



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900010008114

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

ASSUNTO: TERMO ADITIVO.

**DESPACHO Nº 617/2021 - GAB**

EMENTA: CONTRATO DE GESTÃO Nº 066/2019-SES/GO. 2º TERMO ADITIVO. IMPLANTAÇÃO DE LEITOS. REGISTRO DAS DESPESAS COM PESSOAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE ATUAM EM ATIVIDADE-FIM. CONTABILIZAÇÃO DE GASTOS COMO OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL. PORTARIA STN Nº 377/2020. APPLICABILIDADE A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2022. ELEIÇÃO DESSE PONTO DO DESPACHO COMO REFERENCIAL, PARA FINS DE APLICAÇÃO DA PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. REGULARIDADE JURÍDICA.

1. Trata-se do 2º Termo Aditivo ao contrato de gestão outrora celebrado entre Estado de Goiás, pela Secretaria de Estado de Saúde, e a Fundação Universitária Evangélica - FUNEV. Busca-se, por ora, a inclusão de leitos de cuidados intensivos com perfil de UTI Convencional, consoante especificações contidas nos autos.

2. A matéria jurídica restou enfrentada nos Pareceres PROCSET nº 113 ([000018226973](#)) e nº 315 ([000019305029](#)), ambos de 2021, de lavra da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, sendo que, na última manifestação, opinou-se favoravelmente à celebração do ajuste, desde que atendidas as medidas apontadas. É o relatório.

3. Exame detido dos autos revela o atendimento dos requisitos legais, razão pela qual correta se mostra a peça opinativa ao concluir pela viabilidade jurídica do termo aditivo.

4. Como bem observou o Parecer PROCSET nº 113/2021 ([000018226973](#)), o termo aditivo encontra amparo no art. 8º-A da Lei nº 15.503/2005, segundo o qual durante o vínculo de parceria são permitidas alterações quantitativas, assim entendidas aquelas que se refiram tanto à prorrogação do ajuste, quanto ao programa de trabalho da entidade, sendo lícitas, ainda, as alterações qualitativas, que dizem respeito ao alcance de metas e objetivos.

5. Outrossim, como o termo aditivo possui eficácia prospectiva, sem alcançar despesas que lhe são anteriores, os gastos efetuados anteriormente à celebração desse ajuste desafiam pagamento por meio de regularização de despesas, nos termos da Nota Técnica nº 01/2012, desta Casa. A esse respeito, o Secretário de Estado da Saúde, além de manifestar ciência sobre a necessidade da regularização de despesa, inclusive informou a existência de processo para essa finalidade ([000018403280](#)).

6. Isso posto, vale anotar que instruem os autos: requisição de despesa ([000017826840](#)), indicação do código e descrição do programa e ação onde deve ser apropriada/enquadrada a despesa ([000018112111](#)), declaração de adequação orçamentária e financeira ([000018180020](#)), PDF ([000019081259](#)), nota de empenho ([000019091142](#)), autorizo governamental (art. 47 da LC nº 58/2006, c/c Decreto nº 9.429/2019, [000018221124](#)), além de comprovantes de cadastro e de informação do aditivo (art. 4º, *caput*, e §2º, do Decreto estadual nº 7.425/2011 - [000019087643](#)).

7. Consoante se infere dos eventos [000019400954](#) e [000019401861](#), é desnecessária a manifestação da Câmara de Gestão de Gastos no caso presente. Resta aguardar, por outro lado, a resposta de solicitação já encaminhada à Câmara de Gestão Fiscal ([000019360926](#)).

8. No que diz respeito à divergência instaurada entre as Secretarias de Estado da Administração e da Saúde a respeito da inclusão de cláusulas contratuais, cumpre tecer as considerações seguintes. De partida, cumpre anotar que a matéria diz respeito à adoção de medidas atinentes ao registro das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente federado como "outras despesas de pessoal".

9. Sobre esse tema, vale destacar que o TCU, consoante o Acórdão nº 2.444/2016 - Plenário, assentou inexistir no âmbito de sua jurisprudência *"deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão financiado com fontes federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal"*.

10. Sustentou, ademais, que "os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados", de modo que "embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse"; pontuou, de resto, que "o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e o art. 105 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 (Lei 13.242/2015) exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado; assim, nem todo gasto com terceirização de mão de obra o legislador elegeu para fazer parte do cálculo do limite de despesa com pessoal".

11. Destacou o TCU, ainda, que ante os eventuais riscos que a utilização abusiva desse instrumento poderia acarretar ao equilíbrio fiscal do ente federativo, e considerando a omissão da LRF, cumpriria "ao Congresso Nacional sopesá-los com a realidade da assistência à saúde e a necessidade de prestação desses serviços à sociedade e, com base nisso, avaliar a oportunidade e a conveniência de legislar sobre a matéria, de forma a inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000 as despesas com pessoal das organizações sociais".

12. Ocorre que, ao apreciar embargos de declaração opostos em face do Acórdão nº 2.444/2016 - Plenário, essa mesma Corte de Contas proferiu nova decisão a respeito da matéria. Em síntese, consoante se infere do Acórdão nº 1187/2019 – Plenário, a Corte de Contas considerou nulos, em razão de questões processuais, os excertos do Acórdão nº 2.444/2016 - Plenário quanto ao "enquadramento ou não dos contratos de gestão firmados com organizações sociais como contratos de terceirização de mão de obra e do cômputo das despesas decorrentes desses contratos para fins dos limites com gasto de pessoal previstos na LRF".

13. Nessa nova manifestação, mesmo tendo sido evitada a incursão no mérito da questão suscitada, foi feita referência ao advento da Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019, editada pelo Ministério da Economia, que fixou prazo para a operacionalização do adequado registro das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente federado como "outras despesas de pessoal". Sinalizou-se, na linha do que defendido pelo *parquet* naquele feito, que "eventual interpretação do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de excluir os gastos do poder público com contratação de organizações sociais para terceirização de mão-de-obra do cálculo do teto de gastos com pessoal" suscitaria preocupação, vez que tal conduta poderia expor a grandes riscos a higidez das contas públicas.

14. De outra banda, importa observar que, nos termos do Acórdão nº 792/2020, Processo nº 201900047002610/314-01, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás

recomendou à Secretaria de Estado de Economia que avaliasse a conveniência e a oportunidade de:

*"a) adotar subelemento de despesa específico, dentro da natureza de despesa 3.3.90.34.00, para a contabilização de dispêndios com remuneração de pessoal, por meio de contratação indireta; e b) de inserir, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo indicando que as despesas com pessoal das Organizações Sociais foram incluídas nos limites de gastos com pessoal do Poder Executivo e/ou insira dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias que reduza o percentual especificado pelo artigo 20, inciso II, alínea "c" da LC nº 101/00, com base na prudência, sustentabilidade fiscal e responsabilidade, objetivando diminuir o impacto fiscal após o período de transitoriedade oferecido pela Portaria nº 233/2019 - STN".*

15. Verifica-se, dessa forma, que as 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 devem ser computadas como "outras despesas de pessoal".

16. Portanto, **corretas se mostram as ponderações da Secretaria de Estado da Administração, delineadas nos termos do Despacho nº 18/2021 - GEGPC ([000017812526](#)) - que foi aprovado e reiterado em oportunidades posteriores ([000017887441](#) e [000019757232](#))** -, sendo que essas razões prevalecem sobre os fundamentos suscitados pela Superintendência de Performance da Secretaria de Estado da Saúde ([000019342823](#)).

17. Ademais, como as cláusulas sugeridas encontram-se alinhadas à necessidade de discriminação das despesas com pessoal para fins de aplicação do art. 18, § 1º, da LRF, acolho a sugestão de que elas passem a integrar a minuta padrão de contrato de gestão, sem prejuízo, vale dizer, da adoção de outras medidas que se mostrem pertinentes por força de exigências contábeis.

18. Outra questão que se põe, contudo, diz respeito ao momento a partir do qual tais alterações contratuais propostas pela SEAD se mostram exigíveis.

19. Nesse ponto, correto se mostra o entendimento defendido pela Procuradoria Setorial no Parecer PROCSET nº 113/2021 ([000018226973](#)), no sentido de que, nos termos da Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-377-de-8-de-julho-de-2020-265866823>), restou admitido em caráter excepcional que para os exercícios de 2018 a 2021, os 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 não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal.

20. Com efeito, extrai-se da Portaria nº 377/2020 que apenas a partir do exercício de 2022 serão aplicáveis as regras definidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais vigente, o que corresponde, atualmente, à 10ª edição desse documento (<https://>

[www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2](http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2)).

21. Por esse motivo, não sendo os ajustes obrigatórios neste momento, mostra-se conforme ao ordenamento jurídico a decisão do titular da SES ([000019444003](#)) que, em deliberação definitiva, não acatou, para este momento, as ponderações que lhe foram dirigidas pela SEAD. **Todavia, as alterações em questão deverão ser adotadas para o exercício de 2022, a partir de quando não mais haverá espaço para o exercício de juízo discricionário, consoante se infere do art. 1º, § 2º da Portaria STN nº 377/2020.**

22. Observa-se, todavia, que as despesas com terceirização de atividades finalísticas se submetem desde logo ao limite para despesas com pessoal previsto na cláusula 9.7 do contrato de gestão. Com efeito, a incidência do art. 4-A e 4-B da Lei nº 6.019/1974 atrai, como consequência lógica, o limite previsto no contrato de gestão para despesas de remuneração.

23. De outra banda, deverá ser providenciada a juntada da manifestação da Secretaria de Estado da Economia, nos termos do art. 79-A da Lei nº 20.491/2019, assim que recebida a resposta à solicitação já encaminhada ([000019351410](#)). Também a propósito desse mesmo dispositivo legal, deverá ser providenciada a aprovação do Secretário de Estado da Saúde.

24. Há que se comprovar, de resto, "*o atendimento da medida outrora solicitada no item 8 do Despacho n. 1824/2019 GAB (000010232629)*", tal qual solicitado no item 12 do Despacho nº 1496/2020 - GAB (000015130214). Recomenda-se, no mais, seja mantida a atenção quanto às obrigações dispostas nos comandos normativos dos arts. 10, 11, 12 e 12-B, da Lei estadual nº 15.503/2005.

25. Com essas considerações e acréscimos, **aprovo o Parecer PROCSET nº 315/2020** (000019305029), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, por seus próprios e jurídicos fundamentos, com manifestação pela regularidade jurídica do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 066/2019 – SES/GO, impondo-se, além da publicação do extrato do instrumento na imprensa oficial e também em sítio da Internet desta Casa, nos termos do art. 6º, § 1º, V, da Lei estadual nº 18.025/2013, o atendimento das medidas indicadas na peça opinativa, assim como daquelas delineadas nos itens 7, 22 a 24 desta manifestação. Ademais, elejo os itens 8 a 22 desta manifestação como referenciais.

26. Matéria orientada, **retornem-se os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, com as vias contratuais eletrônicas devidamente assinadas ([000019224932](#)). Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes,

perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

**Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.**