II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-819/2025

Processo	-	TC/000612/2025
Interessados	-	Secretaria Municipal de Cultura (atual Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa) e Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand – Masp
Objeto	-	Subvenção recebida no exercício 2024: R$ 3.022.901,68, acrescida dos rendimentos de R$ 15.101,25 – Total de R$ 3.038.002,93

3.391ª Sessão Ordinária

SUBVENÇÃO. 2024. SMC. MASP. PRESTAÇÃO DE CONTAS. 1. É possível a contratação de profissionais por pessoa jurídica (PJ) por entidade privada beneficiária de subvenção pública, inclusive para atividades-fim, desde que ausentes pessoalidade e subordinação. REGULAR. QUITAÇÃO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular a prestação de contas do Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand – Masp, referente à subvenção recebida em 2024, no montante de R$ 3.022.901,68 (três milhões, vinte e dois mil, novecentos e um reais e sessenta e oito centavos), a título de contribuição, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira no montante de R$ 15.101,25 (quinze mil, cento e um reais e vinte e cinco centavos), perfazendo o total de R$ 3.038.002,93 (três milhões, trinta e oito mil, dois reais e noventa e três centavos), outorgando quitação à referida entidade, sendo que o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM o fez em caráter excepcional.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a realização de estudo, no **prazo de 60 (sessenta) dias**, à Assessoria Jurídica desta Corte, quanto à legalidade da utilização de recursos públicos por entidade privada para fins de remuneração acima do teto remuneratório aplicado à Administração Municipal.

ACORDAM, ainda à unanimidade, em determinar que se oficie a Origem e a entidade interessada acerca do presente Acórdão, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, RICARDO TORRES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de novembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Interessada:	Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC)
Responsável:	Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand (MASP)
Objeto:	Prestação de Contas de Subvenção do Exercício 2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. SUVENÇÃO. Não há impedimento para que a entidade promova a contratação de parte dos profissionais sob a forma de pessoa jurídica (PJ), observando-se os requisitos para terceirização lícita como a ausência de pessoalidade e de subordinação. REGULAR com determinação.

RELATÓRIO

Trata o TC 612/2025 da análise da prestação de contas do Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand (MASP) referente à subvenção concedida pela Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC), no exercício de 2024, realizada durante o período de 23.05.25 a 29.07.25.

O processo de prestação de contas da entidade demonstra o valor repassado de R$ 3.022.901,68, a título de contribuição, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira no montante de R$ 15.101,25, perfazendo o total de R$ 3.038.002,93.

A documentação foi encaminhada a este Tribunal de Contas em conformidade com o prazo estabelecido na Instrução nº 03/22.

Os exames de conformidade promovidos pela Coordenadoria II evidenciaram a necessidade de nova manifestação, tanto da SMC quanto do MASP, a fim de esclarecer os seguintes pontos referentes aos contratos de prestação de serviços firmados com alguns dos colaboradores da entidade:

1) a remuneração de dirigentes das entidades beneficiárias, com recursos oriundos de subvenção, está prevista na legislação?

2) o estatuto do MASP permite a remuneração dos dirigentes ocupantes dos cargos identificados pela Auditoria?

3) qual é o ato estatutário que fixa a remuneração dos dirigentes do MASP identificados pela Auditoria?

Em resposta, a Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC) informou que a estrutura do Museu se encontra organizada em três divisões:

> 1- Deliberação e fiscalização – órgãos estatutários compostos por membros eleitos, voluntários e não remunerados;
>
> 2- Direção e governança – órgãos de gestão e representação, também voluntários e não remunerados;
>
> 3- Operacional – núcleo técnico formado por profissionais contratados, empregados, prestadores de serviços, estagiários e afins, estes sim remunerados, mas sem direito a voto ou participação em instâncias deliberativas.

Esclarece que a remuneração dos profissionais questionados pela Auditoria não se confunde com a remuneração de dirigentes, tratando-se de contratações regulares previstas no Estatuto, portanto, corresponde a serviços técnicos, integrando as despesas ordinárias do Museu, sem configurar qualquer irregularidade quanto à vedação de remuneração de dirigentes estatutários ou distribuição de excedentes.

Os esclarecimentos prestados pelo MASP demonstraram que os dirigentes estatutários da entidade não são remunerados com recursos oriundos da subvenção, posição corroborada pela Auditoria.

Por outro lado, entendeu a Auditoria que os profissionais listados no Quadro 01 (fl. 09 da peça 28) configuram vínculo empregatício, ainda que formalmente registrados como prestadores de serviço autônomos.

Em nova manifestação nos autos, a entidade argumenta que a controvérsia remanescente não diz respeito à aplicação dos recursos, mas à interpretação jurídica sobre a forma de contratação de parte dos profissionais sob a forma de pessoa jurídica (PJ).

Ressalta que a contratação de PJs para prestação de serviços, inclusive em atividades-fim, foi reconhecida como lícita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou a suspensão nacional de todos os processos judiciais que tratem dessa matéria até julgamento definitivo do Tema 1389, recomendando cautela e respeito ao princípio da segurança jurídica.

Para a entidade, os valores pagos estão alinhados com o mercado e que os profissionais contratados atuam em funções de direção elevada, técnicas e de apoio especializado, sob contratos civis de prestação de serviços, sem subordinação jurídica típica do vínculo trabalhista.

No caso dos Diretores Executivos, a prestação de serviços não é pessoal nem subordinada nos moldes da relação de emprego, tratando-se de atuação orientada a resultados e metas, com ampla autonomia técnica e decisória, compatível com a natureza civil do contrato.

Em relação aos profissionais de Tecnologia da Informação, destaca a realidade peculiar e consolidada do setor, que opera predominantemente sob modelos de contratação por pessoa jurídica, em razão da necessidade de formação altamente especializada, flexibilidade de jornada e autonomia operacional, incompatíveis com o regime tradicional celetista.

Quanto às demais contratações, o MASP alega que abrangem profissionais e serviços voltados a projetos culturais e institucionais específicos (e, muitas vezes, temporariamente vinculados a uma determinada exposição ou atividade) – como iniciativas curatoriais e programas de captação e relacionamento.

Por fim, reafirma que, em todos os casos, observa-se a ausência dos elementos caracterizadores do vínculo de emprego, confirmando que as contratações se mantêm dentro dos parâmetros legais e das boas práticas de governança aplicáveis às entidades privadas sem fins lucrativos.

Após análise da manifestação do Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand, a Auditoria ratificou as conclusões anteriormente alcançadas, no sentido de que a entidade empregou recursos recebidos via subvenção para custear despesas com pessoal que ocultavam vínculos empregatícios, constituindo desvio de finalidade e violação aos princípios da legalidade e moralidade administrativa (art. 37 da CF/88) suficientes para tornar irregular a prestação de contas da entidade.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade da aplicação dos recursos públicos, outorgando-se, consequentemente, a respectiva quitação à entidade interessada (peça 35), considerando que a única tese remanescente para a irregularidade das contas se funda em matéria de índole trabalhista e constitucional que se encontra sob apreciação e suspensão nacional pelo Supremo Tribunal Federal, o que impõe a este Egrégio Tribunal de Contas a devida cautela e a observância da segurança jurídica.

A Secretaria Geral entendeu que a prestação de contas apresentada pelo Museu de Arte de São Paulo “Assis Chateaubriand” (MASP), no total de R$ 3.038.002,93, referente à subvenção concedida no exercício de 2024 e respectivos rendimentos financeiros, reúne condições de ser excepcionalmente acolhida, sem prejuízo de serem formuladas recomendações e/ou determinações com o objetivo de se prevenir futuras contestações e apontamentos de irregularidade (peça 68).

Este é o relatório.

VOTO

Em julgamento a prestação de contas do Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand (MASP) referente à subvenção concedida pela Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC), no exercício de 2024, realizada durante o período de 23.05.25 a 29.07.25.

A documentação foi encaminhada a este Tribunal de Contas em conformidade com o prazo estabelecido na Instrução nº 03/22.

Importante destacar que a análise de prestação de contas de subvenção atende à competência legal do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) para desempenhar o controle externo das entidades da administração municipal, nos termos dos artigos 47 e 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, combinado com os arts. 43 e 44 do Regimento Interno desta Corte.

Consta dos autos que a entidade recebeu da Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC) o montante de R$ 3.022.901,68 (três milhões, vinte e dois mil, novecentos e um reais e sessenta e oito centavos), a título de contribuição, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira no montante de R$ 15.101,25 (quinze mil, cento e um reais e vinte e cinco centavos), perfazendo o total de R$ 3.038.002,93 (três milhões, trinta e oito mil, dois reais e noventa e três centavos).

A instrução processual revelou que os esclarecimentos prestados pelos interessados demonstraram que os dirigentes estatutários da entidade não são remunerados com recursos oriundos da subvenção, posição corroborada pela Auditoria.

Por outro lado, entendeu a Auditoria que os profissionais listados no Quadro 01 constante da fl. 09 da peça 28, configuram vínculo empregatício, ainda que formalmente registrados como prestadores de serviço autônomos.

Quanto a esse aspecto, me parece razoável acompanhar o entendimento da Entidade no sentido de que a controvérsia remanescente não diz respeito à aplicação dos recursos, mas à interpretação jurídica sobre a forma de contratação de parte dos profissionais sob a forma de pessoa jurídica.

Para melhor compreensão da matéria, é importante citar que a Lei 13.429/17[1], conhecida como a Lei da Terceirização, alterou dispositivos da Lei 6.019/74 (art. 4º-A e 5º-A) de modo a disciplinar o trabalho temporário e a terceirização de serviços no país[2].

Destaque-se que essa lei não tratou especificamente da terceirização da atividade-fim da empresa, portanto, apesar da possibilidade de terceirização, a legislação era omissa nesse sentido e gerava insegurança jurídica.

---

[1] Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

[2] link: https://www.migalhas.com.br/depeso/286807/terceirizacao-na-atividade-fim--julgamento-do-stf-de-30-8-18

Com o objetivo de sanar a referida omissão, a reforma trabalhista aprovada pela Lei 13.467/17[3] alterou novamente a redação da Lei 6.019/74[4] para prever expressamente que a prestação de serviços a terceiros compreende a transferência de qualquer das atividades da contratante, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços, nos termos do art. 4º- A, "caput", lei 6.019/74, *in verbis*:

> *Art. 4º- A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.*

A Lei 13.467/17 acrescentou ainda o art. 5º-A, na lei 6.019/74 com a seguinte redação:

> *Art. 5º- A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal.*

Importante ressaltar que, apesar de possível a terceirização das atividades-fim da empresa, faz-se necessário observar que são requisitos para terceirização lícita a ausência de pessoalidade e de subordinação, tendo em vista que a terceirização pressupõe a contratação de serviços e não de pessoas.

Nesse sentido, demonstrada a subordinação e ou a pessoalidade na contratação, resta evidenciada a ilicitude da terceirização, diante do vínculo direto estabelecido entre contratante e terceirizado.

Há que se considerar ainda que o Supremo Tribunal Federal[5] decidiu que é lícita a terceirização em todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim. Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958252, com repercussão geral reconhecida, sete ministros votaram a favor da terceirização de atividade-fim e quatro contra.

A tese de repercussão geral aprovada foi a seguinte:

> *"É licita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante".*

---

[3] Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.
[4] Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências.
[5] Supremo Tribunal Federal

Outra matéria que pode repercutir sobre o assunto ora tratado é com relação ao Tema 1389 que trata da competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços; e a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Nesses autos, discute-se, à luz do entendimento consolidado na ADPF 324, a licitude da contratação de trabalhador autônomo ou pessoa jurídica para a prestação de serviços, bem como o ônus da prova relacionado à alegação de fraude na contratação civil.

De fato, o assunto está em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou a suspensão nacional de todos os processos judiciais que tratem dessa matéria até julgamento definitivo do Tema 1389.

Portanto, à luz da legislação vigente e da jurisprudência até então consolidada no Supremo Tribunal Federal, entendo que não há impedimento para que a entidade promova a contratação de parte dos profissionais sob a forma de pessoa jurídica (PJ), observando-se os requisitos para terceirização lícita como a ausência de pessoalidade e de subordinação, como anteriormente já citado.

Outra questão que me parece razoável trazer nesse voto é com relação aos limites de remuneração aplicados aos profissionais contratados para as funções de direção elevada, técnicas e de apoio especializado, sob contratos civis de prestação de serviços.

É importante lembrar que os órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta do Município de São Paulo, incluindo seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes devem observar o teto remuneratório aplicado ao prefeito municipal.

De acordo com a legislação vigente, especialmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas as empresas estatais independentes podem remunerar seus dirigentes e empregados de acordo com os valores praticados no mercado, considerando que essas empresas arrecadam recursos em razão da sua atividade econômica e não dependem de repasses do ente controlador para pagar suas despesas.

Nesse sentido, entendo que os valores pagos a título de contratação de pessoa jurídica para terceirização de prestação de serviços com recursos exclusivamente oriundos da municipalidade devem observar o mesmo patamar de remuneração aplicado no Município de São Paulo, qual seja o teto remuneratório do Prefeito.

Entretanto, diante do ineditismo da matéria no âmbito desta Corte de Contas e dos reflexos que este entendimento pode alcançar em relação às diversas parcerias e contratações atualmente em vigor no Município, a exemplo dos ajustes celebrados com Organizações Sociais e Fundações Públicas e Privadas, além das Empresas Dependentes, deixo de apreciar a questão neste momento e proponha a realização de análise mais acurada por parte da Assessoria Jurídica desta Corte quanto à **legalidade da utilização de recursos públicos por entidade privada para fins de remuneração acima do teto remuneratório aplicado à Administração Municipal.**

Diante do exposto, **JULGO REGULAR** a prestação de contas do Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand (MASP) referente à subvenção concedida pela Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa (SMC), no exercício de 2024, no montante de R$ 3.022.901,68 (três milhões, vinte e dois mil, novecentos e um reais e sessenta e oito centavos), a título de contribuição, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira no montante de R$ 15.101,25 (quinze mil, cento e um reais e vinte e cinco centavos), perfazendo o total de R$ 3.038.002,93 (três milhões, trinta e oito mil, dois reais e noventa e três centavos), outorgando quitação à referida entidade.

Oficie-se à Origem e a entidade interessada da presente decisão.

Após, **DETERMINO** o arquivamento dos autos.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator