



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
GERÊNCIA DE CONTABILIDADE

SF/1792/2013

OF/SEFAZ/GECON/Nº 13/2013

Fls. N.º 01

N.º PROCESSO

62393669

SEFAZ/PROCOLO

Prezada Senhora,

Considerando o Parecer da PGE /SCA nº 961/2009, referente o processo administrativo nº 44908939 que trata do tema da terceirização, cujas conclusões indicando os critérios gerais que devem ser observados para regularidade de uma terceirização podem ser assim sintetizados:

I-Não se tratar de atribuições típicas das carreiras de Estado, com poder decisório ou de polícia;

II- Previsão de cargos estratégicos de coordenação, fiscalização e controle que garantam a continuidade da qualidade do serviço público;

III- Previsão legal da modalidade de terceirização (Decreto - Lei nº 200/67 c/c lei de Licitações, Lei de OSCIPs e das OSs, Lei de Parceria Público Privadas, das Concessões, etc);

IV- Planejamento;

V - Obediência à estrutura dos cargos públicos estabelecida em Lei;

VI- Fiscalização dos resultados.

Considerando o Parecer Consulta nº 35/2005 do Tribunal de Contas /ES, que fixou entendimento no sentido de que as despesas com terceirização incidem no cômputo das de pessoal, na forma do §1º do art. 18 da LC 101/2000, quando "I - houver contratação terceirizada para o desempenho de atividade-fim do Estado ou II - houver contratação terceirizada para o desempenho de atividade-meio do Estado, desde que pertinentes aos conteúdos laborais do plano de cargos e salários, isto é, desde que as atividades - meio desenvolvidas sejam próprias de cargos ou categorias existentes".



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
GERÊNCIA DE CONTABILIDADE

Fls. N.º 02  
62393669  
N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROCOLO  
Rubr. 02

Considerando ainda o Parecer PGE/PCA nº 00209/2013 (em anexo), o qual ratificou todos os entendimentos supracitados e confirmou o equívoco na classificação da despesa de terceirização de serviços de alimentação pela Secretária de Estado do Educação.

Conclui-se que as atividades - meio , quando terceirizadas, não devem ser computadas como despesa com pessoal para fins do §1º, art. 18 da LRF, exceto quando pertinentes aos conteúdos laborais do plano de cargos e salários, isto é, desde que as atividades - meio desenvolvidas sejam próprias de cargos ou categorias existentes enquanto que as terceirizações de atividades-fim devem ser computadas, **ainda que manifestadamente inconstitucionais por desrespeitarem as regras do concurso público, conforme dispõe o Compêndio Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, editado pela PGE/ES,2010. p.14.**

Assim, recomendamos que nos processos de contratação de terceirizações, seja verificado de forma prévia se a atividade a ser terceirizada é atividade fim ou meio, e ainda, se for atividade meio, que conste a informação se o órgão dispõe em sua estrutura administrativa, cargos pertinentes a tais serviços, para que seja possível a devida classificação destas despesas no âmbito contábil, especialmente para fins de atendimento ao §1º, art. 18 da LRF.

No mesmo sentido, apontamos a pertinência do catálogo de materiais e serviços constantes no SIGA contemplar tais particularidades a fim de vincular o objeto contratado à adequada dotação orçamentária de acordo com o caso concreto de cada contratação.

Atenciosamente,

  
**FERNANDO HOSTT NETO**  
Gerente de Contabilidade

A Senhora  
**KAMILA BROETTO PEGORETTI PIMENTEL**  
Gerente de Gestão de Contratos e Convênios- SEGER



Governo do Estado do Espírito Santo  
Procuradoria Geral do Estado

PGE/E PCA
Fls. Nº
Nº Processo: 59970839-1
Tr.

Fls. N.º 03

62393669

N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROTOCOLO  
Rubr. *no*

**Processo nº: 59970839**

## **PARECER PGE/PCA Nº 00209/2013**

### **Ilustre Procurador-Chefe:**

#### **I – Relatório.**

Trata-se de procedimento administrativo encaminhado pela Secretaria de Estado de Educação (SEDU) no qual se formulou consulta acerca da correta classificação orçamentária das despesas decorrentes dos contratos de gestão da alimentação escolar nas unidades escolares da administração estadual.

Em verdade, a dúvida suscitada nos autos pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) incide apenas sobre parte das despesas com aqueles contratos, que é a relacionada às despesas dos serviços, uma vez que a referente aos gêneros alimentícios é faturada separadamente, na forma da cláusula sétima dos contratos referidos (fl. 08), para maior controle do ressarcimento a ser realizado pela SEDU e, principalmente, cumprimento das normativas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que limita a utilização dos recursos federais dele provenientes à aquisição de gêneros alimentícios.

É no que se refere à fatura de serviços que há dúvida sobre sua classificação orçamentária adequada, se 333903402 – Substituição de mão de obra, ou 333903705 – Serviços de Copa e Cozinha (fl. 78) ou, ainda, 333903941 – Fornecimento de Alimentação. Por conseguinte, também se discute o cômputo desses serviços no cálculo com despesas de pessoal, na forma do

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688



**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

PGE/ES PCA	
Fis. Nº	8-1
Nº Processo	5947083-1
Fis. Nº	04
62393669	
SEFAZ/PROTOCOLO	
Pubr.	

Sobre isso, foi referido o Parecer em Consulta nº 35/2005 do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que fixou sua interpretação daquele dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal em seu âmbito.

Embora haja nos autos abundante informações orçamentárias e diligentes esclarecimentos acerca do custeio das despesas com os contratos de gestão da alimentação escolar no âmbito da SEDU, a dúvida persistiu, a demandar a oitiva da Procuradoria Geral do Estado.

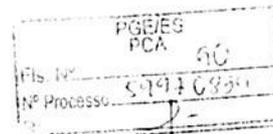
Percebe-se, de pronto, que a solução jurídica da questão pode ter impactos significativos no planejamento orçamentário do Estado, considerando os limites legais para gastos com pessoal, e, por isso mesmo, deve ser apresentada de forma o quanto possível precisa e clara, a fim de proporcionar segurança jurídica aos gestores estaduais, exigindo desta Consultoria Administrativa, portanto, redobrado zelo.

É o breve relatório.

## **II – Delimitação das questões jurídicas.**

Conforme indicado no Relatório, existem duas questões distintas a serem analisadas: i) a referente à correta classificação orçamentária das despesas com serviços nos contratos de gestão da alimentação escolar; ii) e a da incidência ou não do que disposto no art. 18, §1º, da LC nº 101/2000 sobre essas despesas.

A resposta da segunda depende da natureza do objeto contratado, enquanto a da primeira, se não está diretamente vinculada, nos termos da Nota



**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

Técnica nº 008/2011/GECON, alínea "e" (fl. 65), ao menos terá suas alternativas delimitadas por ela, sendo necessário, pois, que se inicie pela análise do Termo de Contrato às fls. 03-30, tomando-o como referência do modelo de contratação adotado no âmbito da SEDU.

**II.1 – O objeto do contrato de gestão da alimentação escolar e sua legalidade.**

A fim de evitar desnecessária transcrição da extensa lista de obrigações da contratada constante na Cláusula Oitava do Termo de Contrato, que pode ser compulsada às fls. 09-21, pode-se considerar em resumo que os serviços contratados compreendem: a) a atividade de aquisição dos alimentos e insumos de higiene em geral, sendo responsável pela qualidade desses produtos - "de primeira" e preferencialmente "orgânicos" - e pelo seu recebimento; b) a contratação e capacitação técnica da mão de obra; c) a manutenção de condições sanitárias e de higiene adequadas; d) a elaboração do cardápio, seguindo as diretrizes estabelecidas no Termo de Referência, submetendo-o à aprovação da SEDU; e) "*realizar ações de educação nutricional e alimentar*".

Vê-se, mesmo nesta apertada síntese, que a contratação de pessoal para preparar os alimentos está inserida numa gama muito maior de atividades e responsabilidades da contratada.

Na própria aquisição dos alimentos, por exemplo, que se poderia pensar como atividade meramente passiva de recebimento, envolve a manutenção de complicada relação com os fornecedores, que não podem ser escolhidos simplesmente com base no menor preço, mas pela qualidade e confiabilidade, um vez que é também responsabilidade do gestor suprir

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688

Fls. N.º 05

62393669

N.º PROCESSO

SEFAZ/PROTÓCOLO  
Rubr.



PGE/ES PCA	
Fis. N.º	11
N.º PROCESSO	54970399

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

eventual falta do fornecedor, mesmo que se trate de agricultor familiar. Além disso, exige rígido controle do armazenamento e da validade dos materiais, bem como do nível dos estoques, considerando as projeções de consumo, etc.

Vale lembrar que essa atividade de gestão das aquisições é uma das potenciais vantagens que o modelo da terceirização apresenta sobre a execução direta, que, como se sabe, atrelada ao regime de licitações individualizadas, possui muito menor flexibilidade para, lidando com intempéries diárias, garantir o fornecimento ininterrupto de alimentação de qualidade aos alunos.

**A complexidade, diversidade e interdependência das atividades – isto é, são convergentes e indispensáveis à obtenção do produto final de qualidade - de responsabilidade da contratada caracterizam a natureza jurídica da gestão da alimentação escolar como serviço, em sentido estrito.**

Oportunas as lições da renomada administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, indicando as modalidades habituais de terceirização:

*"A terceirização assume, na prática, variadas formas, dentre as quais a empreitada de obra e de serviço, a locação de serviços por meio de interposta pessoa (fornecimento de mão de obra), a franquia. Na terceirização sob a forma de empreitada, o objeto do contrato é realização de certa atividade pela empreiteira, visando a determinado resultado, que pode ser uma obra, um serviço ou mesmo o fornecimento de bens. Na locação de serviços por meio de interposta pessoa, o objeto do contrato é o fornecimento de mão de obra. Esta última hipótese corresponde à terceirização de mão de obra referida no art. 18, § 1º, da Lei."<sup>1</sup>*

Esse painel corrobora a inexistência de dúvida sobre a caracterização do

<sup>1</sup> **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Org. Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento. 6.ed.São Paulo: Saraiva, 2012, p. 187.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012 02 001688

Fis. N.º 06  
62393669  
N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROTOCOLO  
RHR



PGE/ES	PCA	42
Fls. Nº		
Nº Processo	51930891	

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

objeto em análise como empreitada de serviço, uma vez que inegavelmente se contrata a realização de certa atividade visando a determinado resultado.

Incabível, portanto, a redução desse objeto ao que se denomina fornecimento ou locação de mão de obra, sendo irrelevante, para tanto, se o quantitativo de pessoal envolvido em sua execução seja estabelecido pela administração contratante ou não. Essa questão diz respeito à forma de remuneração dos serviços contratados, que, segundo as orientações dos órgãos de controle, deve evitar, sempre que possível, a adoção do critério "posto de trabalho", tendo em vista que retira dos particulares interessados em contratar com a administração a possibilidade de reduzirem seus custos, formulando melhores propostas nas licitações, e, conseqüentemente, reduzindo também os custos da administração contratante, por meio de inovações gerenciais e tecnológicas. Além disso, o estabelecimento da remuneração "por produto" permitiria o maior controle dos resultados efetivos e da qualidade da contratação<sup>2</sup>.

Contudo, essas formas não são estanques, nem absolutas<sup>3</sup>, necessitando sempre da análise dos serviços demandados para formulação da melhor sistemática aplicável.

<sup>2</sup> Também se busca com essas recomendações afastar a responsabilidade subsidiária da administração pública contratante por eventuais débitos trabalhistas da contratada para com seus empregados, baseada na Súmula 331 do Colendo Tribunal Superior do Trabalho (TST), na medida em que a remuneração "por produto" diminuiria a relação direta desses empregados com a contratante.

<sup>3</sup> Veja-se, por exemplo, a impossibilidade de se estabelecer como "puro produto" as contratações de serviços de motoristas, quando se pretende manter uma frota funcionando simultaneamente, sem que isso implique em ilegalidade na terceirização.

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688

Fls. N.º 07  
62303669  
N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROTOCOLO  
Rubr.



PGE/ES	
PCA	
Fls. Nº	013
Nº Processo	594108391

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

conforme exposto com vagar em outra oportunidade<sup>4</sup>, pode-se extrair do sistema jurídico vigente e da jurisprudência pátria que o fator determinante - não o único, certamente - da constitucionalidade de uma terceirização é a impossibilidade de funções com poder decisório ou de polícia serem exercidas pelos empregados da contratada, **o que, em princípio, não se verifica nas atividades acima descritas.**

Mesmo à luz da dicotomia atividades fim e meio, que costuma revelar limitações como critério geral de aferição da legalidade das terceirizações, acarretando confusões e equívocos desnecessários, **se verifica o reconhecimento, em tese, da legitimidade da gestão da alimentação escolar, pois é certamente acessória e instrumental às finalidades educativas da SEDU.**

É certo que nos autos não se coloca em dúvida a juridicidade do modelo de contratação em análise, a qual, ademais, deve ser aferida em toda sua

<sup>4</sup> Pode ser conferido na Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, Volume 9, o Parecer PGE/SCA nº 961/2009, referente ao processo administrativo nº 44908939, que trata extensivamente do tema da terceirização, **cujas conclusões indicando os critérios gerais que devem ser observados para regularidade de uma terceirização podem ser assim sintetizados:** I) não se tratar de atribuições típicas das carreiras de Estado, com poder decisório ou de polícia; II) previsão de cargos estratégicos de coordenação, fiscalização e controle que garantam a continuidade da qualidade do serviço público; III) previsão legal da modalidade de terceirização (Decreto-Lei nº 200/67 c/c Lei de Licitações, Lei de OSCIPs e das OSs, Lei das Parcerias Público-Privadas, das Concessões, etc.); IV) planejamento; V) obediência à estrutura dos cargos públicos estabelecida em Lei; VI) fiscalização dos resultados.

<sup>4</sup> Pode ser conferido na Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, Volume 9, o Parecer PGE/SCA nº 961/2009, referente ao processo administrativo nº 44908939, que trata extensivamente do tema da terceirização, **cujas conclusões indicando os critérios gerais que devem ser observados para regularidade de uma terceirização podem ser assim sintetizados:** I) não se tratar de atribuições típicas das carreiras de Estado, com poder decisório ou de polícia; II) previsão de cargos estratégicos de coordenação, fiscalização e controle que garantam a continuidade da qualidade do serviço público; III) previsão legal da modalidade de terceirização (Decreto-Lei nº 200/67 c/c Lei de Licitações, Lei de OSCIPs e das OSs, Lei das Parcerias Público-Privadas, das Concessões, etc.); IV) planejamento; V) obediência à estrutura dos cargos públicos estabelecida em Lei; VI) fiscalização dos resultados.

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688

Fls. N.º 08

N.º PROCESSO

62393669

SEFAZ/PROTOCOLO  
Rubr.



PGE/ES	44
PCA	
Fls. Nº	
Nº Processo	5711 0839

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

extensão em cada caso concreto. **Não obstante, era conveniente ressaltar a natureza de serviço da gestão da alimentação escolar e a sua regularidade jurídica, em tese, pois a interpretação do art. 18, § 1º, da LC nº 101/2000 envolve preliminarmente a da juridicidade das terceirizações, como se verá em seguida.**

**II.2 Da interpretação do art. 18, § 1º, da LC nº 101/2000.**

Estabelece a LC nº 101/2000:

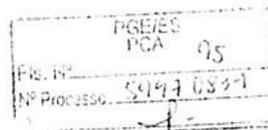
*"Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies 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"."*

O D. Parecer em Consulta nº 35/2005 do Egrégio Tribunal de Contas/ES, referido nestes autos às fls. 65 e 77, fixou entendimento no sentido de que as despesas com terceirização não incidem no cômputo das de pessoal, na forma do § 1º do art. 18 da LC nº 101/2000, em interpretação *a contrario sensu*, quando (i) versarem sobre atividade-meio da administração pública ou (ii) ainda que versando sobre atividade-meio contemplem as "*atribuições de cargos ou categorias regularmente existentes*", "*exceto se estes cargos forem extintos, parcial ou totalmente*", seguindo, nesse entendimento, a

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Barro Vermelho - Vitória - ES - Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 - Fax: 27-3636-5056 - e-mail: pge@pge.es.gov.br - Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688

Fls. N.º 09  
62393669  
N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROTOCOLO  
Rubr.



**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

"interpretação autêntica" dada à época pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União<sup>5</sup>.

Antes disso, o Decreto Federal nº 2.271/97 já estabelecia que no âmbito da União as terceirizações poderiam ter por objeto apenas as atividades "*acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade contratante*", desde que "*não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade*" e, obviamente, "*não caracterizem relação direta de emprego*". Esses critérios regulamentares, como se sabe, se já refletiam a orientação do Colendo Tribunal de Contas da União, se consolidaram na jurisprudência dominante, mesmo em nível estadual, onde naturalmente não possuem eficácia direta<sup>6</sup>.

De qualquer forma, vê-se uma correspondência quase literal entre as condições para incidência do art. 18, §1º, da LC nº 101/2000, referidas pelo Egrégio TCE/ES e os critérios para aferição da licitude das terceirizações – e isso não é fruto do acaso.

De fato, o dispositivo da LRF em análise teve o manifesta intuito de desestimular as terceirizações ilícitas, realizadas com frequência apenas para burlar os limites constitucionais, regulamentados pela própria LRF, de despesas com pessoal. Sobre os condicionamentos históricos e sociais que

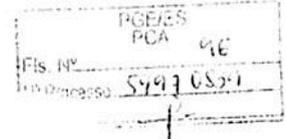
<sup>5</sup> Dispôs a Lei Federal nº 9.995/2000: "Art. 64. O disposto no § 1º do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos. Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos a execução indireta de atividades que, simultaneamente: I – sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade; 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 quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente."

<sup>6</sup> A eficácia da regulamentação federal no âmbito dos Estados e Municípios apenas se justifica na medida em que corresponda à orientação que os preceitos constitucionais e legais de caráter nacional determinam sobre o tema.

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Barro Vermelho - Vitória - ES - Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688

Fls. N.º 10  
62393669  
N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROTOCOLO  
Publ.



**Governo do Estado do Espírito Santo  
Procuradoria Geral do Estado**

delimitam a interpretação do dispositivo, com propriedade explica Di Pietro :

*"Vem de longa data, na Administração Pública de todos os níveis, a utilização dos contratos de fornecimento de mão de obra para o exercício de funções públicas, em substituição ao preenchimento dos cargos e empregos públicos mediante concurso público exigido pelo art. 37, II, da Constituição. O recurso a esse tipo de contrato intensificou-se com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98, como forma de atender às necessidades da Administração Pública e, ao mesmo tempo, escapar às consequências previstas pelo art. 169 e seus parágrafos para o caso de descumprimento do limite de despesa com pessoal. Como as despesas com os contratos de fornecimento de mão de obra oneram outro item do orçamento, procurou-se, por essa forma, burlar a norma constitucional.*

*Agora, com a inclusão desse tipo de despesa no item "outras despesas de pessoal", ficou também cerceada a possibilidade de celebração de contratos dessa natureza para o exercício de atividades próprias do servidor público se, com isso, se ultrapassar o limite de despesa com pessoal estabelecido no art. 19 da Lei." <sup>7</sup>*

**Assim, o § 1º do art. 18 é uma verdadeira sanção orçamentário-contábil às terceirizações ilícitas<sup>8</sup>, de forma que a sua aplicação, no caso de verificação de irregularidades no caso concreto, será provavelmente acompanhada da declaração de nulidade da contratação.**

**De qualquer modo, uma vez aceito que a gestão da alimentação escolar se caracteriza como empreitada de serviço, não envolvendo a assunção de poder decisório ou de polícia pela contratada, se cingindo ao**

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Poder-se-ia perguntar se a referência na Lei à "terceirização de mão de obra" não poderia ser considerada também como o reconhecimento da sua possibilidade jurídica, isto é, da juridicidade desse tipo de contratação? Mas, sobre esse ponto, são mais uma vez esclarecedoras e suficientes as lições da eminente administrativista: "*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.*" (DI PIETRO, op. cit., p. 193)

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 - Barro Vermelho - Vitória - ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2012.02.001688

N.º PROCESSO

62393669

SEFAZ/PROTOCOLO  
Rubr.



PGES	97
PCA	
Fls. Nº	5-1-2033-1
Processo	

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

**desempenho de atividades-meio da SEDU, com respeito às atribuições de eventuais cargos ainda previstos em Lei, as despesas decorrentes não devem ser computadas como de pessoal, pois inaplicável o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.**

**II.3 Da classificação orçamentária.**

No que tange à classificação orçamentária, tendo em consideração as conclusões já obtidas acima, parece não restar dúvida que a natureza das despesas para as notas fiscais referentes aos serviços nos contratos de gestão da alimentação escolar, emitidas na forma da Cláusula Sétima dos contratos, **não poderá ser a 33903402**, referente às substituições de mão de obra do § 1º do art. 18 da LC nº 101/2000.

Tratando-se, pois, de serviços, poderá ter o enquadramento na natureza de despesa 333903705 ou 333903941, conforme explicitado na Nota Técnica nº 008/2011/GECON, alínea "e". Mas não há como, juridicamente, se afirmar categoricamente qual das duas é a correta. Ambas são possíveis, uma vez que no contrato em análise a indicação de quantitativos de pessoal é estimada e representa apenas uma parte das atividades desenvolvidas pela contratada.

O importante aqui, para fins de observância dos princípios orçamentários, é se manter a padronização e constância do enquadramento, isto é, garantir-se que se terá o mesmo enquadramento para todos os contratos semelhantes e de forma continuada, evitando-se mudanças que dificultem o planejamento e a transparência das informações referentes aos gastos públicos.

**Nada obsta, pois, que se mantenha o enquadramento das despesas com**

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo  
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 - Fax: 27-3636-5056 - e-mail: pge@pge.es.gov.br - Website: http://www.pge.es.gov.br  
NN 2012.02.001688

Fls. N.º 12  
62393669  
N.º PROCESSO  
SEFAZ/PROTOCOLO  
Pubr.



PGE/ES	98
PCA	
Fls. N.º	
N.º Processo	59930899

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

a nota fiscal de serviços nos contratos de gestão da alimentação escolar na natureza de despesa 3339903941 – Fornecimento de Alimentação, conforme informação de fl. 79.

Fls. N.º 13

N.º PROCESSO  
62303669  
SEFAZ/PROTOCOLO  
Rubr.

**III. Conclusões.**

Ante todo o exposto, **com base nas informações constantes nos autos, considerados os aspectos estritamente jurídicos envolvidos**, pode-se apresentar a seguinte síntese conclusiva:

I) A complexidade, diversidade e interdependência das atividades – isto é, são convergentes e indispensáveis à obtenção do produto final de qualidade - de responsabilidade da contratada caracterizam a natureza jurídica da gestão da alimentação escolar como serviço, em sentido estrito.

II) Seja por não envolver a transferência de funções de decisão ou poder de polícia, seja por se cingir às atividades-meio da SEDU, a gestão da alimentação escolar se apresenta como modelo de terceirização em princípio juridicamente legítima.

III) O § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é uma verdadeira sanção orçamentário-contábil às terceirizações ilícitas, razão pela qual não se aplica às contratações dos serviços de gestão da alimentação escolar, salvo irregularidade verificada no caso concreto.

IV) Embora as orientações da Nota Técnica nº 008/2011/GECON, alínea "e", não permitam definir uma única Natureza de Despesa adequada para os serviços de gestão da alimentação escolar, nada obsta, observada a necessidade de padronização e constância da organização orçamentária,



PGE/ES	PCA	99
Fls. Nº	5772 08 94	
Nº Processo	3339903941	
R	f	

**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

que se mantenha o enquadramento na natureza de despesa 3339903941 -  
Fornecimento de Alimentação, conforme informação de fl. 79.

É o Parecer.

Vitória, 04 de março de 2013.

**LEANDRO MELLO FERREIRA**  
Procurador do Estado

Fls. N.º 14

N.º PROCESSO

62303669

SEFAZ/PROTOCOLO



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fls. N.º 15

N.º PROCESSO

62393669

Rubr.

SEFAZ/PROCOLO

*he*

PROCESSO: 5997 085-1

RUBRICA: f-

FOLHA: 100

Recebi e encaminho ao Procurador Chefe da PCA/PGE.

Em, 04 / 03 / 2013.

Paloma Malta Guimarães

Chefe de Setorial – PCA/PGE-ES



**Governo do Estado do Espírito Santo  
Procuradoria Geral do Estado**



Fls. N.º 16

62393669

N.º PROCESSO

SEFAZ/PROTÓCOLO  
Rubr.

**Processo N.º: 59970839**

**Despacho PGE/PCA N.º 00238/2013**

Aprovo, por seus próprios fundamentos, o R. Parecer PGE/PCA n.º 00209/2013 lavrado às fls. 88/99 pelo Ilustre Procurador do Estado Dr. Leandro Mello Ferreira, sanando consulta formulada pela Secretaria de Estado da Educação (SEDU), ao entender que a natureza jurídica da gestão da alimentação escolar caracteriza-se como serviço, em sentido estrito; que tal terceirização, nos moldes apresentados nos autos, é juridicamente legítima; que o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplica às contratações dos serviços de gestão da alimentação escolar, salvo se ocorrerem irregularidades no caso concreto; e que nada impede a manutenção do enquadramento da despesa orçamentária na natureza de despesa 3339903941 - Fornecimento de Alimentação.

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: http://www.pge.es.gov.br  
2012.02.001688





**Governo do Estado do Espírito Santo**  
**Procuradoria Geral do Estado**

Fls. nº	17
Nº Processo	62393669

Remeta-se à Subprocuradoria Geral para Assuntos Administrativos.

Vitória, 13 de março de 2013

Fls. N.º 17

N.º PROCESSO

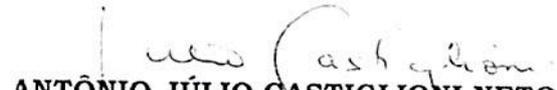
62393669

  
**EVANDRO MACIEL BARBOSA**

SEFAZ/PROTÓCOLO  
Rubr. 

Procurador do Estado

Procurador-Chefe da Procuradoria de Consultoria Administrativa - PCA

  
**ANTÔNIO JÚLIO CASTIGLIONI NETO**

Procurador do Estado

Procuradoria de Consultoria Administrativa - PCA  
Coordenador do Núcleo da Administração Direta

**Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 Barro Vermelho - Vitória ES Cep: 29057-550  
Tel: 27-3636-5050 Fax: 27-3636-5056 e-mail: pge@pge.es.gov.br Website: <http://www.pge.es.gov.br>  
2012.02.001688

