



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 635522/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1844/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Lei de Responsabilidade Fiscal. Terceirização de serviços. Conceito de atividade-meio. Cargos efetivos extintos. Possibilidade de execução indireta. Despesa com pessoal. Art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000. Não incidência. Terceirização não substitutiva. Classificação orçamentária. Outros serviços de terceiros. Pessoa física e pessoa jurídica. Precedentes. Acórdãos nº 1476/19 e nº 1885/22. Prejulgado nº 6. Conhecimento e resposta.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Campina Grande do Sul, por meio do Prefeito Municipal, nos seguintes termos (peça 3, fl. 5):

1. Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?
2. Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?
3. Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?

A Consulta foi admitida, nos termos do art. 313 do Regimento Interno, tendo sido encaminhada à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para verificação da existência de precedentes sobre a matéria, bem como submetida à instrução da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e à manifestação do Ministério Público de Contas.

Assim, após a Informação n.º 36/26 – SJB, elaborada pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução n.º 198/26 – CAIS (peça 17), concluiu pela possibilidade de execução indireta das referidas atividades, desde que caracterizadas como atividades-meio e não substitutivas, afastando-se, nesse caso, a repercussão no limite de despesa com pessoal, além de indicar a adequada classificação orçamentária das despesas – apresentando resposta, em caráter geral e abstrato, nos seguintes termos (peça 17, fls. 25 a 27):

1. Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?

Resposta: Consideram-se atividades-meio aquelas i) de natureza acessória, instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática - quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; ii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar 26 ou parcialmente; e iii) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

2. Considerando a extinção dos cargos efetivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?

Resposta: Sim. Considerando que os cargos extintos não integram mais as categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, a despesa correspondente a terceirização não integrará a despesa total com pessoal.

3. Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?”

Resposta: Sim. Considerando que os cargos extintos não integram mais as categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite da despesa total com pessoal.

4. Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?”

Resposta: A classificação orçamentária mais adequada da despesa com a terceirização dos cargos extintos de auxiliar de serviços gerais, 27 guardião e operário pelo Município, (contendo, pela ordem: categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento) é 3.3.90.36.00.00, quando o contrato for com pessoa física, e 3.3.90.39.00.00, quando o contrato for com pessoa jurídica.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 105/26 – PGC, manifestou-se pela integral concordância com a instrução técnica, sugerindo apenas ajuste redacional consistente na resposta conjunta aos quesitos 2 e 3 e no reforço da aderência das conclusões aos precedentes deste Tribunal, nos seguintes termos (peça 18, fl. 8):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?

3. Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?”.

Resposta conjunta: Considerando que os cargos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário foram formalmente extintos e não mais integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, e estando as respectivas atribuições, em tese, enquadradas como atividades-meio, a sua execução indireta configura terceirização de natureza não substitutiva.

Nesse caso, à luz do entendimento consolidado por esta Corte nos Acórdãos n.º 1476/2019 e n.º 1885/2022, os dispêndios decorrentes da execução indireta de atividades-meio, desde que não guardem similaridade com carreiras do quadro funcional, não se incorporam ao câputo da despesa com pessoal, por não se enquadrarem na hipótese prevista no art. 18, §1º, da Lei Complementar n.º 101/2000.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 313 do Regimento Interno¹, conheço da Consulta.

¹ **Art. 313.** Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

§ 1º O Relator não conhecerá a consulta que não atenda aos requisitos previstos neste Regimento, devendo o processo ser devolvido à origem.

§ 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. (Redação dada pela Resolução n.º 58/2016)

§ 3º Na hipótese de consulta concernente a matéria sujeita ao controle externo das Inspetorias, após a informação prestada pela Escola de Gestão Pública, os autos seguirão à Inspetoria de Controle Externo competente para instrução. (Redação dada pela Resolução n.º 58/2016)

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cumpre, de início, registrar que as consultas dirigidas a este Tribunal são apreciadas em **tese**, em caráter **geral e abstrato**, não comportando o exame de situações fáticas específicas nem a análise individualizada de legislação local, limitando-se à interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à matéria, conforme reiteradamente assentado por esta Corte.

Assim, a resposta ora apresentada deverá ser compreendida como diretriz interpretativa, cuja aplicação concreta permanece condicionada à observância, pelo gestor, dos pressupostos jurídicos e fáticos delineados no ordenamento vigente.

