TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	548077/25
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2808/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de São José dos Pinhais. Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC). Despesas com pessoal da entidade parceira. Lei Federal nº 13.019/2014. Ausência de percentual máximo fixo para a rubrica de pessoal no art. 46 da lei. Impossibilidade de aplicação automática, por analogia, do limite do art. 19 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 como teto interno de cada parceria. Possibilidade de custeio da equipe encarregada da execução do plano de trabalho. Necessidade de previsão clara no plano de trabalho e nos instrumentos da parceria. Exigência de proporcionalidade, motivação, economicidade, transparência e compatibilidade com o objeto pactuado. Percentuais majoritários de pessoal que exigem maior ônus de justificativa e fiscalização. Vedação à terceirização disfarçada de mão de obra. Cômputo como despesa de pessoal quando houver substituição de servidores ou empregados públicos. Conhecimento. Resposta em tese.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Consulta** formulada pelo **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**[1], na pessoa da prefeita Margarida Maria Singer, a este Tribunal de Contas do Estado do Paraná, questionando a possibilidade de ampliação de 60% (sessenta por cento) para até 90% (noventa por cento) do limite de despesas com pessoal em parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil (OSC).

[1] **CONSULENTE**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

Em sua inicial[2], o **CONSULENTE** formulou os seguintes quesitos:

1. A Administração Pública deve continuar aplicando o limite de 60% (sessenta por cento) no elemento de despesa com pessoal civil nas parcerias celebradas com as Organização da Sociedade Civil?

2. É possível aumentar o limite percentual para até 90% (noventa por cento) nas despesas com folha de pagamento nas parcerias celebradas?

O **CONSULENTE** também instruiu a demanda com o Parecer n.º 134/2025 - PROJUR[3], elaborado pela Procuradoria-Geral do Município a partir de provocação da Secretaria Municipal de Assistência Social[4], no qual: consignou-se que a Lei Federal n.º 13.019/2014 não estabelece percentual máximo para despesas com pessoal nas parcerias com OSC; e, ainda assim, opinou-se pela manutenção do limite de 60% (sessenta por cento), por aplicação analógica do art. 169 da Constituição Federal e do art. 19 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, sob o fundamento de que a elevação da rubrica de pessoal poderia comprometer as demais despesas do plano de trabalho e caracterizar terceirização indevida de mão de obra.

O feito foi distribuído a este Relator por sorteio, conforme Termo de Distribuição n.º 4525/25 - DP.[5]

Por meio do **Despacho n.º 1125/25 - GCFSC**, recebi a Consulta, diante da presença dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno, e determinei a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) da Escola de Gestão Pública (EGP), nos termos do art. 313, § 2º[6], do Regimento Interno.[7]

A **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca**, por meio da Informação n.º 47/26 - SJB, indicou decisões deste Tribunal relacionadas ao tema,

---

[2] Peça 3.
[3] Peça 4.
[4] Memorando n.º 249/2025 - SEMAS/DAF (peça 5).
[5] Peça 6.
[6] **Art. 313.** Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)
§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.
[7] Peça 7.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

com destaque para julgados sobre a Lei Federal n.º 13.019/2014, a possibilidade de custeio de despesas vinculadas ao objeto pactuado e a necessidade de exame concreto da aderência entre plano de trabalho, objeto da parceria e aplicação dos recursos.[8]

Na sequência, pelo **Despacho n.º 44/26 - GCFSC**, determinei a remessa dos autos à Coordenadoria de Atos de Pessoal e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.[9]

A **Coordenadoria de Atos de Pessoal**, pelo Despacho n.º 174/26 - COAP, sugeriu o encaminhamento do feito à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, por entender que a matéria se insere no âmbito da instrução de consultas, nos termos do art. 175-S, inciso II[10], do Regimento Interno.[11]

Pelo **Despacho n.º 146/26 - GCFSC**, acolhi a sugestão da referida unidade técnica e encaminhei os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar.[12]

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar**, por via do Despacho n.º 56/26 - CAIS, remeteu o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do art. 252-C[13] do Regimento Interno.[14]

A **Coordenadoria-Geral de Fiscalização** (Despacho n.º 197/26 - CGF) informou que o tema impacta a atividade fiscalizatória deste Tribunal e solicitou o retorno do expediente após o julgamento, diante de eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização.[15]

Ato contínuo, pelo Despacho n.º 106/26 - CAIS (peça 16), a **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** solicitou, após a constatação de erro material em instrução anteriormente juntada[16], autorização para

---

[8] Peça 9.
[9] Peça 10.
[10] **Art. 175-S.** Compete à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar: (...)
II – instruir as consultas, incidentes de inconstitucionalidade, prejulgado e uniformização de jurisprudência, ressalvadas, a critério do Relator, as matérias compreendidas na competência de outras unidades técnicas;
[11] Peça 11.
[12] Peça 12.
[13] **Art. 252-C.** Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.
[14] Peça 13.
[15] Peça 14.
[16] Peça 15.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

desentranhamento da peça correspondente.

Por meio do **Despacho n.º 407/26 - GCFSC**, autorizei o desentranhamento da peça 15 e determinei a remessa à Diretoria de Protocolo para cumprimento e certificação.[17]

A **Diretoria de Protocolo** lavrou o Termo de Desentranhamento[18] e informou o cumprimento da providência, mediante a Informação n.º 1801/26 - DP[19].

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** apresentou a Instrução n.º 361/26 - CAIS[20], por meio da qual registrou que não há, na Lei Federal n.º 13.019/2014, limite percentual fixo para despesas com pessoal nas parcerias com organizações da sociedade civil (OSC); ponderou, contudo, que os valores destinados a pessoal devem observar patamares razoáveis e compatíveis com o objeto, sob pena de glosa, responsabilização e eventual descaracterização da parceria, especialmente quando a destinação quase integral dos recursos ao pagamento de pessoal indicar ausência de estrutura mínima da entidade e indevida intermediação de mão de obra.

Ao seu turno, o **Ministério Público de Contas**, no Parecer n.º 129/26 - PGC[21], afirmou que a aplicação, por mera analogia, do limite de 60% (sessenta por cento) previsto na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 às parcerias regidas pela Lei Federal n.º 13.019/2014 não se harmoniza com os princípios da legalidade e da transparência, sobretudo diante da ausência de previsão específica no regulamento municipal ou nos instrumentos da parceria. Ainda assim, reconheceu o relevante interesse público da matéria e opinou pela resposta em tese, no sentido de que a celebração de parcerias voltadas única ou majoritariamente ao custeio de pessoal da OSC, para execução de atividade-fim do respectivo ente público, sem relação com atividade ou projeto previamente desenvolvido pela entidade e em substituição a servidores ou empregados públicos, caracteriza terceirização disfarçada e fraudulenta de mão de obra, com nulidade dos atos e contabilização dos gastos como despesa de pessoal, na forma do art. 18, §

[17] Peça 17.
[18] Peça 15.
[19] Peça 18.
[20] Peça 20.
[21] Peça 21.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, **conheço** da presente Consulta, pois foi formulada por autoridade legítima, contém quesitos objetivos, versa sobre matéria de competência deste Tribunal, veio acompanhada de parecer jurídico e apresenta dúvida em tese sobre a aplicação da Lei Federal n.º 13.019/2014 e da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, preenchendo os requisitos do art. 311[22] do Regimento Interno.

Embora a provocação tenha origem em situação administrativa concreta do **CONSULENTE** Município de São José dos Pinhais, a dúvida formulada permite resposta em tese, especialmente diante da **relevância pública** da matéria e de sua **repercussão** sobre a legalidade e a fiscalização das parcerias celebradas por entes municipais com **Organizações da Sociedade Civil**. Incide, portanto, o art. 311, § 1º, do Regimento Interno, segundo o qual, havendo relevante interesse público, a consulta que versar sobre dúvida relacionada a caso concreto poderá ser conhecida, desde que a resposta oferecida pelo Tribunal seja sempre em tese.

No mérito, a questão exige separar dois planos normativos distintos.

O primeiro é o da **Lei de Responsabilidade Fiscal**[23]. O art. 19, inciso III[24], da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 estabelece que a despesa

---

[22] **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.
§ 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.
§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.
§ 3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.

[23] **Lei Complementar Federal n.º 101/2000**.

[24] **Art. 19.** Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

total com pessoal dos Municípios não pode exceder 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL). Esse dispositivo disciplina, assim, o limite global de despesa com pessoal do ente federativo. Ele não fixa, por si só, percentual máximo para cada rubrica de plano de trabalho, nem transforma automaticamente o limite de 60% (sessenta por cento) da RCL em teto interno de despesa com pessoal de cada parceria firmada com organizações da sociedade civil.

O segundo é o da **Lei n.º 13.019/2014**, cujo art. 46, inciso I[25], permite que sejam pagas, com recursos vinculados à parceria, despesas com a remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria. O § 3º do mesmo artigo dispõe que o pagamento dessa remuneração com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público.

A leitura conjunta desses dispositivos conduz à conclusão de que a Lei Federal n.º 13.019/2014 permite o custeio de pessoal próprio da Organização da Sociedade Civil com recursos da parceria, desde que essa despesa esteja vinculada à execução do plano de trabalho, mas não estabelece percentual abstrato e único para essa rubrica.

Por isso, não se mostra juridicamente adequado afirmar, em tese, que todo termo de colaboração ou de fomento deva observar, como limite interno obrigatório, o percentual de 60% (sessenta por cento) para despesas com pessoal. Esse percentual pertence à lógica da despesa total com pessoal do respectivo **ente**

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[25] **Art. 46.** Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
b) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
c) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.
§ 1º A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
§ 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
§ 3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

municipal em relação à receita corrente líquida, e não à composição interna de cada parceria.

Também não se mostra adequado afirmar, em sentido oposto, que seria livre a destinação de até 90% (noventa por cento) dos recursos da parceria ao pagamento de pessoal, como se a ausência de teto legal autorizasse qualquer arranjo financeiro. A inexistência de percentual fixo na lei não elimina o dever de motivação, planejamento, economicidade, transparência, proporcionalidade e compatibilidade entre a despesa e o objeto pactuado.

Em matéria de parcerias com organizações da sociedade civil, a resposta não deve ser meramente aritmética, visto que o ponto decisivo é material. É preciso verificar se a despesa com pessoal está efetivamente conectada à execução do plano de trabalho, se a entidade tem capacidade operacional própria, se o objeto traduz mútua cooperação para finalidade de interesse público, se as demais despesas indispensáveis foram contempladas e se o arranjo não encobre indevida substituição de servidores ou empregados públicos.

Há parcerias — especialmente em áreas intensivas em trabalho humano, como assistência social, saúde, educação e acolhimento institucional — em que a remuneração da equipe pode representar parcela expressiva do custo total. Nesses casos, percentual elevado de pessoal não deve ser tratado, por si só, como irregularidade, pois a realidade concreta importa. Um serviço de acolhimento institucional, por exemplo, pode demandar equipe técnica e operacional contínua, com baixa incidência de bens permanentes ou insumos de grande valor. Nessa hipótese, a predominância de despesa de pessoal pode ser compatível com o objeto, desde que adequadamente demonstrada em procedimento administrativo instaurado para esse fim.

Essa mesma realidade concreta, porém, impõe cautela proporcional à intensidade da despesa. Quanto mais elevado for o percentual destinado ao pagamento de pessoal, maior deve ser o ônus de motivação do gestor e da entidade parceira. Percentuais próximos à totalidade dos repasses exigem demonstração clara de que a parceria não se resume à intermediação de mão de obra, de que a Organização da Sociedade Civil não atua como simples extensão informal da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

estrutura administrativa e de que há efetiva entrega de resultado de interesse público, com metas, indicadores, plano de aplicação e fiscalização compatíveis.

A meu ver, esse é o ponto de equilíbrio que melhor se ajusta à função orientativa do controle externo. Não cabe ao Tribunal substituir o gestor na fixação de um percentual único aplicável a todas as parcerias, pois os objetos são diversos e as realidades locais variam. Também não cabe admitir que a liberdade de modelagem seja utilizada para contornar a regra constitucional do concurso público, mascarar terceirização de atividade-fim ou deslocar para o terceiro setor despesas que, em substância, correspondem à substituição de servidores ou empregados públicos.

O art. 18, § 1º[26], da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 determina que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à **substituição** de servidores e empregados públicos sejam contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'. A forma jurídica da contratação, portanto, não pode prevalecer sobre a realidade material do gasto. Se a OSC atua com autonomia, estrutura própria, aderência ao objeto pactuado e responsabilidade pela execução do plano de trabalho, a parceria preserva sua natureza. Se, ao contrário, a entidade serve apenas como intermediária para contratação de profissionais destinados a suprir atividade ordinária do quadro público, haverá desvio de finalidade.

Essa compreensão também se harmoniza com a orientação indicada pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca. No Acórdão n.º 436/24 do Tribunal Pleno, este Tribunal assentou que, partindo da premissa de que as parcerias visam ao atendimento de objeto de interesse público comum mediante mútua colaboração, podem ser custeadas com recursos do pacto as despesas vinculadas ao objeto convencionado, a serem verificadas em cada caso concreto.[27] Já no Acórdão n.º 3332/16 do Tribunal Pleno, trazido pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, este Tribunal recomendou que o ente público se abstivesse de firmar

---

[26] **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".

[27] Informação n.º 47/26 - SJB (peça 9).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

convênios destinados exclusivamente ao pagamento de pessoal de entidade privada desprovida de estrutura mínima para contrapartida na execução de ações de interesse comum, por caracterizar terceirização indevida de mão de obra.[28]

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas destacou que a 15ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional e o Parecer n.º 3974/2024 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicam que, em regra, as parcerias com entidades do terceiro setor não devem ser automaticamente enquadradas como despesa de pessoal, salvo quando constatada fraude ou desvio de finalidade por simulação, hipótese em que os gastos devem ser contabilizados como despesa de pessoal, em razão do seu caráter materialmente substitutivo.[29]

A diretriz, portanto, não consiste em proibir percentuais elevados de pessoal nem os autorizar de forma automática. A diretriz é exigir coerência material entre o gasto, o plano de trabalho, a capacidade da entidade e o objeto público perseguido.

Daí decorrem quatro pontos conclusivos para resposta aos quesitos.

Primeiro, a Administração Pública não está obrigada, em tese, a aplicar automaticamente o limite de 60% (sessenta por cento) do art. 19, inciso III, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 como teto interno de despesa com pessoal em cada parceria celebrada com OSC. Esse limite rege a despesa total com pessoal do **CONSULENTE** – ou de qualquer município – em relação à receita corrente líquida e não se converte, por analogia, em percentual máximo obrigatório de cada termo de colaboração ou de fomento.

Segundo, caso o ente público pretenda estabelecer limite percentual para a rubrica de pessoal nas parcerias, deve fazê-lo de modo claro, transparente e motivado, preferencialmente em norma regulamentar própria e, necessariamente, nos instrumentos convocatórios, no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento, de modo compatível com o objeto, com a política pública envolvida, com a economicidade e com a capacidade operacional exigida da entidade parceira.

[28] Instrução n.º 361/26 - CAIS (peça 20, fl. 10).
[29] Parecer n.º 129/26 - PGC (peça 21).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

Terceiro, é juridicamente possível que recursos da parceria custeiem despesas com pessoal da OSC, inclusive em percentual relevante ou majoritário, quando a natureza do objeto assim justificar, desde que tais despesas estejam previstas no plano de trabalho, sejam necessárias à execução do objeto, mantenham proporcionalidade com as demais rubricas, não comprometam a entrega das metas pactuadas e sejam acompanhadas de motivação técnica e fiscalização adequada.

Quarto, a destinação única ou praticamente integral dos recursos ao pagamento de pessoal, quando associada à execução de atividade-fim do ente público, à ausência de estrutura mínima da entidade, à inexistência de projeto ou atividade própria da Organização da Sociedade Civil e à substituição de servidores ou empregados públicos, caracteriza terceirização disfarçada de mão de obra. Nessa hipótese, os atos poderão ser considerados irregulares, com glosa, responsabilização dos agentes envolvidos e contabilização dos gastos como despesa de pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

Essa solução preserva a legalidade sem adotar resposta excessivamente formalista. A ausência de percentual legal fixo não autoriza a Administração a desconsiderar a substância do ajuste; de igual modo, a existência do limite global da Lei de Responsabilidade Fiscal não permite importar automaticamente esse percentual para a composição interna de cada parceria. O que deve prevalecer é a realidade material: parceria é instrumento de cooperação para resultado público, não mecanismo de substituição indireta de pessoal próprio da Administração.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **conhecimento** da presente Consulta e, no mérito, pela resposta conjunta aos quesitos nos seguintes termos:

a) A Administração Pública deve continuar aplicando o limite de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

60% (sessenta por cento) no elemento de despesa com pessoal civil nas parcerias celebradas com as Organização da Sociedade Civil?

b) É possível aumentar o limite percentual para até 90% (noventa por cento) nas despesas com folha de pagamento nas parcerias celebradas?

1. A Administração Pública não está obrigada, em tese, a aplicar automaticamente o limite de 60% (sessenta por cento) previsto no art. 19, inciso III, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 como teto interno de despesa com pessoal civil em cada parceria celebrada com Organizações da Sociedade Civil, pois referido dispositivo disciplina a despesa total com pessoal do Município em relação à receita corrente líquida, e não a composição de custos dos termos de colaboração ou de fomento regidos pela Lei Federal n.º 13.019/2014.

2. A fixação de limite percentual para despesa com pessoal nas parcerias com Organizações da Sociedade Civil pode ser adotada pelo ente público, desde que prevista de forma clara, motivada e transparente em norma regulamentar própria ou nos instrumentos da parceria, especialmente edital de chamamento, plano de trabalho e termo de colaboração ou de fomento, observadas a compatibilidade com o objeto, a economicidade, a proporcionalidade, a capacidade operacional da entidade e a suficiência de recursos para o cumprimento integral das metas pactuadas.

3. É juridicamente possível o custeio da remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da Organização da Sociedade Civil, com recursos vinculados à parceria, nos termos do art. 46, inciso I, da Lei Federal n.º 13.019/2014, podendo tal despesa representar percentual relevante ou majoritário do ajuste quando a natureza do objeto assim justificar, desde que esteja prevista no plano de trabalho, seja necessária à execução da parceria, não comprometa as demais despesas indispensáveis e seja acompanhada de adequada motivação técnica e fiscalização em procedimento administrativo.

4. A destinação única ou praticamente integral dos recursos da parceria ao pagamento de pessoal, quando associada à execução de atividade-fim do ente público, à ausência de estrutura mínima da entidade parceira, à inexistência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

de projeto ou atividade própria da Organização da Sociedade Civil e à substituição de servidores ou empregados públicos, caracteriza terceirização disfarçada de mão de obra, podendo ensejar glosa, responsabilização dos agentes envolvidos e contabilização dos gastos como despesa de pessoal, na forma do art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à **Coordenadoria-Geral de Fiscalização**, para ciência, diante do impacto da matéria na atividade fiscalizatória; à **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** da Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes; e, na sequência, à **Diretoria de Protocolo**, para encerramento do processo e arquivamento, nos termos regimentais.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) A Administração Pública deve continuar aplicando o limite de 60% (sessenta por cento) no elemento de despesa com pessoal civil nas parcerias celebradas com as Organização da Sociedade Civil?

b) É possível aumentar o limite percentual para até 90% (noventa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

por cento) nas despesas com folha de pagamento nas parcerias celebradas?

1. A Administração Pública não está obrigada, em tese, a aplicar automaticamente o limite de 60% (sessenta por cento) previsto no art. 19, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 como teto interno de despesa com pessoal civil em cada parceria celebrada com Organizações da Sociedade Civil, pois referido dispositivo disciplina a despesa total com pessoal do Município em relação à receita corrente líquida, e não a composição de custos dos termos de colaboração ou de fomento regidos pela Lei Federal n.º 13.019/2014.

2. A fixação de limite percentual para despesa com pessoal nas parcerias com Organizações da Sociedade Civil pode ser adotada pelo ente público, desde que prevista de forma clara, motivada e transparente em norma regulamentar própria ou nos instrumentos da parceria, especialmente edital de chamamento, plano de trabalho e termo de colaboração ou de fomento, observadas a compatibilidade com o objeto, a economicidade, a proporcionalidade, a capacidade operacional da entidade e a suficiência de recursos para o cumprimento integral das metas pactuadas.

3. É juridicamente possível o custeio da remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da Organização da Sociedade Civil, com recursos vinculados à parceria, nos termos do art. 46, inciso I, da Lei Federal n.º 13.019/2014, podendo tal despesa representar percentual relevante ou majoritário do ajuste quando a natureza do objeto assim justificar, desde que esteja prevista no plano de trabalho, seja necessária à execução da parceria, não comprometa as demais despesas indispensáveis e seja acompanhada de adequada motivação técnica e fiscalização em procedimento administrativo.

4. A destinação única ou praticamente integral dos recursos da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY

parceria ao pagamento de pessoal, quando associada à execução de atividade-fim do ente público, à ausência de estrutura mínima da entidade parceira, à inexistência de projeto ou atividade própria da Organização da Sociedade Civil e à substituição de servidores ou empregados públicos, caracteriza terceirização disfarçada de mão de obra, podendo ensejar glosa, responsabilização dos agentes envolvidos e contabilização dos gastos como despesa de pessoal, na forma do art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, diante do impacto da matéria na atividade fiscalizatória; à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes; e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo e arquivamento, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KAQY