

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900010008114

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE

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. APLICABILIDADE 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.**