Com isso, passo ao exame do mérito.

A terceirização de atividades na Administração Pública deve ser analisada, primordialmente, à luz do regime constitucional que disciplina o provimento de cargos e empregos públicos, cujo fundamento central se encontra no art. 37, inciso II, da Constituição Federal², que consagra o concurso público como regra para o ingresso no serviço público.

Tal comando constitucional não veda, de forma absoluta, a execução indireta de atividades pela Administração, mas impede que a terceirização seja utilizada como mecanismo de evasão do regime jurídico próprio da investidura estatal, especialmente no que se refere a funções típicas, permanentes ou estratégicas do Poder Público.

Nesse contexto, a terceirização configura técnica de organização administrativa admissível apenas quando restrita a atividades de natureza acessória, instrumental ou complementar, desde que não implique a delegação de atribuições indelegáveis, nem comprometa o modelo constitucional de provimento e

interessado extinguindo o processo. (Incluído pela Resolução n.º 24/2010)

§ 5º Após o exame de admissibilidade, é facultado ao relator, nos casos em que entender conveniente à instrução do processo, solicitar manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado acerca do objeto da consulta. (Incluído pela Resolução n.º 64/2018)

² **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estruturação das funções estatais.

Com base no contexto geral, passo a análise de cada indagação.

O primeiro quesito da Consulta versa sobre a delimitação do conceito de **atividade-meio** para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal de Contas, matéria que se revela central para o adequado controle da despesa pública.

Com efeito, a correta qualificação da atividade desenvolvida, se finalística ou meramente instrumental, condiciona não apenas a possibilidade jurídica de sua execução indireta, mas também a repercussão fiscal da contratação, especialmente no que se refere à apuração dos limites de despesa com pessoal.

Cumprido reconhecer, de início, que nem a Lei Complementar n.º 101/2000, nem a Constituição Federal apresentam definição expressa e exaustiva do termo “atividade-meio”. A legislação fiscal limita-se a estabelecer, em seu art. 18, § 1º³, que apenas os contratos de terceirização de mão de obra **relativos à substituição de servidores ou empregados públicos** devem ser considerados para fins de despesa de pessoal, sem delimitar, contudo, as características materiais das atividades passíveis de execução indireta.

Diante dessa lacuna normativa, a definição do conceito deve ser construída por meio de **interpretação sistemática do ordenamento jurídico**, conjugando normas constitucionais, infraconstitucionais, parâmetros regulamentares e a jurisprudência consolidada deste Tribunal.

No plano constitucional, a análise da atividade-meio encontra fundamento no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que consagra o concurso público como regra para o provimento de cargos e empregos públicos. Nesse contexto, a terceirização não configura modelo alternativo irrestrito de gestão de pessoal, mas técnica organizacional excepcional, admissível apenas quando não

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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprometer o núcleo do regime constitucional de investidura nem importar delegação indevida de funções típicas de Estado.

Por essa razão, consolidou-se, sob a perspectiva do Direito Administrativo, o entendimento de que atividades-meio são aquelas de natureza **acessória, instrumental ou complementar** às atribuições que constituem a área de competência legal do órgão, do ente ou da entidade, não se confundindo com suas funções finalísticas, típicas ou estratégicas.

A legislação infraconstitucional reforça essa compreensão. O art. 48 da Lei n.º 14.133/2021⁴ autoriza a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, ao mesmo tempo em que estabelece vedações destinadas a impedir o desvirtuamento da contratação, tais como a proibição de indicação nominada de pessoas, a vedação de subordinação direta e a impossibilidade de interferência na gestão interna do contratado. Essas limitações evidenciam que a caracterização da atividade-meio não depende apenas do conteúdo material do serviço, mas também da forma como a contratação é estruturada.

No mesmo sentido, embora não aplicável diretamente aos Municípios, o Decreto Federal n.º 9.507/2018 constitui importante parâmetro interpretativo, ao explicitar limites objetivos à execução indireta, vedando a terceirização de atividades que envolvam tomada de decisão ou posicionamento institucional, funções estratégicas, exercício de poder de polícia, regulação, outorga ou aplicação de sanções, bem como aquelas inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos, ressalvada disposição legal em contrário ou a hipótese de cargos extintos. Trata-se de regramento que reforça a necessidade de delimitação da atividade-meio a partir de critérios materiais e funcionais, e não da

⁴ **Art. 48.** Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

simples nomenclatura atribuída à atividade.

No âmbito deste Tribunal, a matéria encontra-se consolidada em sua jurisprudência. No julgamento dos autos de Consulta n.º 562019/2018 (Acórdão n.º 1476/2019), o Tribunal Pleno reconheceu que serviços de natureza operacional, como limpeza e conservação, enquadram-se como atividades-meio, admitindo-se sua execução indireta, desde que não haja afronta ao regime constitucional do concurso público. De forma convergente, nos autos de Consulta n.º 517371/2021 (Acórdão n.º 1885/2022), firmou-se entendimento no sentido de que atividades-meio correspondem a serviços auxiliares, de apoio, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração, cuja terceirização, desde que não caracterize substituição de servidores ou empregados públicos nem guarde similaridade com carreiras do quadro funcional, não implica repercussão no limite de despesa com pessoal.

A partir dessas premissas, é possível extrair critérios objetivos para a caracterização das atividades-meio, considerando-se como tais aquelas que, cumulativamente: (i) tenham natureza acessória, instrumental ou complementar às competências legais do órgão ou entidade; (ii) não constituam atribuições típicas, finalísticas, estratégicas ou indelegáveis do Poder Público; (iii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos vigente, ressalvada a hipótese de cargos extintos; (iv) não envolvam exercício de poder de decisão institucional; e (v) não se desenvolvam sob regime de pessoalidade e subordinação direta.

Em sentido oposto, não se qualificam como atividades-meio aquelas que integram o núcleo essencial da atuação estatal, impliquem exercício de poder de polícia ou regulação, estejam estruturalmente vinculadas à identidade institucional do órgão ou cuja terceirização conduza, ainda que formalmente, à substituição de servidores ou empregados públicos.

Conclui-se, portanto, que, para fins de aplicação da Constituição da República, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas deste Tribunal, consideram-se atividades-meio aquelas de natureza acessória, instrumental ou complementar às atribuições legais do órgão ou entidade, desde que não se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

confundam com funções típicas, estratégicas ou indelegáveis do Poder Público, nem se mostrem inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos vigente, salvo quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente.

A identificação dessas atividades não pressupõe rol exaustivo, devendo ser realizada à luz da essência das atribuições exercidas e do regime jurídico-administrativo aplicável, em consonância com o entendimento jurisprudencial consolidado deste Tribunal.

A adequada delimitação do conceito de atividade-meio, portanto, constitui pressuposto indispensável para a análise dos quesitos subsequentes, notadamente no que se refere à possibilidade de terceirização de funções vinculadas a cargos extintos e à verificação de sua repercussão no limite de despesa com pessoal.

Superada a primeira questão. Passo ao enfrentamento dos quesitos 2 e 3 conjuntamente, porquanto versam, sob perspectivas complementares, sobre (i) a possibilidade de terceirização de funções anteriormente desempenhadas por servidores ocupantes de cargos efetivos posteriormente extintos e (ii) os efeitos dessa contratação no cômputo do limite de despesa total com pessoal previsto na Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme já delineado, a terceirização na Administração Pública não pode ser compreendida como solução livre de condicionantes, porque o regime constitucional brasileiro consagra o concurso público como regra de acesso a cargos e empregos públicos, vedando mecanismos indiretos de provimento que, na prática, esvaziem o modelo constitucional de profissionalização e impessoalidade administrativa. Assim, qualquer modelagem de execução indireta deve preservar: (i) a vedação de transferência de atos administrativos e tomada de decisão ao particular e (ii) a impossibilidade de terceirização de funções típicas, estratégicas ou indelegáveis.

Conforme já indicado, o art. 48 da Lei n.º 14.133/2021 explicita que poderão ser objeto de execução por terceiros **atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares**, e, de modo especialmente relevante para o caso, estabelece vedações aptas a impedir a “captura” do trabalhador pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração, tais como a proibição de indicação nominada de pessoas, a vedação de vínculo de subordinação e a vedação de intervenções indevidas na gestão interna do contratado. Trata-se de moldura normativa que, para além de autorizar a execução indireta de atividades-meio, busca impedir o desvirtuamento da terceirização em mera disponibilização continuada de mão de obra com feição de vínculo direto.

Em igual direção, embora voltado à Administração Pública Federal, o art. 3º do Decreto n.º 9.507/2018⁵ pode ser adotado como parâmetro interpretativo, por explicitar vedações objetivas à execução indireta, afastando do campo de terceirização os serviços que envolvam tomada de decisão institucional, atividades estratégicas, exercício de poder de polícia, regulação, outorga, sanção e, especialmente, as atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos, ressalvada a hipótese de cargo extinto total ou parcialmente. Ainda que não vinculante aos Municípios, esse parâmetro é útil para evidenciar o núcleo do controle: **o que não pode ser terceirizado não é definido apenas pelo nome do cargo, mas pelo conteúdo da função e por seu grau de tipicidade, estratégia e indelegabilidade.**

Superado o marco administrativo-constitucional, impõe-se enfrentar a dimensão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao disciplinar a despesa total com pessoal, não pretendeu vedar a contratação de terceiros em sentido amplo; seu objetivo foi impedir que a Administração deslocasse gastos com força de trabalho para rubricas contratuais, **artificialmente reduzindo** o percentual de despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida e frustrando os limites do art. 19.⁶ Por

⁵ **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 **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:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

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

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

isso, o art. 18, § 1º⁷, foi redigido de forma seletiva: somente os valores de contratos de terceirização de mão de obra **referentes à substituição de servidores e empregados públicos** devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Esse desenho normativo é reiterado nas orientações técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional⁸, ao afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não trata de “toda terceirização”, mas apenas daquela relacionada à substituição de servidor ou empregado; e que, por conseguinte, não se incluem no bojo das despesas com pessoal as terceirizações destinadas à execução indireta de atividades-meio, **desde que simultaneamente:** (1) sejam acessórias, instrumentais/complementares; (2) não sejam inerentes a categorias funcionais do plano de cargos, salvo cargo ou categoria extinto total ou parcialmente; e (3) não caracterizem relação direta de emprego.

No âmbito deste Tribunal, a metodologia de apuração reforça o critério material. A Instrução Normativa n.º 174/2022 dispõe que a caracterização da despesa para fins de apuração do limite privilegiará **a essência sobre a forma**, com primazia do art. 169 da Constituição⁹ e da Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 3º,

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#);

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#);

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no [art. 249 da Constituição Federal](#), quanto à parcela custeada por recursos provenientes: [\(Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021\)](#)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [\(Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021\)](#)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

⁷ **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 n.º 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 n.º 178, de 2021)

⁸ Indicadas na sequência desta fundamentação.

⁹ **Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parágrafo único¹⁰ –, prevendo, além disso, que deve ser somada à despesa com pessoal a mão de obra terceirizada (ou equiparada) empregada em atividade-fim ou inerente a categorias abrangidas pelo plano de cargos, bem como outras hipóteses destinadas a evitar “fuga” do limite por arranjos formais. Assim, o foco deixa de ser o rótulo do ajuste e passa a ser **o que está sendo contratado e com que grau de substituição da força de trabalho típica do órgão ou ente**.

A extinção formal de cargos efetivos, por si só, não funciona como “salvo-conduto” fiscal. Ela é elemento relevante porque afasta a ideia de manutenção deliberada de carreira ou estrutura típica e, em tese, reduz o risco de substituição de servidores em exercício; entretanto, o controle permanece exigindo a verificação de requisitos materiais: (i) se as atribuições contratadas são realmente de apoio (atividade-meio); (ii) se não há correspondência com carreiras remanescentes no quadro funcional; (iii) se o modelo contratual não configura mera locação de mão de obra subordinada; e (iv) se não se está, de modo indireto, reconstituindo uma estrutura permanente de pessoal fora do regime do concurso. Esses elementos se alinham tanto à moldura do art. 48 da Lei 14.133/2021¹¹ (vedações de pessoalidade e subordinação) quanto aos parâmetros do Decreto n.º 9.507/2018 (vedação de terceirização de funções estratégicas e típicas e de categorias do plano, salvo cargo extinto).

não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

¹⁰ **Art. 3º** A caracterização da despesa para fins de apuração do limite da despesa de pessoal privilegiará a essência sobre a forma e tem por primazia o caput do art. 169 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Parágrafo único. Na aferição do limite disposto neste artigo será somada a despesa com mão de obra terceirizada ou a esta equiparada, que se refira à contratação de forma indireta empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, a serem contabilizadas no grupo de natureza “Outras Despesas de Pessoal” e, ainda:

I - as contratações de mão de obra/serviços de pessoa física, jurídica ou por meio de interposta pessoa que, embora se enquadrem nas características definidas no § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tenham sido contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”;

II – as contratações por prazo determinado, fundadas na excepcional necessidade pública em urgências, emergências, situações calamitosas ou outras previstas na legislação própria da localidade.”

¹¹ **Art. 48.** Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - Indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - Fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - Definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - Demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - Prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

À luz dessas premissas, a jurisprudência deste Tribunal Pleno consolidou orientação segundo a qual a terceirização de atividades-meio é admissível e, quando **não substitutiva**, não integra o limite de despesa com pessoal. Em linha com essa compreensão, os precedentes referidos nos autos firmaram que dispêndios com execução indireta de atividades-meio, **sem similaridade com carreiras do quadro funcional e sem caracterizar substituição de servidores ou empregados**, não se enquadram na hipótese do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal — razão pela qual não compõem o cálculo da despesa total com pessoal. Destaco, em primeiro lugar, o Acórdão n.º 1476/19 – Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2019, proferido em sede de Consulta com força normativa:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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".

Tal entendimento foi ratificado por este Tribunal no Acórdão n.º 1885/2022 – Tribunal Pleno, Rel. Ivens Zschoerper Linhares, julgado em 21/09/2022, o qual reafirmou a orientação, destacando 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”*.

De igual modo, o Prejulgado n.º 6¹² deste Tribunal de Contas admite a terceirização quando, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou inexistir no quadro do respectivo ente, reforçando a necessidade de compatibilidade entre a estrutura administrativa formal e o modelo de execução indireta adotado. No mesmo sentido, dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais, 15ª edição, da

¹² Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n-6/82361/area/242/>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda¹³, que estipula:

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 que, simultaneamente: a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

Assim, acompanho a unidade técnica, no sentido de que, *“à luz dos parâmetros normativos e jurisprudenciais delineados, a verificação da possibilidade de execução indireta dessas funções deve observar critérios objetivos: a inexistência de cargos correlatos no plano de cargos vigente, a ausência de vinculação das atribuições a funções típicas, finalísticas ou indelegáveis do Município e a não caracterização de substituição de servidores ativos em exercício”* (peça 17, fl. 11).

Presentes tais pressupostos, admite-se a execução indireta, hipótese em que os custos correspondentes não se enquadram no conceito de despesa total com pessoal previsto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar n.º 101/2000.

Consideradas as balizas expostas e respeitado o caráter abstrato da consulta, as funções indicadas (auxiliar de serviços gerais, guardião/vigia e operário) apresentam, em regra, feição operacional e de apoio, usualmente enquadrada como atividade-meio, especialmente quando não se vinculem a poder de polícia,

¹³ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf> (fl. 492).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regulação, outorga ou aplicação de sanção, nem envolvam tomada de decisão institucional. Nesse cenário, e **na hipótese de inexistência de cargos correlatos no plano vigente**, a execução indireta tende a configurar terceirização **não substitutiva**, de modo que os gastos correspondentes não se incorporam ao limite de despesa com pessoal, por ausência de aderência à hipótese do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, é indispensável registrar que a conclusão acima pressupõe a conformação correta da contratação. Caso o ajuste venha a revelar, na prática, fornecimento de mão de obra com pessoalidade e subordinação, ou a recompor estrutura permanente equivalente à de carreira existente (mesmo sob outra nomenclatura), incidirá o postulado da essência sobre a forma, com potencial repercussão no câmputo fiscal, nos termos da Instrução Normativa n.º 174/2022 e do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O quarto quesito da Consulta versa sobre a classificação orçamentária mais adequada, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa, para o registro das despesas decorrentes da execução indireta das atividades em análise, em observância às orientações do Tesouro Nacional e às regras deste Tribunal.

A adequada resposta à indagação exige, inicialmente, a distinção entre dois planos normativos que, embora inter-relacionados, têm finalidades próprias: (i) o plano contábil-orçamentário, voltado à correta classificação da despesa segundo sua natureza; e (ii) o plano fiscal, destinado à apuração do limite de despesa com pessoal, nos termos dos arts. 18 e 19 da Lei Complementar n.º 101/2000.

No plano fiscal, a disciplina é estabelecida pelo art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual somente serão computados como “Outras Despesas de Pessoal” os valores relativos a contratos de terceirização de mão de obra que se destinem à substituição de servidores ou empregados públicos. Tal disposição evidencia que a legislação fiscal não alcança indiscriminadamente toda e qualquer forma de terceirização, mas apenas aquela que, na prática, represente substituição de força de trabalho típica da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração.

Essa diretriz é reiterada pelas orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, notadamente no Manual de Demonstrativos Fiscais, ao estabelecer que não integram o cômputo da despesa com pessoal os gastos com terceirização de atividades que, cumulativamente, sejam de natureza acessória, instrumental ou complementar, não sejam inerentes a categorias funcionais do plano de cargos e não caracterizem relação direta de emprego.

No âmbito deste Tribunal, a matéria é igualmente disciplinada sob a óptica da primazia da essência sobre a forma, sendo expressamente determinado que a caracterização da despesa deve considerar o conteúdo material da contratação, especialmente para fins de apuração do limite de pessoal, evitando-se a utilização de classificações formais que ocultem a natureza efetiva do dispêndio.

À luz dessas premissas, a classificação orçamentária da despesa decorrente da terceirização deve refletir a natureza material da contratação. Assim, impõe-se distinguir duas hipóteses:

(i) Terceirização substitutiva: quando a contratação se destinar à substituição de servidores ou empregados públicos, hipótese em que incide o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a despesa ser classificada no elemento 34 – “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, com repercussão direta no limite de despesa com pessoal.

(ii) Terceirização não substitutiva (caso em análise): quando a contratação tenha por objeto a execução indireta de atividades-meio, sem correspondência com carreiras do plano de cargos e sem caracterização de vínculo direto de emprego, hipótese em que não há enquadramento na regra do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, afastando-se sua inclusão no cômputo da despesa com pessoal.

Na situação examinada nesta Consulta, parte-se da premissa — formulada em tese — de que as atividades anteriormente desempenhadas pelos cargos extintos tenham natureza operacional e de apoio, não se inserem no núcleo de atribuições típicas do respectivo ente e não encontram correspondência no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plano de cargos vigente.

Nesse contexto, a execução indireta dessas atividades configura terceirização não substitutiva, razão pela qual os dispêndios dela decorrentes devem ser classificados no grupo “Outras Despesas Correntes”, adotando-se os elementos próprios de contratação de serviços de terceiros, conforme o tipo de credor.

Tal enquadramento encontra respaldo no modelo de classificação previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, segundo o qual despesas com prestação de serviços por terceiros, sem vínculo empregatício, devem ser registradas nos elementos correspondentes à natureza do contratado, distinguindo-se entre pessoa física e pessoa jurídica.

Dessa forma, a classificação orçamentária adequada das despesas em análise pode ser sintetizada da seguinte maneira, segundo o manual e conforme indicado pela unidade técnica (peça 17, fl. 18):

Classificação Orçamentária	Código / Descrição
Categoria Econômica	3 – Despesas Correntes
Grupo de Natureza da Despesa	3 – Outras Despesas Correntes
Modalidade de Aplicação	90 – Aplicações Diretas
Elemento (Pessoa Física)	3.3.90.36.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
Elemento (Pessoa Jurídica)	3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Por fim, cumpre enfatizar que a adequação da classificação orçamentária está necessariamente condicionada à correta conformação da contratação. Caso, na hipótese concreta, se verifique que o ajuste traduz, em realidade, mera disponibilização de mão de obra com pessoalidade e subordinação, ou reproduz estrutura funcional típica sob outra denominação, deverá prevalecer a análise substancial da despesa, com eventual reenquadramento no elemento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

correspondente a “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das orientações deste Tribunal.

Dessa forma, reitero que a classificação orçamentária das despesas decorrentes da execução indireta das atividades em questão somente será adequada se houver estrita correspondência entre o enquadramento contábil adotado e a realidade material da contratação, não sendo suficiente a mera indicação formal do elemento de despesa.

Em outras palavras, a correta utilização dos elementos 3.3.90.36 ou 3.3.90.39 pressupõe, necessariamente, que a contratação se caracterize como prestação de serviços autônoma, sem vínculo de subordinação, pessoalidade ou habitualidade típicas da relação de trabalho, bem como que não haja equivalência funcional com cargos ou empregos públicos integrantes do quadro do órgão ou ente.

Por conseguinte, sempre que a execução contratual revelar, ainda que de forma indireta, a substituição de servidores públicos ou a recomposição de estrutura permanente de pessoal sob regime diverso do estatutário ou celetista, deverá ser afastada a classificação como “Outros Serviços de Terceiros”, impondo-se o enquadramento como “Outras Despesas de Pessoal”, com a correspondente repercussão no limite de despesa com pessoal.

Assim, a resposta ao quesito deve ser compreendida não apenas sob o aspecto formal da codificação orçamentária, mas sobretudo sob o prisma da aderência entre a natureza da despesa e a modelagem concreta da contratação, em observância às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, à jurisprudência deste Tribunal e, no que couber, às orientações do Tesouro Nacional.

III. VOTO

Ante o exposto, acompanhando as conclusões da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta, e, no mérito, para que seja apresentada resposta, em caráter geral e abstrato, nos seguintes termos:

1. Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?

Resposta: Consideram-se atividades-meio aquelas i) de natureza acessória, instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma do regramento local, tais como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, entre outros; ii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e iii) não caracterizem relação direta de emprego.

2. Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?

3. Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?

Resposta conjunta: Considerando que os cargos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário foram formalmente extintos e não mais integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, e estando as respectivas atribuições, em tese, enquadradas como atividades-meio, a sua execução indireta configura terceirização de natureza não substitutiva. Nesse caso, à luz do entendimento consolidado por este Tribunal nos Acórdãos n.º 1476/2019 e n.º 1885/2022, os dispêndios decorrentes da execução indireta de atividades-meio, desde que não guardem similaridade com carreiras do quadro funcional, não se incorporam ao câmpo da despesa com pessoal, por não se enquadrarem na hipótese prevista no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?"

Reposta: A classificação orçamentária mais adequada da despesa com a terceirização dos cargos extintos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, (contendo, pela ordem: categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento) é 3.3.90.36.00.00, quando o contrato for com pessoa física, e 3.3.90.39.00.00, quando o contrato for com pessoa jurídica.

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** a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, acompanhando as conclusões da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas, **RESPONDÊ-LA** em caráter geral e abstrato, nos seguintes termos:

1. Quais atividades são reconhecidas como "atividade-meio" para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas específicas deste Tribunal?

Reposta: Consideram-se atividades-meio aquelas i) de natureza acessória, instrumental ou complementar aos assuntos que constituem área de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competência legal do órgão ou entidade, na forma do regramento local, tais como conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, entre outros; ii) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e iii) não caracterizem relação direta de emprego.

2. Considerando a extinção dos cargos efetivos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, tais funções enquadram-se como atividades-meio, passíveis de terceirização sem integração no limite de despesa com pessoal?

3. Confirmando que tais atividades se enquadram como atividades-meio e inexistindo cargos correlatos, as despesas decorrentes da contratação indireta devem ser excluídas do limite de despesa com pessoal previsto nos artigos 18 e 19 da LRF?

Resposta conjunta: Considerando que os cargos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário foram formalmente extintos e não mais integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, e estando as respectivas atribuições, em tese, enquadradas como atividades-meio, a sua execução indireta configura terceirização de natureza não substitutiva. Nesse caso, à luz do entendimento consolidado por este Tribunal nos Acórdãos n.º 1476/2019 e n.º 1885/2022, os dispêndios decorrentes da execução indireta de atividades-meio, desde que não guardem similaridade com carreiras do quadro funcional, não se incorporam ao cômputo da despesa com pessoal, por não se enquadrarem na hipótese prevista no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000.

4. Qual a classificação orçamentária mais adequada (elemento de despesa e grupo de natureza da despesa) para o registro dessas despesas, em observância às orientações do Tesouro Nacional e do TCE-PR?"

Reposta: A classificação orçamentária mais adequada da despesa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com a terceirização dos cargos extintos de auxiliar de serviços gerais, guardião e operário pelo Município, (contendo, pela ordem: categoria econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento) é 3.3.90.36.00.00, quando o contrato for com pessoa física, e 3.3.90.39.00.00, quando o contrato for com pessoa jurídica.

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, 23 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente