

# COLEÇÃO OAB SP

Coordenadores da Coleção

Patricia Vanzolini

Leonardo Sica

# DIREITO DO TERCEIRO SETOR

*DEBATES CONTEMPORÂNEOS*

## Coordenadoras

Lais de Figueirêdo Lopes

Mariana Levy Piza Fontes

Allyne Andrade

Paula Raccanello Storto

## Organizadores

Ana Karina Bloch Buso Borin

Daniel Chierighini Barbosa

Pedro Henrique Monteiro de Barros da Silva Néto

## Autores

Alan Faria Andrade  
Alexandre Fontenelle-Weber  
Aline Gonçalves Videira de Souza  
Aline Viotto  
Ana Carolina Bittencourt Morais Negrão  
Ana Carolina Barros Pinheiro Carrenho  
Beatriz Amâncio Arruda  
Bianca dos Santos Waks  
Carolina Ferraz do Amaral Vesentini  
Clara Pacce Pinto Serva  
Eduardo Szazi  
Fernando Mânica  
Flávia Regina de Souza Oliveira  
Janaina Rodrigues Pereira  
Ketlein Cristini Santos de Souza  
Lais de Figueirêdo Lopes

Laura Arantes Quintino dos Santos  
Lelio Maximino Lellis  
Luísa Gomes Gonçalves  
Marcela Galdino e Matos  
Maria Paula Bonifácio Custódio  
Mariana Chiesa Gouveia Nascimento  
Mariana Kiefer Kruchin  
Marina Meira Veras  
Mauricio Sardinha Meneses dos Reis  
Pedro Henrique Monteiro de Barros da Silva Néto  
Raquel Grazioli  
Sarah Bria de Camargo  
Tânia Mara Lourenço Vesentini  
Tarso Cabral Violin  
Vânia Wongtschowski Kleiman  
Viviane de Azevedo da Silva



tirant  
lo blanch

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA OBRA .....	11
PREFÁCIO .....	15
<i>Laís de Figueirêdo Lopes, Mariana Levy Piza Fontes, Allyne Andrade e Paula Raccanello Storto</i>	

## PARTE I SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

DOAÇÕES PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O INCENTIVO FISCAL SOBRE O IMPOSTO DE RENDA.....	19
<i>Ana Carolina Barros Pinheiro Carrenho</i>	
AVANÇOS PARA A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS OSCs.....	35
<i>Ana Carolina Bittencourt Morais Negrão</i>	
PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA POR ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS EM SOCIEDADES EMPRESÁRIAS .....	43
<i>Flávia Regina de Souza Oliveira e Luísa Gomes Gonçalves</i>	
ENTRAVES BUROCRÁTICOS A INICIATIVAS DE GERAÇÃO DE RECEITAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	56
<i>Janaina Rodrigues Pereira</i>	
MUITO ALÉM DO MICROCRÉDITO: O QUE A LEI DAS OSCIPs TEM QUE NINGUÉM TE CONTOU.....	65
<i>Aline Gonçalves Videira de Souza e Eduardo Szazi</i>	

## PARTE II ARRANJOS JURÍDICOS E PARCERIAS COM PODER PÚBLICO

NEGÓCIOS DE IMPACTO NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA INTERSECÇÃO ENTRE MODELOS SEM E COM FINS LUCRATIVOS .....	77
<i>Pedro Henrique Monteiro de Barros da Silva Néto e Beatriz Amâncio Arruda</i>	
25 ANOS DA LEI DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UMA REFLEXÃO SOBRE O CONTROLE BUROCRÁTICO E O RISCO DE NAUFRÁGIO DE ESTADO GERENCIAL.....	88
<i>Viviane de Azevedo da Silva e Mauricio Sardinha Meneses dos Reis</i>	
A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS NO MODELO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	97
<i>Sarah Bria de Camargo</i>	

ORGANIZAÇÃO RELIGIOSA E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS COM INSPIRAÇÃO RELIGIOSA: BASES DA CONSTITUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ..... 109

*Alan Faria Andrade*

GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: PARTICULARIDADES E DESAFIOS..... 121

*Mariana Kiefer Kruchin*

O RATEIO ADMINISTRATIVO – NOVOS DESAFIOS APÓS 25 ANOS DA LEI DE OS (Nº 9.637/1998) ..... 129

*Raquel Grazioli*

TERCEIRO SETOR E SEUS GASTOS COM RECURSOS PÚBLICOS: LICITAÇÕES? ..... 137

*Tarso Cabral Violin*

A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 13.019/2014 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE RESULTADOS ..... 148

*Marcela Galdino e Matos*

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TEMPOS SOMBRIOS: MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ..... 156

*Tânia Mara Lourenço Vesentini e Carolina Ferraz do Amaral Vesentini*

A RELAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL COM O PLANEJAMENTO URBANO: DISPUTAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS INOVADORAS..... 170

*Mariana Chiesa Gouveia Nascimento e Alexandre Fontenelle-Weber*

OS DESAFIOS DE ADEQUAÇÃO À LGPD NAS PARCERIAS CELEBRADAS VIA MROSC ..... 182

*Aline Viotto e Laura Arantes Quintino dos Santos*

CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS DAS EQUIPES DE TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO LIMITE DE DESPESAS DE PESSOAL: ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA NOTA TÉCNICA DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL ..... 194

*Lais de Figueirêdo Lopes e Fernando Mânica*

### PARTE III

#### DEBATES CONSTITUCIONAIS E DE DIREITOS HUMANOS

A IMPORTÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ..... 211

*Lelio Maximino Lellis*

ESG, DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR: A RELAÇÃO DAS AGENDAS PARA GERAÇÃO DE IMPACTO SOCIAL POSITIVO ..... 223

*Clara Pacce Pinto Serva e Maria Paula Bonifácio Custódio*

ADVOCACIA *PRO BONO* E A PERSPECTIVA DE GÊNERO EM DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES..... 235  
*Flávia Regina de Souza Oliveira e Bianca dos Santos Waks*

OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA CULTURA DA ADVOCACIA *PRO BONO* NO BRASIL..... 248  
*Vânia Wongtschowski Kleiman, Marina Meira Veras e Kettlein Cristini Santos de Souza*

*PARTE IV*

*NOTA TÉCNICA DA COMISSÃO DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR DA OAB/SP PARA CPI DA ONGS*

NOTA TÉCNICA SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL ..... 263  
*Lais de Figueirêdo Lopes*

# CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS DAS EQUIPES DE TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO LIMITE DE DESPESAS DE PESSOAL: ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA NOTA TÉCNICA DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL<sup>1</sup>

LAÍS DE FIGUEIRÊDO LOPES<sup>2</sup>

FERNANDO MÁNICA<sup>3</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo resulta da conversão da Nota Técnica editada pela Comissão de Direito do Terceiro Setor sobre o cômputo das despesas com pessoal das entidades do terceiro setor que atuam em parceria com a Administração Pública como se fossem despesas de pessoal da própria Administração Pública.

Em 06 de outubro de 2023, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editou Nota Técnica (SEI n. 2454/2023/MF) que orienta os entes federativos a incluírem os gastos com pessoal das Organizações da Sociedade Civil – OSCs parceiras no cálculo do limite da despesa com pessoal previsto no artigo

---

1 Este artigo é uma adaptação da Nota Técnica da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP, a respeito da ilegalidade e inconstitucionalidade da Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional – STN acerca da contabilização das despesas das equipes de trabalho das OSCs no limite de despesas de pessoal dos entes subnacionais previsto na LRF, produzida em 15 de fevereiro de 2024, nota esta que originalmente foi coordenada pelos autores deste artigo enquanto presidentes, respectivamente, da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/PR e da OAB/SP, e que contou, ainda, com o apoio em sua elaboração de João Victor Tavares Galil, Daniel Chierighini Barbosa e Raquel Grazioli, integrantes da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP.

2 Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP (2022-2024). Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, em Portugal e Mestre em Direito pela PUC/SP. Vice-Presidente do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO). Professora da PUC/SP/COGEAE e pesquisadora vinculada ao NEATS/PUC/SP. Ex-Assessora Especial do Ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República de 2011 a 2016.

3 Doutor em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito pela UFPR. Professor do Mestrado em Direito da Universidade Positivo (PR). Advogado especialista em Direito Administrativo, Terceiro Setor e Saúde. Procurador do Estado. Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB Paraná. Presidente da Comissão de Saúde do Instituto Brasileiro de Direito da Saúde.

18 e seguintes da Lei Complementar n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal).<sup>4</sup>

Ocorre que o ato disciplina o tema de modo diverso do tratamento conferido pelo Congresso Nacional. Isso porque o Decreto Legislativo n. 79/2022 sustou a Portaria STN n. 377/2020,<sup>5</sup> a qual estabelecia prazo para que os gastos com pessoal de organizações da sociedade civil passassem a ser computados como gastos de pessoal dos entes federativos parceiros, com vistas ao cálculo do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, amparada por Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN (SEI n. 11899/2022/ME), entendeu a STN que o conteúdo normativo sustado pelo Decreto Legislativo n. 79/2022 se restringia apenas ao dispositivo que adiou a entrada em vigência da exigência prevista na Portaria STN n. 377/2020, e não a exigência propriamente dita.

Segundo a STN, o cômputo dos gastos com pessoal das OSCs é previsto desde a 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, aprovado pela Portaria n. 495/2017. Tal disposição teve sua vigência postergada para o exercício de 2021 pela Portaria n. 233/2019, a qual foi posteriormente revogada pela Portaria n. 377/2020, a qual estendeu o prazo para início da utilização da metodologia de cálculo para o cômputo das despesas com pessoal das OSCs para o exercício de 2022.

Assim, de acordo com a STN, o Decreto Legislativo n. 79/2022 sustou apenas a Portaria n. 377/2020 (que adiou o prazo de vigência do cômputo), razão pela qual a exigência do cômputo das despesas com pessoal das OSCs haveria de ser considerada vigente.<sup>6</sup> Com esse raciocínio, o Ministério da Fazenda, mesmo após a edição do Decreto Legislativo n. 79/2022, seguiu repetindo a mesma determinação na 14ª edição do MDF aprovado pela Portaria n. 699/2023.<sup>7</sup>

Entretanto, tal interpretação não se sustenta. Conforme será evidenciado nos tópicos subsequentes, a intenção do Decreto Legislativo, baseada na própria

4 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.

5 Art. 1º Fica sustado, nos termos do inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que “Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores”.

6 As edições anuais do MDF subsequentes à 8ª edição seguiram fazendo a mesma exigência, com mero ajuste de redação, como se verá a seguir: à 9ª edição, aprovada pela Portaria n. 389/2018; 10ª edição, aprovada pela Portaria nº 286/2019; 11ª edição, aprovada pela Portaria n. 375/2020; 12ª edição, aprovada pela Portaria nº 924/2021; 13ª edição, aprovada pela Portaria n. 1.447/2022; e 14ª edição, aprovada pela Portaria n. 699/2023

7 Até a data de redação final do presente artigo, pendente de publicação a 15ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, referente ao exercício de 2025.

Justificativa do Projeto que deu origem ao DL n. 79/2022, entra no mérito acerca da exigência do cômputo das despesas de pessoal das OSCs e na prevalência do entendimento já exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

A Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional STN (SEI n. 2454/2023/MF) desrespeita a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o próprio DL n. 79/2022. Além disso, traz grave risco à manutenção das parcerias celebradas com organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações da sociedade civil em geral, prejudicando, ao fim, a prestação de serviços essenciais aos cidadãos mais necessitados.

Nesse contexto, o presente estudo se dedicará à análise da ilegalidade e inconstitucionalidade da interpretação exarada pela STN por meio da Nota Técnica (SEI n. 2454/2023/MF) no tocante à orientação do cômputo das despesas de pessoal das organizações da sociedade civil nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, no segundo capítulo será analisada a origem e o conteúdo do item 04.01.02.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, desde a primeira edição na qual a exigência passou a ser prevista de forma expressa até a edição atual. O terceiro capítulo se dedicará à análise da inconstitucionalidade e da ilegalidade do item 04.01.02.01 do MDF. Em seguida, no quarto capítulo, analisar-se-á o Decreto Legislativo n. 79/2022 e sua violação pela mais recente edição do MDF ao manter a exigência do item 04.01.02.01 para, por fim, serão delineadas as conclusões.

## **2. ITEM 04.01.02.01 DO MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – MDF**

O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, em sua 8ª edição, passou a prever que as despesas com pessoal efetuadas em decorrência de contratações indiretas relacionadas às atividades fins dos entes públicos deveriam ser incluídas no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal. Dentre as denominadas “contratações indiretas” elencadas pelo MDF, constam as contratações das organizações da sociedade civil, senão veja-se:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem

à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

O texto explica que o artigo 18, § 1º da LRF estabeleceu a obrigatoriedade de contabilização dos valores dos contratos de “terceirização de mão-de-obra” que se referem à substituição de servidores e empregados públicos como “Outras Despesas de Pessoal”.<sup>8</sup> Explica, ainda, que existem formas de contratação pela Administração Pública diversas da terceirização.

Além disso, o texto sustenta que o pagamento do pessoal das OSCs que exercem atividade fim no ente público, mesmo quando não referentes à terceirização de mão-de-obra que substitua servidores públicos, deve ser contabilizado no cálculo do limite de gastos com pessoal. Isso porque, ainda segundo o MDF, *“se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas”*.

Veja-se, neste ponto, que muito embora a própria STN reconheça no MDF a óbvia diferença entre a terceirização e a celebração de parcerias com OSCs, ainda assim, por suposto risco de comprometimento das finanças públicas, determina que as despesas com pessoal das parcerias com OSCs seja computado no limite de gastos. Portanto, o próprio MDF reconhece que sua orientação extrapola a determinação legal contida na LRF.

A mesma redação da 8ª edição do MDF foi replicada na 9ª edição, com vigência para o exercício de 2019. Já a 10ª edição do MDF, com vigência para o exercício de 2020, adicionou três parágrafos assim redigidos (posteriormente replicados na 11ª edição):

(...) Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público.

8 Art. 18. (...) § 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”.



Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados.

Verifica-se do texto uma segregação entre as OSCs. Apenas aquelas que gerenciam estruturas estatais e que possuem a maior parte de suas despesas pagas com recursos repassados pelo Poder Público é que devem ter seu gasto de pessoal incluído no cálculo do gasto do Poder Público parceiro.

Assim, a 10<sup>a</sup> e a 11<sup>a</sup> edições replicam a exigência anterior de cômputo nos limites de gastos de pessoal, bem como o reconhecimento de que não se trata da hipótese prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas vai além: implementa critério de diferenciação entre as OSCs, desprovido de fundamentação legal e de objetividade, dificultando sua aplicação.

Posteriormente, a 12<sup>a</sup>, a 13<sup>a</sup> e a 14<sup>a</sup> edições do MDF reproduzem o texto veiculado na 11<sup>a</sup> edição e acrescenta as seguintes considerações:

(...) Deste modo, pode-se dizer que, em relação às organizações da sociedade civil, há duas formas de abordagem. A primeira está relacionada à contratação de uma organização que atua em determinado setor de interesse social e que recebe apoio do setor público para ampliar essa atuação com vistas à consecução do interesse comum. Na maioria desses casos, não é possível relacionar a transferência de recursos à contratação de mão-de-obra para determinado serviço público, pois a entidade possui outras fontes de custeio dos seus serviços. Nesses casos, as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal para fins dos limites da LRF. As transferências, neste caso, devem ser classificadas nos elementos referentes a contribuições, auxílios ou subvenções sociais.

Como exemplo, tem-se as transferências para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e outras organizações da sociedade civil, por meio de termo de cooperação, termo de fomento, termo de parceria, contrato de direito público ou convênio, com o objetivo de apoiar e fomentar a prestação de serviços públicos desenvolvidos por essas entidades.

A outra situação está relacionada aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços públicos de responsabilidade do ente, tendo, nesses casos, as despesas relacionadas a esses serviços custeadas pelo Poder Público. Nessa situação encontram-se as organizações sociais e outras entidades que firmaram contrato de gestão com o poder público. Observa-se que as transferências de recursos a essas organizações não têm como objetivo apoiar ou fomentar as atividades já realizadas por elas, mas custear o serviço público de responsabilidade do ente público que será gerido e executado pela organização. Portanto, do total de recursos transferidos, será necessário identificar o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente da federação para que esse valor seja incluído no cômputo da despesa com pessoal.

Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados.

Assim, o valor integral da transferência realizada nesta modalidade de contratação deverá ser registrada no elemento de despesa 85 – Contrato de Gestão, não havendo necessidade de especificar o objeto de gasto (pessoal, serviço, material, etc). O valor referente à despesa com pessoal relacionado à atividade-fim do ente público deverá ser contabilizado em contas de controle após a apresentação da prestação de contas ao ente estatal. Para que seja possível registrar essas informações de forma tempestiva, a prestação de contas referentes aos gastos com pessoal das OS deverá ocorrer mensalmente.

Na ausência de registro dos valores referentes à despesa com pessoal decorrentes da prestação de contas das organizações com contrato de gestão, poderá ser considerado, para fins de apuração do limite estabelecido pelo art. 19 da LRF, o total dos recursos transferidos nesta modalidade de contratação.

É importante esclarecer que as situações de contratação de forma indireta apresentadas são exemplos que ocorrem na gestão pública e que podem haver (SIC) outras não descritas que devem ser analisadas com a mesma premissa. Ou seja, quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF.

Nota-se que a redação adotada nestas edições busca esclarecer o critério de delimitação do rol de entidades cujo gasto com pessoal deve ser contabilizado como gasto de pessoal do Poder Público para fins de cálculo do limite da LRF.

De um lado, há as entidades do terceiro setor que recebem apoio do setor público para ampliar sua atuação com vistas à consecução do interesse comum, sem que haja uma relação direta oriunda da prestação de um serviço público. O MDF exemplifica tais entidades com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, as quais, embora apliquem recursos públicos para pagamento de pessoal, não devem ter seus gastos contabilizados para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois atuam no desempenho da atividade de fomento estatal.

De outro lado, o MDF destaca as entidades que gerenciam estruturas públicas ou que prestam serviços públicos. Como exemplo, cita as Organizações Sociais – OSs e outras entidades que “*administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços públicos de responsabilidade do ente*”. De acordo com o MDF, tais entidades devem ter seu gasto com pessoal contabilizado no cálculo do Poder Público parceiro para fins de cumprimento dos limites da LRF.

Para além disso, de forma contraditória, o MDF sustenta que, apesar de seus exemplos, quando identificado que recursos públicos custeiam a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público, essa despesa deverá ser incluída no cômputo das despesas de pessoal do ente público parceiro.

Significa dizer que o Manual segue reconhecendo que as parcerias com o terceiro setor não constituem terceirização que substitui servidor, tal qual prevê a LRF, reconhecendo a inexistência de fundamento jurídico para cômputo das despesas com pessoal nos limites da LRF. Mas, para além disso, o MDF amplia a própria noção adotada em suas versões anteriores, pois volta a exigir a cômputo de gastos com pessoal de todas as entidades do terceiro setor que atuam em estruturas públicas e que atuam na prestação de serviços públicos, como saúde, educação e assistência social – principais áreas de atuação do terceiro setor no Brasil e constitucionalmente previstas como objeto de colaboração com a sociedade civil.

### 3. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO ITEM 04.01.02.01 DO MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – MDF APROVADO PELA PORTARIA STN Nº. 699/2023 E DAS SUAS ANTECESSORAS

A inconstitucionalidade e ilegalidade da exigência do cômputo dos gastos com recursos humanos – RH das entidades do terceiro setor parceiras do poder público, assim reconhecida pelo Decreto Legislativo nº. 79/2022, adiante analisado, decorre da previsão constitucional de competências e do seu exercício pelo Poder Legislativo federal.

O artigo 169 da Constituição Federal atribui à lei complementar a competência para estabelecer os limites de despesa com pessoal ativo e inativo de cada um dos entes federativos.<sup>9</sup> O dispositivo constitucional restou consagrado pela Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que, dentre outras disposições, traz os limites de despesa total com pessoal que cada ente federativo deve respeitar (arts. 18 e 19, Lei n. 101/2000).

O *caput* do artigo 18 define o que se deve entender por “pessoal” (ativos, inativos e pensionistas), enquanto seu parágrafo 1º estabelece que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”.

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

---

<sup>9</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Desse simples raciocínio, decorre a inconstitucionalidade (por afronta ao artigo 169 da CF/88) e ilegalidade (por afronta ao artigo 18 da LRF) perpetradas por todas as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que aprovaram a versão original (8ª e 9ª edições), a versão intermediária (10ª e 11ª edições) e a versão atual (12ª, 13ª, e 14ª edições) do MDF.

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

De modo inovador, contudo, as sete últimas edições do MDF incluem no cálculo toda e qualquer parceria com o terceiro setor que tenha como objeto a gestão de um equipamento público ou a prestação de um serviço público. Ocorre que nenhum dos modelos de ajuste celebrados entre o Poder Público e entidades do terceiro setor disciplinados em lei implica terceirização de mão de obra e/ou substituição de servidores ou empregados públicos. Os modelos, portanto, não se enquadram nas exigências da LRF e das leis de diretrizes orçamentárias quanto ao cômputo de gastos de pessoal.

Deve-se ressaltar, neste ponto, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923/DF. Conforme o relator designado para o acórdão, Min. Luiz Fux, o contrato de gestão instrumentaliza a *“conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura (...)”*.<sup>10</sup>

Significa dizer que o vínculo de parceria estabelecido por meio do contrato de gestão não se confunde com contratos de terceirização, uma vez que tem como finalidade o fomento, ausente a lógica de remuneração como contrapartida por serviços prestados. Além disso, o destinatário final das atividades desenvolvidas pela entidade parceira é o cidadão, não o aparato estatal. No âmbito do fomento,

10 ADI 1923, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16-04-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015

não se busca suprir a demanda por mão de obra da Administração Pública, mas sim alcançar resultados e satisfazer interesses públicos compartilhados tanto pelo Poder Público quanto pela organização.

Logo, a utilização de Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil para mera interposição de mão de obra configura desvio de finalidade, a gerar uma série de consequências — inclusive o cômputo da respectiva despesa como gasto de pessoal. Afinal, a deturpação do contrato de gestão, com vistas à dissimulação da terceirização de mão de obra, não afasta a aplicação do artigo 18, parágrafo 1º da LRF.

Esse é o ponto: se ocorrer a intermediação de mão-de-obra, com substituição de servidor público travestida de contrato de gestão, termo de fomento ou termo de colaboração, resta evidente a ilegalidade do ajuste e a consequente necessidade da inclusão dos gastos com pessoal no cálculo do limite da LRF. Tal determinação decorre do que determina o próprio artigo 18 da lei, que como dito, não alcança as lídimas parcerias com o terceiro setor.

Nesse quadrante, convém rememorar que o STF que a ADI acima mencionada tratou do vínculo do pessoal das organizações sociais. Nas palavras do ministro Luiz Fux, “*os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal*” (...).<sup>11</sup> Portanto, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, os colaboradores das Organizações Sociais não se enquadram expressamente na condição de servidores públicos, mas sim de empregados privados, recebendo remuneração fundamentada em contratos de trabalho estabelecidos de maneira consensual e contratados por meio de regulamento próprio de seleção de pessoal, dispensados os formalismos do concurso público.<sup>12</sup> Na mesma direção e em tom bastante didático, segundo o Tribunal de Contas da União:

“(...) cumpre salientar que o STF deixou claro que os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio, dada a harmonia de objetivos do Estado e da entidade conveniada. Portanto, não há falar em terceirização de serviços nessas parcerias. Há terceirização quando o Estado contrata serviços diretamente da iniciativa privada, que os presta em nome próprio, mediante remuneração prevista em contrato, realizado mediante licitação, dispensa ou por inexigibilidade do procedimento licitatório, permitido o fim lucrativo, conforme preceitua a legislação e permite a Constituição. Nos contratos de gestão, a unidade continua pública, com todo seu patrimônio afeto ao serviço público ao qual é destinada, e os recursos ali aplica-

11 STF, ADI 1.923/DF, Plenário, Rel. Min. Luiz FUX, julg. 16.04.2015.

12 FUX, Luis; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015, 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

dos vêm do orçamento do ente estatal. Somente o gerenciamento é feito em parceria com uma entidade privada sem fins lucrativos, o que, embora permita a aplicação de normas de direito privado em sua atuação, não desloca a natureza da unidade para a iniciativa privada nem retira a competência dos órgãos de controle” – (g. n.).<sup>13</sup>

Portanto, não há terceirização de mão de obra com substituição de servidores públicos nas parcerias com o terceiro setor que utilizam estruturas públicas ou que tenham como objeto a prestação de serviços públicos. São, assim, inconstitucionais por ofensa ao artigo 169 da Constituição Federal e ilegais por ofensa ao artigo 18 da LRF todas as Portarias da STN que aprovaram todas as edições do MDF que preveem a contabilização das despesas de pessoal de organizações da sociedade civil que gerenciem estruturas públicas ou prestem serviços públicos, como saúde, educação e assistência social.

Assim sendo, a Portaria STN n. 699/2023, bem como todas as que lhe antecederam e as que eventualmente lhe sucedam com a mesma determinação, é inconstitucional e ilegal por extrapolar a competência do Poder Executivo, haja vista que a LRF inclui, nas despesas com pessoal, apenas os contratos de terceirização de mão de obra que substituam servidores e empregados públicos, excluindo, por omissão eloquente, a sua aplicação sobre as parcerias com o terceiro setor.

Eventual alteração de tal compreensão depende da edição de lei complementar que altere o artigo 18 da LRF de modo a incluir as despesas com recursos humanos das OSCs que gerenciam estruturas públicas e que prestam serviços públicos como gasto de pessoal do Poder Público parceiro. Trata-se, como se sabe, de decisão política a ser tomada pela maioria absoluta dos membros de cada Casa Legislativa do Congresso Nacional. Órgão máximo do Poder Legislativo brasileiro que já expressou seu entendimento sobre o tema quando da edição do Decreto Legislativo nº. 79/2022.

#### **4. O DECRETO LEGISLATIVO Nº 79/2022**

Ainda que não tenha ocorrido na discussão de uma lei complementar, o Congresso Nacional já se manifestou sobre o tema. E fez isso justamente para excluir do ordenamento brasileiro a tentativa, por meio de ato administrativo – leia-se portarias da STN – de incluir os gastos com recursos humanos das OSCs no cálculo do limite de despesas com pessoal dos entes públicos que celebram parcerias com o terceiro setor.

Para tanto, o Poder Legislativo Federal editou um Decreto Legislativo, figura excepcional prevista no artigo 50, inciso V, da Constituição Federal, por meio do qual o Congresso Nacional exerce sua competência para sustar “atos

---

13 TCU, Acórdão 2057/2016-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, julg. 10.08.16.

*normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.*

Com base nessa competência, o Legislativo Federal editou o Decreto Legislativo nº 79/2022, que “*susta a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que “Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores”.*

Tal ato legislativo, aprovado pelo Congresso Nacional objetivou a suspensão da exigência de que gastos com pessoal de entidades sem fins lucrativos parceiras do Poder Público passassem a ser computadas como despesas de pessoal de tais entes para fins de obediência ao limite da LRF.

Na Justificativa do Projeto de Decreto Legislativo que deu origem ao DL nº. 79/2022, consta que:

Essa portaria da Secretaria de Tesouro Nacional (Mansueto/Guedes) tem efeitos nefastos para as parcerias entre poder público e organizações da sociedade civil, sejam aquelas feitas com base no MROSC ou na legislação de OSs. Com motivação duvidosa e obscura, indo em sentido contrário a todo ordenamento jurídico e a entendimento do STF, a portaria terá como efeitos a demissão dos funcionários das entidades e seus fechamentos, retroagindo em 3 décadas a situação do Brasil.

Sob pretexto de tentar reduzir os gastos públicos, reiterando o que a Portaria 233/2019 já sinalizava, o governo agora fere diretamente a espinha dorsal da área social brasileira. Essa nova medida dá mais um ano para que os entes públicos se adaptem para passar a computar as despesas com recursos humanos das entidades parceiras como despesas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso quer dizer que o valor repassado para pagamento de RH nas parcerias seria considerado equivalente ao gasto com servidores públicos ativos, inativos e pensionistas e com outros gastos de pessoal, e isso representaria um aumento gigantesco das despesas de cada órgão contratante, provavelmente ultrapassando os limites da lei na maioria dos casos.

(...)

As parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada não são uma forma de terceirização. A Constituição, leis federais, estaduais e municipais além de inúmeros dispositivos infralegais dão segurança jurídica a essa afirmação, desde que sejam corretamente aplicadas. É fundamental que o entendimento constitucional já referendado pelo STF seja conhecido, compreendido e amplamente divulgado: parceria não é terceirização!

(...)

Se esse cenário não for alterado e a portaria se concretizar, estaremos entre o risco de ficar inviabilizada a continuidade da imensa maioria das parcerias brasileiras ou de vermos adotado o “paliativo” de abandono das contratações regulares de pessoal e, aí sim, a opção por práticas de terceirização/quarteirização, ampliando simultaneamente o custo e a precarização das relações de trabalho no interior das ações sociais. Parcerias essenciais para o Brasil na Saúde, na Ciência e Tecnologia, na Cultura, na Assistência Social e em todas as demais áreas sociais estão ameaçadas. O cenário que se desenha retroage ao fim dos anos 1980, início dos anos 1990. Não podemos deixar isso acontecer. (g. n.)

Assim, ainda que a redação do DL nº. 79/2022 faça referência exclusiva à sustação dos efeitos da Portaria nº. 377/2020 – que adiou para 2023 a entrada em vigência do item 04.01.02.01 da 10ª edição do MDS, aprovado pela Portaria nº. 286/2019 –, resta evidenciado que o DL buscou sustar os próprios efeitos da Portaria nº. 286/2019.

Do contrário, o DL nº. 79/2022, ao invés de afastar a ilegalidade e inconstitucionalidade que lhe serviram de motivação, teria apenas antecipado a própria entrada em vigência da Portaria nº. 286/2016, com a imediata incidência do dever de contabilização dos gastos em recursos humanos das OSCs como gastos com pessoal do Poder Público parceiro.

Portanto, à luz de todos os argumentos anteriormente referidos, o Congresso Nacional agiu de modo a sustar não o prazo de entrada em vigência da exigência do cômputo dos gastos com RH das entidades do terceiro setor, mas de modo a sustar a própria exigência de tal cômputo.

## **5. O DESRESPEITO AO DECRETO LEGISLATIVO Nº 79/2022 PELA 14ª EDIÇÃO DO MDF, APROVADO PELA PORTARIA Nº. 699/2023; E A INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO PARECER SEI Nº 11899/2022/ME DA PGFN E DA NOTA TÉCNICA SEI Nº 2454/2023/MF DA STN**

Após a publicação do DL nº. 79, de 30 de junho de 2022, o Governo Federal seguiu republicando anualmente o MDF. Em que pese a clareza da determinação do Poder Legislativo, a única portaria publicada após o DL nº. 79/22 – Portaria nº. 699/2023, que aprovou a 14ª edição do MDF – repetiu os exatos termos das portarias que lhe precederam, aprovando o mesmo texto anterior com inclusão dos gastos com RH de OSCs e OSs para cálculo do limite de despesas com pessoal dos entes públicos parceiros do terceiro setor.

Como se não bastasse, a STN emitiu Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF, por meio da qual pretende:

“(…) orientar os entes da Federação quanto a observância da regra estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais e na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME no que se referente (SIC) ao cômputo, para fins de limite, da despesa com pessoal decorrente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta”.

Tal orientação – inconstitucional e duplamente ilegal, tanto por ofensa à própria LRF quanto por ofensa ao DL nº. 79/2022 –, traz como fundamento um parecer emitido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN.

Trata-se do já referido Parecer SEI nº. 11899/2022/ME. Datado de novembro de 2022, tal manifestação opinativa sustenta que o DL nº. 79/2022



sustou apenas a Portaria que adiou a entrada em vigor da exigência de cômputo dos gastos com pessoal e não a vigência em si de tal exigência.

Além disso, aduz o parecer que eventual mudança de orientação quanto ao cômputo dos gastos depende de opção política do Poder Executivo, o que não teria ocorrido, já que as novas edições do MDF continuavam a exigir o cômputo dos gastos das entidades do terceiro setor como despesa de pessoal dos entes públicos parceiros. Veja-se:

II - O Decreto Legislativo nº 79, de 2022, ao sustar a Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, não torna inexigível o adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

III - A retificação do Manual de Demonstrativos Fiscais, no sentido de excluir os itens referentes ao registro das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, em face dos fundamentos declinados no processo legislativo atinente à edição do Decreto Legislativo nº 79, de 2022, compreende análise meritória do Poder Executivo, cabendo a esta PGFN *in casu* apenas manifestar-se acerca do objeto, aplicação e eficácia dos atos normativos envolvidos.

Note-se que a análise literal promovida pela PGFN, como já demonstrado, destoa com todo o contexto – histórico, sistemático e teleológico do DL nº. 79/2022. Seus termos acabaram por dar amparo jurídico tanto à 14ª edição do MDF, quanto à NT da STN que busca exigir seu cumprimento.<sup>14</sup>

Nesse contexto, por todos os fundamentos acima delineados, insta consignar que cabe ao Poder Executivo federal, com a maior brevidade possível, em atenção a todos os argumentos de fato e de direito acima delineados, revogar a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF e alterar o item 04.01.02.01 da 14ª edição do MDF, aprovado pela Portaria nº. 699/2023, bem como suas edições subsequentes.

## 6. CONCLUSÕES

Diante do exposto, são desprovidas de fundamento jurídico a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF da STN, bem como o item 04.01.02.01 da 14ª edição do MDF, aprovado pela Portaria nº. 699/2023

Além dos argumentos acima expostos, a inclusão dos gastos com pessoal pelas entidades parceiras que gerenciam estruturas públicas ou prestam serviços públicos, conjuntamente com as demais despesas com servidores públicos ativos,

14 A 10ª, 12ª e 13ª edições do MDF foram aprovados por Portarias editadas anteriormente à edição do DL nº. 79/2022 e do Parecer SEI nº. 11899/2022/ME.

inativos e pensionistas e com outros gastos de pessoal, teria como consequência prática o vultoso aumento das despesas de pessoal dos entes federativos.

Em última análise, a medida poderia ocasionar risco de descontinuidade das parcerias e grande insegurança jurídica no setor. Imagine-se paralisar as ofertas de saúde, educação e assistência social realizadas Brasil afora por meio de parcerias com a sociedade civil?

O posicionamento não se baseia somente na interpretação fria dos dispositivos legais, mas aos olhos voltados à realidade. Sob esse aspecto, e de forma inválida, o Poder Executivo Federal busca contornar tanto o texto da Constituição Federal e da própria LRF, quanto a atuação direta e específica do Congresso Nacional sobre o tema.

Ignora também todas as construções jurídicas – doutrinárias, legais e jurisprudenciais - em relação às definições do campo do terceiro setor. Ao atuar em parceria com a Administração Pública, uma entidade privada sem fins lucrativos não pode se equiparar em seu regime jurídico a um órgão público, pois a mera contratualização não tem o poder de descaracterizar a sua natureza jurídica.

Não fosse apenas o risco de descontinuidade de políticas públicas fomentadas por organizações da sociedade civil em detrimento de milhões de usuários de serviços e atividades, mas as atuais interpretações aqui discutidas também geram repercussões graves e imediatas para os entes federativos, imputando-lhes os efeitos do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A replicação de orientações inconstitucionais e ilegais ano a ano nos Manuais de Demonstrativos Fiscais, bem como o teor da Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF da STN atentam contra o Estado Democrático de Direito, a separação dos Poderes e a Ordem Social brasileira.

Justamente em razão da característica basilar das atividades sociais prestadas pelas OSCs, OSs e OSCIPs em relação à dignidade da pessoa humana, que o constituinte permitiu que a tutela prestacional fosse submetida a regime diferenciado que jamais pode ser confundido ou equiparado à terceirização de mão-de-obra.

Espera-se a imediata correção da conduta administrativa do Governo Federal, de modo a recolocar o terceiro setor e as parcerias sociais no ambiente de respeito e segurança jurídica que necessitam e merecem.