Alternativamente, em não sendo esse o entendimento do Relator, manifestou-se pelo conhecimento da Consulta,

exclusivamente para reafirmar-se a jurisprudência da Casa – Acórdão nº 1.476/19-TCEPR, legitimada pelo teor da IN56/011-TCEPR, pontual quanto à correta metodologia de enquadramento das despesas em seus respectivos elementos, sem assimetria de informação, respeitando-se os critérios padronizados do MCASP/STN, a serem verificados, na ocasião adequada, por Inspetorias/CGE, que observarão a dinâmica dos fatos, registros, análises, e classificações contábeis, nos termos de suas atribuições regimentais.

Por meio do Despacho nº 1439/21 (peça 12), tendo-se em conta o disposto no art. 311, § 1º, do Regimento Interno, somado à relevância, complexidade e atualidade do tema indagado, deixou-se de acolher a proposta de não recebimento da Consulta e determinou-se o prosseguimento do feito, a fim de que fossem colhidos os opinativos da 3ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas.

Em atendimento, a 3ª Inspeção de Controle Externo emitiu a Instrução nº 65/21 (peça 14), em que propôs o oferecimento de resposta pela negativa, nos seguintes termos:

os dispêndios realizados com a execução indireta das atividades de ‘apoio administrativo’ pela via terceirizada, quando desempenhadas como atividade meio e desde que as funções não encontrem similaridade com as de outra carreira do quadro efetivo, não são considerados no limite de ‘despesas com pessoal’ referido na Instrução Normativa n.º 56/2011 – TCE/PR e no art. 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

A Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer nº 107/22 (peça 15), de modo semelhante, propôs o oferecimento da seguinte resposta:

os dispêndios realizados com a execução indireta das atividades de ‘apoio administrativo’ pela via terceirizada, quando desempenhadas como atividade meio, por serem serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração e desde que as funções não encontrem similaridade com as de outra carreira do quadro efetivo, não são considerados no limite de “despesas com pessoal”, em consonância com o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal e de acordo com a metodologia definida pela Instrução Normativa nº 56/2011, deste Tribunal de Contas.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitera-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte e amparada em parecer jurídico.

No mérito, em que pese o opinativo diverso da Coordenadoria de Gestão Estadual, deve prevalecer o entendimento partilhado pela 3ª Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas em favor da resposta à presente Consulta, considerando a relevância do tema questionado e do interesse público a ele subjacente.

Contextualizou a Consultoria Jurídica do Gabinete do Secretário do Tribunal de Justiça, por meio do Parecer nº 6635973 (peça 04), que as Leis nº 16.748, de 29 de dezembro de 2010, nº 16.024, de 19 de dezembro de 2008, e nº 17.528, de 25 de março de 2013, com as respectivas redações dadas pela Lei Estadual nº 20.329, de 24 de Setembro de 2020, editada para fins de unificar os Quadros de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Paraná, não contêm qualquer previsão de atividades básicas, de suporte ou de apoio para os servidores integrantes do Quadro Permanente daquela Corte, nem mesmo para a carreira de Técnico Judiciário, que é a mais simples dentre elas, de modo que a terceirização de atividades de “apoio administrativo” não representaria substituição de servidores ou de empregados públicos no âmbito daquele Tribunal.

Por esse motivo, concluiu que os dispêndios correspondentes a essas atividades poderiam ser excluídos do cômputo do limite de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Instrução Normativa nº 56/2011 deste Tribunal de Contas.

Inicialmente, cabe ressaltar que não integra o objeto da presente Consulta a análise da situação fática apresentada, nem, em especial, a verificação da efetiva ausência de previsão de atividades básicas, de suporte ou de apoio entre as atribuições dos cargos que integram o quadro de pessoal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez que, nos termos do art. 311, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas,¹ a resposta a ser oferecida será sempre em tese, mesmo quando em face de caso concreto.

Ainda em caráter introdutório, muito embora a Coordenadoria de Gestão Estadual haja se posicionado, no mérito, pela reafirmação da decisão contida no Acórdão nº 1476/19, deste Tribunal Pleno, também importa expor que aquela decisão, conforme seu teor, transcrito mais adiante, foi precipuamente voltada à admissibilidade da terceirização de atividades-meio no contexto de reformulação de lei de planos de

¹ § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

cargos e carreiras públicas, abordando, apenas ao final, a possibilidade de exclusão do cômputo da despesa total com pessoal dos contratos administrativos correspondentes às atividades passíveis de terceirização anteriormente desempenhadas por ocupantes de cargos ou empregos públicos extintos.

Assim, mesmo que em sentido absolutamente consoante com o entendimento contido ao final daquela decisão, mostra-se pertinente a resposta à presente Consulta, somando-se, à relevância, complexidade e atualidade do tema indagado (já assinaladas no Despacho nº 1439/21, peça 12), a necessidade de pronunciamento deste Tribunal a respeito da generalidade dos casos de terceirização de atividades-meio que não caracterizem substituição de servidores ou de empregados públicos.

Conforme bem exposto pela 3ª Inspeção de Controle Externo, o tema em exame tem origem no art. 169, da Constituição Federal, que estabelece que a despesa com pessoal “não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.² FTRH

A matéria é regida no plano infraconstitucional pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujo art. 18, § 1º, define que “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’” (grifou-se).³

Transcreve-se, em razão de sua clareza, os comentários da douta Procuradora-Geral de Contas, Dra. Valéria Borba, a esse dispositivo legal, constantes do Parecer nº 107/22 (peça 15):

Tal norma, protetiva da higidez das contas públicas e do equilíbrio intergeracional, volta-se a submeter aos limites dos art. 19 e 20 todos os gastos com pessoal orientados à consecução dos fins do Estado, de modo a coibir indevidas terceirizações de atividades finalísticas (o que seria estimulado, caso tais gastos escapassem ao limitador) e, sobretudo, a tutelar as finanças públicas com o estabelecimento de parâmetro objetivo que impeça o comprometimento de parcela assoberbada do orçamento.

Releva destacar, ainda, que a LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividade meio), na forma de regulamento, tais como as atividades de apoio administrativas não contemplados no respectivo plano de cargos.

2 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

3 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».

Desse modo, assiste razão ao órgão técnico na medida em que a substituição de servidores e empregados públicos está ligada à função pública exercitada como precípua da entidade pública. Caso haja a extinção do cargo ou emprego público e a atividade até então desempenhada pelos profissionais efetivos é passível de terceirização, os contratos administrativos correspondentes não comporão o cálculo da despesa total com pessoal.

Por outro lado, se a atividade não é sujeita à terceirização, e mesmo assim a entidade extinguir o cargo/emprego, continuarão a compor a despesa total com pessoal, por força do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito deste Tribunal de Contas, a Instrução Normativa nº 56/2011, em consonância com a mencionada norma legal, dispõe, em seu art. 3º, § 2º, que, na apuração do limite da despesa de pessoal “será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza ‘Outras Despesas de Pessoal’”,⁴ bem como, em seu art. 16, § 5º, que serão computadas “as despesas de pessoal realizadas por interposta pessoa mediante instrumentos de convênio, ajustes, acordos, parcerias, contratos de gestão ou outros termos congêneres, no atendimento de atividades típicas ou de responsabilidade final da Administração”,⁵ sendo assim considerados (grifou-se):

- I - os **serviços de natureza permanente, integrantes de atividades próprias de servidores do quadro**, que sob argumentação do caráter de complementaridade venha sendo terceirizado de forma ininterrupta por tempo superior a mais de dois anos;
- II - os **serviços de caráter permanente que tenham correspondência nas atividades previstas no plano de cargos e carreiras** do ente ou entidade;
- III - os **serviços pertencentes à atividade-fim do ente ou entidade**, contabilizados ou não no grupo de natureza “outras despesas de pessoal”, do plano de contas da despesa pública.

Depreende-se dos dispositivos acima citados que, em se tratando de contratações de atividades-meio efetivamente passíveis de terceirização (assim entendidas aquelas que não se refiram a atividades próprias de servidores do quadro funcional, ou de caráter permanente previstas no plano de cargos e carreiras, ou finalísticas da Administração contratante), não se estará, em tese, diante de substituição de servidores ou de empregados públicos, de modo que os dispêndios correspondentes não estarão dentre aqueles passíveis de cômputo no limite de despesas com pessoal para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Instrução Normativa nº 56/2011, deste Tribunal.

4 § 2º Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, a serem contabilizadas no grupo de natureza “Outras Despesas de Pessoal” e, ainda:
(...) 12

5 § 5º Os limites referidos nos arts. 14 e 15 incluirão as despesas de pessoal realizadas por interposta pessoa mediante instrumentos de convênio, ajustes, acordos, parcerias, contratos de gestão ou outros termos congêneres, no atendimento de atividades típicas ou de responsabilidade final da Administração, sendo para inclusão considerados:
(...)

Vale mencionar, apenas como ilustração didática, que este parece ser, em princípio, o caso da situação fática retratada pelo ora Consulente, visto que, caso efetivamente não haja qualquer previsão de atividades básicas, de suporte ou de apoio para os servidores integrantes de seu Quadro Permanente, não poderá a terceirização de atividades de “apoio administrativo” ser considerada substitutiva de seus servidores ou empregados públicos (por ser estranha às finalidades do Poder Judiciário, tratando-se, evidentemente, de atividade meio), não sendo os gastos correspondentes, portanto, computáveis no respectivo limite de despesas de pessoal.

No mesmo sentido, aponta o precedente identificado pelo Consulente e pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, constante do Acórdão nº 1476/19 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa (grifou-se):

1 - Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, responder as questões nos seguintes termos:

i) Tendo em vista a regra de realização de concurso público insculpida no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e considerando que os Municípios necessitam ver satisfeitas, além das atividades-fim, desempenháveis por servidores efetivos e que são implementadas no interesse da coletividade, a realização de atividades-meio, como por exemplo serviços de limpeza e conservação, poderiam ser objeto de terceirização através da realização de procedimento licitatório respectivo?

Sim. Tratando-se de atividade meio, tal como é a prestação de serviços de limpeza e manutenção, admite-se a terceirização.

ii) Em sendo afirmativa a resposta anterior, seria possível que essa terceirização fosse implementada simultaneamente à adequação e/ou reformulação da Lei de Plano de Cargos e Carreiras do ente municipal tendente à supressão de tais funções (limpeza e conservação) das atribuições de cargos públicos eventualmente já existentes ou à declaração de extinção dos mesmos?

Sim, pois não existe óbice para que a terceirização ocorra simultaneamente com a reformulação das carreiras municipais, **desde que a supressão se dê em cargos referentes à atividade meio.**

iii) Em sendo afirmativas as respostas anteriores, os gastos relativos à terceirização dos serviços de limpeza e conservação deverão ser incluídos como despesas de pessoal previstas no caput do artigo 169 da Constituição Federal e artigo 19 da Lei Complementar n.º 101/2000?”

Não. Se os cargos ou empregos públicos forem extintos e as atividades até então desempenhadas por profissionais efetivos forem passíveis de terceirização (não incidência do regime constitucional de cargos/empregos públicos), os contratos administrativos correspondentes **não integrarão o conceito de substituição de servidores/empregados e**, por conseguinte, **não comporão o cálculo da despesa total com pessoal.** O art. 18 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que **apenas 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.**

(...)

(Acórdão nº 1476/19 – Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Fabio de Souza Camargo).

Assim, merece acolhida a emissão de resposta condizente com os termos sugeridos pela 3ª Inspeção de Controle Externo e corroborados pela D. Procuradora-

Geral de Contas, com meras modificações de redação, no sentido de que: os dispêndios realizados com a execução indireta de atividades pela via terceirizada, quando desempenhadas como atividades meio (estas entendidas como serviços auxiliares, de apoio, instrumentais ou acessórios em relação às atividades finalísticas da Administração), desde que não encontrem similaridade com as de qualquer carreira do quadro funcional e que, portanto, não caracterizem substituição de servidores ou de empregados públicos, não são considerados no limite de ‘despesas com pessoal’, em consonância com o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

“os dispêndios realizados com a execução indireta de atividades pela via terceirizada, quando desempenhadas como atividades meio (estas entendidas como serviços auxiliares, de apoio, instrumentais ou acessórios em relação às atividades finalísticas da Administração), desde que não encontrem similaridade com as de qualquer carreira do quadro funcional e que, portanto, não caracterizem substituição de servidores ou de empregados públicos, não são considerados no limite de ‘despesas com pessoal’, em consonância com o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - os dispêndios realizados com a execução indireta de atividades pela via terceirizada, quando desempenhadas como atividades meio (estas entendidas como serviços auxiliares, de apoio, instrumentais ou acessórios em relação às atividades finalísticas da Administração), desde que não encontrem similaridade com as de qualquer carreira do quadro funcional e que, portanto, não caracterizem substituição de servidores ou de empregados públicos, não são considerados no limite de ‘despesas com pessoal’, em consonância com o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o

encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 21 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 26.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência