

§ 1º. A indicação dos profissionais deverá ser precedida de processo de seleção pública simplificada, por edital, e da devida comprovação da capacidade técnica e formação adequada para desempenho das respectivas atribuições.

Tendo em vista que o objetivo da Secretaria é o de fomentar a educação profissionalizante em um dado período, mostra-se possível a promoção e o financiamento de cursos, mediante o pagamento de bolsas a instrutores, na realização de um programa cuja finalidade seja a de atender a necessidades sazonais, não permanentes e de demandas específicas de cada localidade do Estado.

Nessa hipótese, no financiamento de cursos que visem fomentar a educação profissional e que tenham por objetivo a formação de profissionais capazes de atender as demandas do setor produtivo, a descentralização de crédito orçamentário para referido financiamento mostra-se admissível, mas, tão somente, mediante legislação e regulamentação específica, a exemplo do que ocorreu no âmbito federal, com observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Contudo, me parece que o epicentro da situação hipotética ora levantada diz respeito à natureza do pagamento de bolsas a instrutores e sua consequente contabilização orçamentária e financeira.

Como bem elucidado pela unidade técnica, despesa corrente é toda aquela que não contribui, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. No Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a categoria econômica de despesas correntes traz três naturezas de despesas, quais sejam: a) pessoal e encargos sociais; b) juros e encargos da dívida e; c) outras despesas correntes.

Assim, toda despesa de pessoal é também uma despesa corrente. No entanto, nem toda despesa corrente é uma despesa de pessoal. É dentro desse contexto que deve ser analisada a hipótese do pagamento de bolsas a instrutores dos cursos de formação profissionalizante e tecnológico.

Dispõe o art. 18 da LC 101/2000 que despesa total com pessoal é *“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”*.

Além do somatório da remuneração acima referida, o §1º do mesmo artigo prevê que *“os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal.”*

Destarte, nota-se que a despesa com pessoal envolve a remuneração de ativos, inativos ou pensionistas, mas que essencialmente possuem vínculo estatutário ou empregatício com a Administração Pública, como é o caso dos mandatos eletivos, cargos, funções, empregos públicos ou membros de Poder, o que não se enquadra na situação posta em análise pelo consulente, vez que tal não é capaz de gerar tais vínculos, por sua natureza de incentivo à atividade educacional e de contraprestação por um serviço educacional específico realizado em dado período e conforme demanda de determinada localidade.

De igual modo, o hipotético pagamento de bolsa a instrutores, não configuraria a terceirização a que se refere o parágrafo primeiro do art. 18 da LRF. Nos termos em que apontado pela unidade técnica, o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 553 de 22/09/2014, indica que as contratações de terceirizados somente deverão ser incluídas no cálculo da despesa de pessoal quando efetuadas para a realização de atividade fim da instituição, ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da instituição.

É de sábia comezinha que a terceirização é a transferência de algumas atividades-meio do órgão público para empresas privadas, a fim de possibilitar, dentre outras vantagens, a redução da estrutura operacional, a diminuição de custos, a economia de recursos e desburocratização da administração. Significa, pois, a contratação de terceiros, por pessoa jurídica interposta, para a realização de atividades gerais, não essenciais.

Avançando nesse tema, é de se observar que na Lei nº 7.017/2007 (alterada pela Lei nº 8.096 de 1º de janeiro de 2015) estão definidas a finalidade da SECTET e as competências da Diretoria de Ensino Técnico e Tecnológico - DETEC, abaixo transcritos, em que constam expressamente as previsões legais para a realização das ações e dos programas de formação profissionalizante:

Art. 2º A Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica - SECTET, tem por finalidade planejar, coordenar, formular e acompanhar a política estadual de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, bem como promover, apoiar, controlar e avaliar as ações relativas ao desenvolvimento e ao fomento da pesquisa e à geração e

aplicação de conhecimento científico e tecnológico no Estado do Pará.” Art. 10 A Diretoria de Ensino Técnico e Tecnológico - DETEC, diretamente subordinada ao Secretário de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica, compete planejar, promover, coordenar e executar os programas de formação profissionalizante nos níveis técnico médio, tecnológico superior e de pós-graduação, formação inicial e continuada, de qualificação e certificação de habilidades profissionalizantes, e coordenar as Escolas Tecnológicas do Estado do Pará.

Por certo, ao promover ou ao executar as ações e os programas de educação profissionalizante ou tecnológica, o Estado poderá fazê-lo de forma indireta ou de forma direta.

Optando por fazê-lo de forma indireta, seja firmando convênio ou parceria com pessoa jurídica de direito público ou com entidades do terceiro setor, deverá atender aos regramentos dispostos nas normas específicas aplicáveis à espécie, a exemplo da Lei nº 9.637/98, da Lei nº 9.790/99 e da Lei nº 13.019/2014, prevista para entrar em vigor 23/01/2016. Por certo, como alhures esclarecido e melhor elucidado no item “A DOIS”, em tal hipótese não há que se falar em terceirização de mão de obra.

Optando por fazê-lo de forma direta, assumirá integralmente as etapas de planejamento, promoção, execução, controle e avaliação das ações e programas, e, por decorrência lógica, nesse processo deverá fazer constar o valor do pagamento da bolsa ao instrutor tendo por base a carga horária ministrada, cuja hora-aula deverá ser previamente definida em normativo estadual, a exemplo do que ocorre no âmbito federal.

Nessa linha de intelecção, como apontado pela unidade técnica, a hipótese posta à análise desta Corte de Contas não se enquadra no âmbito das despesas de pessoal que compõem o somatório previsto no art. 118 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já transcrito, pois tratar-se-iam, em verdade, de prestação de serviço educacional eventual, sem vínculo empregatício, devendo tal despesa, por exclusão, ser contabilizada a conta de outras despesas correntes.

Tal entendimento está amparado no conceito trazido no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163 de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal portaria estabelece que os serviços de natureza eventual, sem vínculo empregatício, prestados por pessoa física e pagos diretamente a esta devem ser contabilizados a conta de “Outros serviços de terceiros - pessoa física”. Veja-se por oportuno o conceito de tal elemento de despesa:

36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física. (38)(A)

A mesma portaria classifica referido Elemento de Despesa “3.3.42.36.00 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” como “3.3.00.00.00 Outras Despesas Correntes”, a qual, como já demonstrado, não configura despesa de pessoal.

Portanto, em resposta ao primeiro item da presente consulta, entendo possível o pagamento de bolsas a instrutores visando acudir a necessidade sazonal e o interesse público de formação profissional e tecnológico. Entendo, ainda, que, tendo em vista que pagamento de bolsas seria realizado no âmbito de um financiamento de curso em fomento à educação profissionalizante no Estado, referido pagamento não entraria no somatório das despesas de pessoal, devendo correr a conta de Outras despesas correntes, no elemento “Outros serviços de terceiros - Pessoa Física”, desde que respeitadas as seguintes condições, além das alhures expostas:

I - que o pagamento de bolsas aos instrutores a partir da descentralização de crédito orçamentário para o financiamento dos cursos seja precedido de legislação e regulamentação estadual específica, inclusive quanto à definição do valor da hora-aula;

II - que nos programas e ações desenvolvidas haja expressa previsão do público alvo, carga-horária, resultados pretendidos, forma de credenciamento e qualificação exigida dos profissionais, com respeito aos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37, CF/88;

III - que as atribuições do instrutor não concorram com as abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da Secretaria;

IV - que a contratação do instrutor não acabe por colocá-lo à disposição para realização de serviços que constituam necessidade permanente, na dependência da contratante ou de terceiros.

2) Quanto à forma de gestão das escolas profissionalizantes, se há possibilidade de o Estado se basear no modelo de gestão de Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em relação ao segundo item da consulta, inicialmente, é válido lembrar, como bem destacado pela unidade técnica, que:

(...) as OS’s e OSCIP’s não existem como entidades autônomas, melhor dizendo, são qualificações atribuídas pelo poder público quando atendidas as condicionantes legais (no caso do Estado do Pará, a Lei nº 5.980/1996 trata destas condicionantes em relação às OS’s).

A partir da qualificação, estas entidades poderão firmar contrato de gestão (se for OS) ou termo de parceria (se for OSCIP) em que consubstanciarão áreas de atuação (dentre as previstas em lei), além de definir diversos fatores como, por exemplo, critérios objetivos de avaliação dos resultados, metas, prazos de cumprimento, possíveis sanções pelo inadimplemento das metas estipuladas, dentre outros.

O STF já atestou a constitucionalidade da Lei nº 9.637/1998, que regula as Organizações Sociais (OS). Nos termos expostos no relatório técnico, “o Supremo entendeu que o Poder Público pode atuar na área social de forma direta (quando disponibiliza de forma imediata a comodidade material fruível pelo cidadão) ou indireta (neste caso representado pelo fomento para que outras entidades atuem nestas áreas), sendo perfeitamente possível a atuação indireta.”

Ora, as organizações sociais são entidades de direito privado destinadas a atuar na área do ensino, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, da proteção e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde. Sua qualificação é feita pelo governo, por meio de ato do poder executivo, mediante a comprovação de inúmeros requisitos previstos na lei.

O Ministro Relator da citada ADI, em seu voto, consignou que “na verdade, por meio da “qualificação” que os habilita a cumprir o contrato de gestão, atua o Estado como verdadeiro criador da organização, que nenhum outro objetivo terá senão servir como agente descentralizador da Administração, com a qual mantém uma relação de dependência constante e efetiva, não limitado à cooperação para produção de determinados resultados, mas decisiva.”

A parceria com o poder público se dá por via do contrato de gestão, cuja celebração deve observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, além de inúmeros outros requisitos previstos na lei.

Por sua vez, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é uma qualificação jurídica dada pelo Ministério da Justiça. Trata-se de uma pessoa jurídica de direito privado, criada pela iniciativa privada, sem fins lucrativos, com o objetivo de desenvolver atividades sociais, e que pode receber a qualificação de OSCIP perante o Ministério da Justiça, com o objetivo de fazer parceria com o poder público.

A OSCIP está disciplinada, na esfera federal, pela Lei nº 9.790/1999 e regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30.6.99. Ao invés de contrato de gestão, ela celebra um termo de parceria com o poder público, para prestar uma das atividades previstas no artigo 3º da lei. São 12 (doze) incisos que dão o elenco das atividades possíveis, as quais abrangem as áreas sociais, como saúde, educação, defesa de interesses difusos (como o meio ambiente) e estudos e pesquisas no âmbito técnico e científico. Constando do Estatuto da entidade uma das atividades previstas no citado artigo 3º, ela poderá ser qualificada como OSCIP.

O objetivo do termo de parceria não é o de transferir à OSCIP a prestação de serviços públicos e sim o de fomentar o exercício de atividades de interesse público por tais entidades privadas.

Hoje, as Organizações Sociais - OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP integram, juntamente com outras entidades, o chamado terceiro setor, que vem se desenvolvendo intensamente com o movimento da reforma do Estado.

Tais entidades apresentam como pontos comuns, o fato de serem pessoas jurídicas de direito privado, criadas pela iniciativa privada, sem finalidade lucrativa e voltadas para o desempenho de atividade de interesse público, atuando paralelamente ao Estado e, quando recebem algum tipo de incentivo ou recurso público, sujeitam-se ao controle estatal.

Nesta linha, considerando as previsões legais neste sentido, bem como entendimento já pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, acompanho o entendimento da 3ª CCG, e tendo em vista a possibilidade de, tanto as OS, como as OSCIP, atuarem em atividades educacionais de cunho gratuito, concluo que inexistem óbices à celebração de contrato de gestão ou termo de parceria, respectivamente, para a realização da gestão de escolas profissionalizantes de responsabilidade da Administração Pública, desde que:

I - sejam regularmente qualificadas como OS ou OSCIP;  
II - o processo de qualificação, a celebração do contrato de gestão ou termo de parceria, a contratação de pessoal ou de entidades para a prestação de serviços ocorra de forma pública, impessoal e objetiva, observando-se os princípios do caput do art. 37 da CF;

III - restem evidentes as metas e critérios de avaliação no Contrato de Gestão ou do Termo de Parceria;

IV - não haja prejuízo da atividade fiscalizadora do Poder Público, incluindo-se aí, o próprio Tribunal de Contas;