

SEI/MGI - 46133015 - Parecer



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta Fiscal e Financeira
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros
Coordenação de Assuntos Financeiros

PARECER SEI Nº 3974/2024/MF

Documento preparatório. Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). **Acesso restrito até a tomada de decisão ou a publicação do ato normativo.** Art. 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Direito Financeiro. Secretaria-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União. Consulta sobre os arts. 1º, § 1º, e 18, ambos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

I - A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao acrescentar os gastos com mão de obra terceirizada no conceito de despesa com pessoal, excepciona a regra geral de que tais custos referem-se apenas a ativos, inativos e pensionistas, equiparando, para os fins de responsabilidade fiscal, os dispêndios com terceirizados que encontram-se, de modo inabitual, exercendo a função de servidor ou empregado, com os de ativos;

II - Dada a natureza excepcional da regra prevista no §1º, art. 18 da LRF, conclui-se que esta deve ser aplicada, estritamente, aos casos de substituição de mão de obra de servidores e empregados públicos relativamente às atividades descritas no art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 e no art. 126 da Lei 14.791/23 (LDO-2024);

III - O controle exercido sobre as organizações sociais que utilizam recursos públicos para custeio da folha de pagamento, em princípio, não deve ser materializado por meio da caracterização desses valores como despesas com pessoal, como preconiza o §1º do art. 18, mas mediante a atuação dos órgãos de fiscalização. Sendo assim, uma vez identificado eventual desvio de finalidade em contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, os atos assim praticados, por estarem maculados com vício de nulidade, devem ser considerados nulos, não podendo subsistir no ordenamento normativo. Para além disso, uma vez constatada a fraude, devem ser contabilizados os gastos até então efetuados como despesa de pessoal, haja vista o nítido caráter simulatório;

IV - O disposto no § 1º do art. 18 da LRF não se aplica às parcerias com entidades do terceiro setor que exercem atividades de interesse público, **salvo quando constatada fraude ou desvio de finalidade por simulação.**

Processo SEI nº 10951.007590/2024-91

I - RELATÓRIO E PREMISSAS QUANTO AO EXAME

1. A Secretaria-Geral de Consultoria da AGU, por intermédio do Ofício 00130/2024/SGCS/AGU (44386699), encaminha, para ciência e eventuais providências, demanda sobre a aplicabilidade ou não do teto previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas de pessoal nos casos de parcerias com entidades do terceiro setor que exercem atividades de interesse público.
2. Segundo o referido documento,

"2. Em 6 de outubro de 2023 foi publicada Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) SEI nº 2454/2023/MF, que interpreta regra do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, orientando os entes federativos a incluírem despesas de pessoal decorrentes de contratos de parceria realizados pela administração pública com Organizações Sociais (OS) e outras

Organizações da Sociedade Civil (OSC) no cálculo do limite determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Nota Técnica faz referência a parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (SEI 11899), que entendeu que o Decreto Legislativo emitido pelo Congresso Nacional em 2022 para suspender a Portaria que estabelecia prazo para atendimento desta interpretação se referia unicamente ao prazo de vigência e não ao mérito da exigência.

3. Na data de 15 de março de 2024 foi realizada reunião sobre o tema e restou pactuado que seria elaborado estudo técnico da Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em articulação com a Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil da Secretaria-Geral da Presidência da República, para posterior consulta à Advocacia-Geral da União (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) acerca dos contornos interpretativos necessários ao melhor entendimento da questão."

3. É o breve relatório. Passa-se à análise.

II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4. De plano, cumpre registrar que a edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF é de competência da Secretaria do Tesouro Nacional, na medida em que a essa Secretaria, na condição de órgão central de contabilidade da União [1], compete, nos termos do art. 50, § 2º da LRF, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67 dessa mesma lei.

5. Nessa perspectiva, eventual alteração das regras constantes do MDF compete à STN, de modo que o presente parecer, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea "a", cominado com art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07, restringe-se a um estudo jurídico acerca da melhor interpretação a ser conferida ao art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, consideradas as balizas das atribuições desta Coordenação-Geral atinentes ao direito financeiro e econômico (art. 14, RIPGFN).

6. Pois bem. O Poder Constituinte, por meio do art. 169 da Constituição [2], atribuiu à lei complementar a responsabilidade pela fixação dos limites para despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados e Municípios. Para além dos limites, à norma complementar foi confiada a definição da abrangência de tais despesas, porquanto não há como fixar limites sem estabelecimento do conteúdo do que se limita.

7. Nesse contexto, insere-se o abaixo transcrito art. 18 da LRF, sobre o qual recai o presente estudo:

"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".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#)).

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no [art. 37, inciso XI, da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#)). (grifou-se)

8. Depreende-se da interpretação literal do supramencionado dispositivo que a despesa total com pessoal abrangeria os gastos com ativos, inativos e pensionistas, além dos valores dos contratos referentes à mão de obra terceirizada, contratada, estritamente, para substituir tais servidores e empregados públicos.

9. Infere-se que a norma complementar, ao acrescentar os gastos com mão de obra terceirizada no conceito de despesa com pessoal, excepciona a regra geral de que tais custos referem-se apenas a ativos, inativos e pensionistas, conforme preliminarmente definido no art. 169 da CF. Parece-nos que a intenção é equiparar, para os fins de responsabilidade fiscal, os custos do terceirizado que encontra-se, de modo inabitual, exercendo a função do servidor ou empregado, com os do ativo.

10. Sob essa perspectiva, é pacífico na doutrina que as normas que estabelecem exceções devem ser interpretadas restritivamente. Sobre o assunto, oportuna é a lição de Tércio Sampaio Ferraz Júnior [3]: "Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. **O mesmo se diga para normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva.** No primeiro caso, o *telos* protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica em sua totalidade que, se limitado por lei, esta deve conter, em seu espírito (*mens legis*), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha. **No segundo, argumenta-se que uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais.** Ir além é contrariar sua natureza". (grifou-se)

11. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro [4], ao comentar o art. 18, § 1º, da LRF na obra organizada por Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento, critica os termos em que o enunciado normativo foi redigido, por considerar que a

terceirização deve ficar adstrita à prestação de serviços. Confira-se:

(...)

Conforme ensinamento de Sérgio Pinto Martins: “para que a terceirização seja plenamente válida no âmbito empresarial não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, principalmente o elemento subordinação. O terceirizante não poderá ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, mas por intermédio de outras pessoas. Deve haver total autonomia do terceirizado, ou seja, independência, inclusive quanto aos seus empregados (...) na verdade, a terceirização implica a parceria entre empresas, com divisão de serviços e assunção de responsabilidades próprias de cada parte. Da mesma forma, os empregados da empresa terceirizada não deverão ter qualquer subordinação com o terceirizante, nem poderão estar sujeitos ao poder de direção da última, caso contrário existirá vínculo de emprego. Aqui há que se distinguir entre subordinação jurídica e a técnica, pois a subordinação jurídica se dá com a empresa prestadora de serviços, que admite, demite, transfere, dá ordens; já a subordinação técnica pode ficar evidenciada com o tomador, que dá as ordens técnicas de como pretende que o serviço seja realizado, principalmente quando o é nas dependências do tomador”[224].

Além da subordinação, é essencial para a distinção o aspecto da pessoalidade: na locação de serviços, a empresa é contratada; as suas qualidades é que são levadas em consideração para a celebração do contrato. No fornecimento de mão de obra, a empresa é mera intermediária para a contratação de pessoas físicas determinadas. No âmbito da Administração Pública, ocorre, com frequência, a mudança da empresa contratada (por força dos procedimentos licitatórios), mas as pessoas físicas que prestam a atividade são as mesmas. O caráter de pessoalidade é evidente e demonstra, sem sombra de dúvida, a burla à norma constitucional que exige concurso público para a investidura em cargo e emprego público.

Esse tipo de contrato, se já é inaceitável no âmbito das empresas privadas, agrava-se quando celebrado pela Administração Pública, caracterizando ato de improbidade administrativa, por ofensa aos princípios da Administração Pública, conforme estabelecido no art. 10 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Mesmo a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição não pode ser feita por meio de interposta pessoa, com base na lei que regula o trabalho temporário. O dispositivo constitucional cuida da contratação de servidor e não de empresa. No âmbito federal, o Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, no art. 1º, quais as atividades que devem ser realizadas, de preferência, por execução indireta, abrangendo as de “conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações”. E, no § 2º, determina que: “Não poderão ser objeto de execução indireta 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”.

Mesmo nesses casos, a contratação não tem por objeto o fornecimento de mão de obra, mas a prestação de serviço pela empresa contratada. É o que consta expressamente do art. 3º, quando determina que “o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços”.

Portanto, o que é perfeitamente possível no âmbito da Administração Pública é a terceirização como contrato de prestação de serviços. Na realidade, isso sempre foi feito, sem que se empregasse o termo terceirização.

Por todas essas razões, são bastante criticáveis os termos em que foi redigido o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que praticamente está admitindo a possibilidade de contratos de terceirização de mão de obra, ao estabelecer que os valores correspondentes a eles sejam contabilizados como outras despesas de pessoal. A redação foi extremamente infeliz e exige interpretação consentânea com outras disposições do ordenamento jurídico, em especial da Constituição.

Sendo inadmissível o contrato de fornecimento de mão de obra, o dispositivo deve ser entendido no sentido de que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal. O legislador não estava preocupado com a licitude ou ilicitude desse tipo de contrato diante de outros dispositivos legais e constitucionais, mas apenas e tão somente com os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais uma vez, exige-se do intérprete o bom-senso que faltou ao legislador.

Provavelmente, na tentativa de corrigir a falha, as leis de diretrizes orçamentárias da União têm trazido norma que pode ser considerada interpretativa do referido dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. A atual Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 12.919, de 24-12-2013) determina, no art. 86, caput, que “para fins de apuração da despesa com pessoal, prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei n. 8.745, de 1993, bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, observado o disposto no § 3º deste artigo”. Note-se que não existe o § 3º, certamente mantido por descuido do legislador, já que existia nas anteriores leis de diretrizes orçamentárias. Não é demais ressaltar que as despesas com contratos de terceirização de empreitada ou locação de serviços não estão abrangidas pelo art. 18, § 1º, da lei, pois, nessas modalidades, o objeto é o resultado (obra, projeto, pesquisa, parecer, auditoria etc.) ou a atividade (serviço contínuo que atende às necessidades da Administração, como vigilância, limpeza, assistência técnica etc.), enquanto no fornecimento de mão de obra é a pessoa física, o empregado, em relação ao qual a empresa é mera intermediária.

(Grifou-se)

12. Atente-se que a ilustre professora, a despeito de entender como inadmissível a contratação de mão de obra terceirizada para substituição de servidores e empregados ativos, complementa no sentido de que as contratações realizadas nesse formato devem ser levadas em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal, uma vez que o legislador complementar não deve se ater à

licitude ou ilicitude desse tipo de contrato, mas apenas e tão somente com a Responsabilidade Fiscal. Reforça-se, assim, que a norma complementar confere à terceirização de mão de obra um aspecto de excepcionalidade.

13. Sobre o assunto, vale reproduzir alguns excertos da Nota Técnica da OAB (SEI 44387296):

"A LRF explicita o que deve ser entendido como "despesa total com pessoal". Para tanto, o caput do artigo 18 define o que se deve entender por "pessoal" (ativos, inativos e pensionistas), enquanto seu parágrafo 1º estabelece 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'".

A literalidade da lei em questão é sintomática. Como se sabe, ainda que insuficiente para a formulação da norma jurídica, a delimitação semântica serve como limite intransponível ao alcance da norma jurídica. Assim, não é possível extravasar o conteúdo linguístico da lei para alcançar fatos por ela não previstos, muito menos para limitar direitos ou interesses. **Tudo isso, sem levar em conta a notória regra hermenêutica de que excepcionalidade há de ser interpretada de maneira restritiva.**

(...)

Tanto isso é verdade que o tema tem sido tratado de modo uniforme pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias da União. A título de exemplo, o artigo 122 da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União – LDO) prevê expressamente que para apuração da despesa com pessoal prevista no art. 18 da LRF deverão ser incluídas, quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, aquelas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado e à contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros. Além disso, o parágrafo terceiro do mesmo artigo estabelece que as despesas de contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, nos termos do disposto no § 1º do art. 18 da LRF, devem ser classificadas no elemento de despesa "34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização". (grifou-se)

14. Cabe ressaltar que o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 [5], ao regulamentar o §7º do Decreto-Lei nº 200/67, veda a execução indireta de serviços na administração pública federal direta, autárquica e fundacional que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Ou seja, tais serviços somente podem ser realizados por execução direta, não sendo passíveis de delegação ou outorga. Permitir a terceirização de tais atividades seria o mesmo que renunciar à gestão dos serviços públicos atribuídos por lei a órgão ou entidade administrativa.

15. Ademais, no âmbito da União, o art. 126 da Lei 14.791/23 (LDO-2024) define quais atividades caracterizam-se como substituição de militares, servidores ou empregados públicos:

Art. 126. Para apuração da despesa com pessoal prevista no [art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas, quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, aquelas relativas à:

I - contratação de pessoal por tempo determinado; e

II - contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, quando se enquadrar na hipótese prevista no [art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, e sem prejuízo da observância das regras específicas aplicáveis a cada modalidade de contratação, **caracterizam-se como substituição de militares, servidores ou empregados públicos aquelas contratações para atividades que sejam:**

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

II - relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; ou

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

§ 2º As despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado:

I - quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, na forma prevista no § 1º, deverão ser classificadas no GND 1 e no elemento de despesa "04 - Contratação por Tempo Determinado"; e

II - quando não caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, não se constituem em despesas classificáveis no GND 1 e deverão ser classificadas no elemento de despesa "04 - Contratação por Tempo Determinado".

§ 3º As despesas de contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, nos termos do disposto no [§ 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal, não se constituem em despesas classificáveis no GND 1 e devem ser classificadas no elemento de despesa "34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização". (Grifou-se)

16. Nota-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao enumerar as atividades caracterizadoras da substituição de militares, servidores ou empregados públicos, acaba por delimitar a abrangência da despesa com terceirização de mão de obra, disposta no §1º do art. 18, a esses casos.

17. Repise-se, trata-se de uma exceção à regra geral - prevista no art. 169 da CF c/c art. 18 *caput* da LRF - de que a despesa total com pessoal corresponde ao somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas.

18. **Desse modo, dada a natureza excepcional da regra prevista no §1º, art. 18 da LRF, conclui-se que esta deve ser aplicada, estritamente, aos casos de substituição de mão de obra de servidores e empregados públicos relativamente às atividades descritas no art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 e no art. 126 da Lei 14.791/23 (LDO-2024).**

19. Na sequência, sobre o terceiro setor, Alexandre Mazza [6] define que "(...) organização social é uma qualificação especial outorgada pelo governo federal a entidades da iniciativa privada, sem fins lucrativos, cuja outorga autoriza a fruição de vantagens peculiares, como isenções fiscais, destinação de recursos orçamentários, repasse de bens públicos, bem como empréstimo temporário de servidores governamentais."

20. A Secretaria de Gestão e Inovação do MGI, por meio da Nota Técnica SEI nº 14255/2024/MGI (44387443), ao tratar da participação da sociedade nas políticas públicas, expõe a importância da atuação dessas parcerias sociais formalizadas através dos contratos de gestão. Vejamos:

18. Outra é a natureza das parcerias sociais. Diferente dos contratos administrativos, as parcerias sociais inscrevem-se no cenário mais amplo das reformas econômicas e institucionais associadas às transformações tecnológicas, às mudanças no mundo do trabalho, à crise do Estado de Bem-Estar Social nos países europeus, e, por conseguinte, à transição para o modelo de Estado Regulador a partir dos anos 1990, no Brasil. Nesse contexto, as atividades de fomento ganham relevância e, com a democracia, amplia-se a participação e o controle social nas políticas públicas mediante formas indiretas de prestação de serviços públicos pela via do fomento. O acesso ao conhecimento e à informação transformam as relações entre o Estado e a sociedade civil com impacto sobre a gestão da coisa pública. Tais mudanças refletem-se em inovações do direito público.

19. As parcerias do Poder Público com as entidades privadas sem fins lucrativos para o desenvolvimento de atividades e serviços de interesse público na ordem social devem ser compreendidas a partir de dois diferentes marcos político-institucionais: a) no contexto dos princípios fundamentais da Administração Pública Federal estabelecidos no Decreto-Lei nº 200, de 1967, particularmente o da descentralização. No *caput* e no parágrafo § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, encontramos a seguinte redação: "Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução." b) no contexto da redemocratização, que resultou na descentralização política e administrativa, assim como na inclusão da participação e do controle social nas políticas públicas operada pela Constituição Federal de 1988.

20. No Brasil, a atuação dos movimentos sociais e das entidades da sociedade civil organizada no processo de formulação e implementação de políticas públicas prosperou com a estruturação de conselhos e de conferências, ganhando visibilidade institucional, principalmente, com o Programa Comunidade Solidária, que se constituiu como um dos principais modelos de parceria com base nos princípios constitucionais da participação e do controle social. Concomitantemente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995-1998), inspirado na experiência inglesa, propôs a publicização de atividades não exclusivas de Estado, entendida como transferência da execução de serviços e ou atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente para a sociedade com controle social. Ambas experiências de "descentralização" objetivavam a participação e o controle social nas políticas públicas, dando origem a duas formas distintas de parceria social: as parcerias de longo prazo consubstanciadas o modelo Organizações Sociais –OS regulado pela Lei nº 9.637/1998, e o modelo Organizações Sociais de Interesse Público- OSCIPs regulado pela Lei nº 9.790/1999. Posteriormente, a Lei nº 13.019/2014 estabeleceu regras de parceria com as denominadas Organizações da Sociedade Civil (OSC), objetivando criar um marco regulatório para o terceiro setor.

21. Cabe registrar que existem diferentes formas de parceria social, com características, áreas e regras de atuação definidas nas respectivas leis. Ressalta-se, ainda, que as parcerias sociais, tradicionalmente realizadas entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos, não têm qualquer relação com as Parcerias Público-Privadas reguladas pela Lei nº 11.079/2004 e nem com o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, criado pela Lei nº 13.334/2016, contratos de concessão comum, concessão patrocinada, concessão administrativa, concessão regida por legislação setorial, permissão de serviço público, arrendamento de bens públicos, concessão de direito real de uso ou outros contratos com estrutura jurídica semelhante (art. 1º, § 2º), em que pese a última ser, genericamente, entendida como "forma de fomento à celebração de contratos entre o Poder Público e a iniciativa privada (DI PIETRO: 2018: p.450-459).

22. Particularmente em relação ao modelo de parceria social preconizado na Lei nº 9.637/1998, entende-se por parceria o arranjo estável de colaboração; autonomia das partes; adesão voluntária; convergência de interesses; caráter paritário do vínculo e supressão de prerrogativas exorbitantes por parte da Administração; ausência de contraprestação sinalagmática, atendimento ao interesse público. À luz do direito público, não haverá parceria quando as atividades envolvidas na parceria tiverem como destinatário o próprio aparelho estatal ou interesses exclusivos do parceiro privado. Na hipótese contrária, utiliza-se a contratação (MODESTO: 2017).

(...)

21. Sobre a qualificação dos empregados das Organizações Sociais, o Ministro Luiz Fux, na ADI nº 1923/STF, concluiu que "(...) não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal" (...). Portanto, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal

Federal, os colaboradores das Organizações Sociais não se enquadram expressamente na condição de servidores públicos, mas sim de empregados privados, recebendo remuneração fundamentada em contratos de trabalho estabelecidos de maneira consensual e contratados por meio de regulamento próprio de seleção de pessoal, dispensados os formalismos do concurso público.

22. A propósito, as organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual os seus custos com pessoal não estariam submetidos ao art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

23. Ato contínuo, os empregados privados das organizações sociais não podem exercer as atividades inerentes aos servidores ou empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; consequentemente, as funções exercidas por tais empregados não podem ser caracterizadas como substituição de militares, servidores ou empregados públicos.

24. Nesse contexto, a celebração de contrato de gestão com o intuito de assunção dessas ocupações por empregados privados teria o mero propósito de burlar os limites da despesa com pessoal, e deve ser reputada como fraude ou desvio de finalidade, resultando na nulidade do referido contrato por simulação, na forma do art. 166, inciso VI, do Código Civil, haja vista a nítida intenção de fraudar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Como consequência do reconhecimento da nulidade, deverão ser contabilizados como despesa com pessoal os gastos até então efetuados com recursos públicos para custeio da folha de pagamentos desses empregados.

25. Registre-se que é pacífico na jurisprudência que a simulação não comporta presunção. Vejamos:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE DESPEJO - CONTRATO DE LOCAÇÃO - SIMULAÇÃO - REQUISITOS - INEXISTÊNCIA. - **A simulação não se presume**, sendo necessária a produção de prova cabal para demonstrar a sua ocorrência - Durante a instrução do feito, a requerida não logrou êxito em comprovar a ocorrência de simulação capaz de tornar nulo o contrato entabulado. (TJ-MG - AC: 10079099944336001 Contagem, Relator: Tibúrcio Marques, Data de Julgamento: 22/11/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 15ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/11/2012)

APELAÇÃO CÍVEL. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. EMBARGOS DE TERCEIRO. PENHORA DE PRODUÇÃO DE SOJA. AUSÊNCIA DE PROVA DE SIMULAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. Conforme dispõe o artigo 1.046 do Código de Processo Civil, quem, não sendo parte no processo, sofrer turbação ou esbulho na posse de seus bens por ato de judicial, poderá requerer lhe sejam mantidos ou restituídos por meio de embargos. **A simulação não pode ser presumida**, deve ser comprovado o engodo em benefício de alguém. Da mesma forma, a má-fé não se presume, cabendo à parte autora o ônus da prova quanto ao fato constitutivo do direito (Art. 373, I do CPC/15. No caso, o conjunto fático-probatório produzido nos autos não foi suficiente a comprovar conduta ardilosa por parte dos autores em favor do devedor. A prova produzida foi robusta quanto ao exercício da atividade de produtor rural e exploração das terras que deram origem à lavoura penhorada. Sentença mantida. À UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. (TJ-RS - AC: 70081493231 RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Data de Julgamento: 13/06/2019, Décima Sétima Câmara Cível, Data de Publicação: 26/06/2019)

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1880680 - SP (2021/0118591-2) DECISÃO Trata-se de agravo interposto contra decisão que não admitiu o recurso especial apresentado por Simone Dal Corso, com fundamento no art. 105, III, a e c, da [Constituição Federal](#), desafiando acórdão assim ementado (e-STJ, fl. 1.072): (...) No comodato, a lei não prescreve forma especial para a declaração de vontade dos contratantes. Nem precisa ser exteriorizada por escrito, bastando a forma verbal. Assim, não subordinado a nenhuma forma especial, regem-no os princípios gerais do direito. Assim sendo, o que consta dos autos, é que o comodato foi firmado de forma verbal. Por conseguinte, descabida a alegação de que o réu teria sido obrigado a assinar o contrato, **pois é cediço que a simulação não se presume; é necessário que seja provada, a fim de que o ato jurídico que ela representa perca a sua eficácia. Sem a prova concreta e direta do vício, não há que se falar em simulação, ou mesmo outro vício.** Nesse sentido, tem-se que a posse do réu era precária, e desde o início, ou seja, poderia ser notificado a qualquer momento. E, a partir do momento em que o comodante manifestou a sua vontade de ter o bem de volta, dando ao comodatário o prazo para a desocupação, assim não agindo o réu, praticou esbulho. (...) Por fim, no que concerne ao pedido de indenização por benfeitorias, sem a devida demonstração destas, ônus que incumbia ao apelante, não era mesmo o caso de acolher tal pretensão. (...) Publique-se. Brasília, 02 de junho de 2021. (MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator. Superior Tribunal de Justiça STJ - AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL: AREsp 1880680 SP 2021/0118591-2)

26. Logo, a contabilização, como despesa com pessoal, dos gastos de organizações sociais com folha de pagamentos, ainda que envolva recursos públicos, além de demonstrar-se juridicamente incorreta, haja vista que estar-se-ia presumindo a simulação e má-fé, pode inviabilizar a participação da sociedade nas políticas públicas, uma vez que uma considerável parte dos entes federativos já alcançou o limite das suas despesas com pessoal. Portanto, o desvio de finalidade deve ser constatado, em cada caso, por meio da verificação das atividades desempenhadas pelos empregados privados das organizações sociais.

27. Vale destacar a opinião do insigne professor Regis Fernandes de Oliveira [7] que considera que constitui flagrante desvio de finalidade a atuação de empregados privados de organizações sociais em atividades nas quais há vedação de execução indireta, devendo tais atos serem declarados nulos:

"Curiosa é a repartição de receitas com organizações sociais ou as denominadas organizações da sociedade civil de interesse público/OSCIP. Pode haver transferência a elas? Serão considerados terceiros, para efeito de limite de gasto? O Poder Público deve ter o controle total de seus recursos, e devem ser fiscalizados e controlados não só pelas instituições formais, mas também pela sociedade. Pode-se pensar na limitação dos gastos com pessoal, separando-os dos custos dos serviços. **Caso isso ocorra, haverá manifesto desvio de poder (ou de competência, ou de finalidade).** O desvio de poder revela-se quando o agente tem competência para praticá-lo e, no entanto, busca atingir outra finalidade. A competência só é outorgada ao agente para que ele pratique determinados atos, tendo em vista certas finalidades. **Se exerce a atribuição que lhe foi dada para atingimento de outros fins, desvia-se dos objetivos que lhe foram traçados por lei. Os atos assim praticados encontram-se maculados por vício de nulidade.** O que é nulo não pode subsistir no ordenamento normativo. **Logo, passível será de invalidação ato que simplesmente terceiriza determinados serviços para evitar que as despesas atinjam seus limites máximos. Objetivando não o atingimento dos interesses públicos, mas contornar os**

ditames legais, age o servidor com manifesto desvio de poder. Busca burlar os ditames legais, e não satisfazer os interesses públicos" (grifou-se)

28. **Assim, o controle exercido sobre as organizações sociais que utilizam recursos públicos para custeio da folha de pagamento, em princípio, não deve ser materializado por meio da caracterização desses valores como despesas com pessoal, mas mediante a atuação dos órgãos de fiscalização. Sendo assim, uma vez identificado desvio de finalidade em contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, os atos assim praticados, por estarem maculados com vício de nulidade, devem ser considerados nulos, não podendo subsistir no ordenamento normativo. Para além disso, uma vez constatada a fraude, devem ser contabilizados os gastos até então efetuados como despesa de pessoal, haja vista o nítido caráter simulatório.**

29. No tocante aos julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), o processo que inicialmente tratou da matéria objeto de exame no presente parecer é o TC 023.410/2016-7, no âmbito do qual a instrução da Secex Saúde reconhece a divergência dos entendimentos das diversas Cortes de Contas no País sobre o cômputo nas despesas com pessoal dos pagamentos em contratos de gestão celebrados com organizações sociais, tendo o TCU prolatado o Acórdão nº 2444/2016, a seguir colacionado:

9.1. informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em referência ao segundo questionamento do Requerimento 26/2016, objeto do Ofício 1.016 (SF), de 3/8/2016, que:

9.1.1. não há, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão financiado com fontes federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.2. os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados. Embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sociais pode e deve trazer benefícios;

9.1.3. o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e o art. 105 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 (Lei 13.242/2015) exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado; assim, nem todo gasto com terceirização de mão de obra o legislador elegeu para fazer parte do cálculo do limite de despesa com pessoal;

9.1.4. conforme decidido pelo Plenário do TCU no [Acórdão 2057/2016-TCU-Plenário](#), é de todo recomendável, especialmente em cenários de retração econômica e de insuficiência de recursos, que o gestor público analise todas as opções postas à disposição pela Constituição e pela legislação vigente, de forma a buscar modelos que vão ao encontro do princípio constitucional da eficiência, sempre tendo como objetivo o interesse público e o atendimento dos direitos dos cidadãos. Embora seja necessário fundamentar a opção pela adoção do modelo de parcerias com organizações sociais, é preciso ter presente que a autonomia do gestor e o livre exercício da opção política do governo democraticamente eleito, nos limites da lei, devem ser levados em consideração no exame pelo órgão de controle, sendo certo que a experiência de outras unidades federativas, bem como estudos e trabalhos que abordem o tema e promovam comparação entre os diversos modelos podem e devem servir de fundamento à decisão do Estado;

9.1.5. não se pode, todavia, olvidar dos riscos que a utilização abusiva desse instrumento pode acarretar ao equilíbrio fiscal do ente federativo. Assim, diante desses riscos e da omissão da LRF, cumpre ao Congresso Nacional sopesá-los com a realidade da assistência à saúde e a necessidade de prestação desses serviços à sociedade e, com base nisso, avaliar a oportunidade e a conveniência de legislar sobre a matéria, de forma a inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000 as despesas com pessoal das organizações sociais;

9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Presidente do Senado Federal e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, enviando-lhes, adicionalmente, cópia da instrução técnica constante à peça 26;

9.3. declarar totalmente atendida a solicitação, arquivando-se os autos. (grifou-se)

30. Não obstante, em face do supra transcrito Acórdão, foram opostos Embargos de Declaração pelo então presidente da Câmara dos Deputados, tendo os referidos Embargos sido conhecidos e parcialmente acolhidos nos termos do Acórdão TCU nº 1187/2019 prolatado pelo Plenário da Corte de Contas, *in verbis*:

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 prejulgamento 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 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; (Grifou-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). (Grifou-se)

31. Registre-se que a nulidade dos subitens 9.1.2 a 9.1.5 decorreu não de uma mudança de posicionamento do Tribunal de Contas da União, mas do fato de a decisão ter sido proferida em sede de procedimento de solicitação do Congresso Nacional - e não em processo de consulta -, não devendo apresentar caráter normativo nem constituir prejudgamento de tese.

32. **Em razão disso, o item 9.5 do Acórdão TCU nº 1187/2019 não constitui precedente normativo da Corte de Contas, possuindo, tão somente, conteúdo informativo, direcionado à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, no sentido noticiar que mantêm-se aplicáveis às 8ª e 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia.**

33. Nessa perspectiva, não se verifica outro entendimento prolatado no âmbito do TCU que trate especificamente do tema do cômputo da remuneração do pessoal da organização social que exerce atividade fim do ente público como despesa de pessoal.

34. Por fim, importa fazer alusão ainda ao recente Acórdão [nº 2468/2023](#) proferido pelo Plenário do TCU no âmbito de processo de auditoria acerca da participação das organizações sociais (OS) e entidades congêneres nos serviços assistenciais de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). Do relatório que acompanha o referido Acórdão, destacam-se os seguintes trechos pertinentes à matéria sob exame:

A flexibilização na contratação de pessoal e o fato de os gastos com recursos humanos da OS não computar no limite de gasto com pessoal (juntamente com flexibilização dos processos de compras) têm sido apontado como principais motivos para adoção do modelo de OS pelos entes federados. Contudo, tanto o cômputo quanto o não-cômputo do gasto com pessoal da OS nos limites do gasto de pessoal da LRF trazem riscos:

Risco 1	Devido à ausência de cômputo do gasto de pessoal alocado na OSS nos limites de LRF, poderá ocorrer a expansão do gasto com pessoal, o que poderá levar a diminuição dos recursos para realizar investimento e custeio.
------------	--

Risco 2	Devido ao cômputo do gasto de pessoal alocado na OSS nos limites da LRF, poderá ocorrer falta de pessoal nas OSS para prestação dos serviços de saúde, o que poderá levar à diminuição de oferta de serviços à população.
------------	---

Uma situação possível que leva o gestor a optar por transferir o gerenciamento de unidade para uma OS é a possibilidade de que o pessoal contratado pela entidade não seja computado no limite de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e 20). O problema relacionado a essa decisão é que não afasta a real contratação de pessoal com recurso público e que o processo não transfere o risco e responsabilidade da prestação do ente público para o ente privado.

Por outro lado, uma eventual possibilidade de se considerar o pessoal contratado pela OS para fins do limite de pessoal da LRF poderá implicar na redução da oferta de serviços, com a dispensa de pessoal para a readequação ao limite, uma vez que o poder público tende a dispensar as pessoas com vínculo empregatício menos estável, isto é, os empregados das OS e não os servidores efetivos.

35. Do supramencionado relatório, portanto, consta que, sob a perspectiva técnica, tanto o cômputo do gasto com pessoal das organizações sociais nos limites da LRF como a ausência do cômputo apresentam riscos.

36. Por outro lado, sob o aspecto jurídico, em face de todo o exposto no presente opinativo, conclui-se que não se deve aplicar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre despesas de pessoal - o art. 18 da LRF - nos casos de parcerias com entidades do terceiro setor que exercem atividades de interesse público.

37. Nessa direção, convém mencionar que tramitam nas Casas Legislativas alguns projetos de lei complementar com a finalidade de expressamente excluir as despesas pagas para remuneração de mão de obra do cômputo de despesas com pessoal, como o PLP nº 106/2019, que visa excluir as despesas pagas por consórcio público do limite de gastos com pessoal dos entes subnacionais, e o PLP nº 132/2015, por meio do qual se busca retirar as despesas de pessoal das áreas de educação e saúde do limite de despesas com pessoal fixado pela LRF.

III - CONCLUSÃO

38. Ante todo o exposto, conclui-se que o disposto no § 1º do art. 18 da LRF não se aplica às parcerias com entidades do terceiro setor que exercem atividades de interesse público, **salvo quando constatada fraude ou desvio de finalidade por simulação, nos termos deste Parecer.**

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS.

Documento assinado eletronicamente

FILIPESARPA DE CASTRO PEIXOTO SAMPAIO

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS.

Documento assinado eletronicamente
CLÓVIS MONTEIRO FERREIRA DA SILVA NETO
Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

De acordo. À consideração da Sra. Procuradora-Geral.
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente
MARCO AURÉLIO ZORTÊA MARQUES
Procurador-Geral Adjunto Fiscal, Financeiro e Societário Substituto

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria do Tesouro Nacional para ciência e adoção das providências cabíveis, com a sugestão de revisão do conteúdo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF sobre a inclusão das despesas de pessoal decorrentes de contratos de parceria realizados pela administração pública com Organizações Sociais (OS) e outras Organizações da Sociedade Civil (OSC) no cálculo do limite determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente
ANELIZE LENZI RUAS DE ALMEIDA
Procuradora-Geral da Fazenda Nacional

[1] Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001:

Art. 10. O Sistema de Administração Financeira Federal compreende as atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira.

Art. 11. Integram o Sistema de Administração Financeira Federal:

- I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;
- II - órgãos setoriais.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de programação financeira dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

[2] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação Original da Constituição de 1988)

[3] FERRAZ Junior, Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito, Técnica, Decisão, Dominação, 4ª ed., rev., amp. São Paulo : Atlas, 2003, p. 296.

[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 2

[5] Decreto nº 9.507/2018:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

- I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

[6] MAZZA, A. Manual de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

[7] A Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: Curso De Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurélio Zortea Marques, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) Substituto(a)**, em 01/11/2024, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Clóvis Monteiro Ferreira da Silva Neto, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 01/11/2024, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Sarpa de Castro Peixoto Sampaio, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 01/11/2024, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procurador(a)-Geral**, em 04/11/2024, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **46133015** e o código CRC **BF13131A**.