

Secretaria de
Estado da
Administração



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
GERÊNCIA DO GASTO COM PESSOAL EM CONTRATOS

PROCESSO: 201614304001907

INTERESSADO: CENTRO DE SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO

ASSUNTO: 2º Termo Aditivo

DESPACHO Nº 4/2020 - GEGPC- 19215

Versam os autos sobre o Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 04/2017, a ser celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento e Inovação - SEDI, e a organização social Centro de Soluções em Tecnologia e Educação - CENTEDUC, o qual tem por objeto a supressão da oferta de vagas por 90 (noventa) dias, a readequação do Programa de Metas, a revisão dos valores de repasse, e a alteração da cláusula de obrigações e responsabilidades do parceiro privado.

Os autos foram remetidos a esta Pasta por meio do Despacho nº 1553/2020 - GAB, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação para atendimento à orientação contida no item 3.4 - (iii) do Parecer PROCSET nº 88/2020 (000013716662), com fundamento nos arts. 19, XI e 79-A, ambos da Lei estadual n. 20.491/19, com redação dada pela Lei nº 20.820, de 4 de agosto de 2020.

Pois bem, a análise desta unidade restringe-se à competência do art. 79-A da Lei estadual nº 20.820/2020 referente ao controle das despesas com pessoal no âmbito dos contratos ou termos e à gestão de servidores do Poder Executivo cedidos às respectivas entidades.

O pretendido Segundo Termo Aditivo foi apresentado na Minuta constante dos autos (000013613399) e *"fundamenta-se na Portaria nº 138/2020-SEDI (000012397383) que vedou novas ofertas de vagas (matrículas), atividades prático-acadêmicas (APA) e atividades de desenvolvimento e inovação tecnológica (DIT) na Rede ITEGO durante o período de 90 (noventa) dias a partir de 01/04/2020, diante da situação de emergência em saúde pública declarada pelo Estado de Goiás no Decreto nº 9.633 de 13 de março de 2020 decorrente da disseminação do novo coronavírus (Covid-19)"*, conforme apresentado em sua Cláusula Primeira, e dentre os objetos descritos na Cláusula Segunda consta na alínea "d" a Alteração da cláusula de obrigações e responsabilidades do PARCEIRO PRIVADO, a qual está disposta na Cláusula Sexta, assim transcrita:

"CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DO PARCEIRO PRIVADO

Em atendimento ao Ofício nº 5196/2020 (000013250513) da Secretaria de Estado da Economia, com fulcro no Acórdão nº 792, de 30 de abril de 2020 (000013250514) do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE/GO e no Art. 1º da Portaria STN nº 233 de 15 de abril de 2019, fica incluída na Cláusula Segunda do Contrato de Gestão nº 04/2017-SEDI a seguinte obrigação do PARCEIRO PRIVADO:

"São obrigações e responsabilidades do PARCEIRO PRIVADO:

(...)

2.69. Apresentar mensalmente ao PARCEIRO PÚBLICO as despesas com pessoal dedicado a atividades-fim do Estado de Goiás."

Observa-se que, conforme § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, bem como as orientações contidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a partir da Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018, da STN, 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" e computados nos limites de gastos estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, ficando no caso das contratações com organizações sociais computados a partir do exercício de 2021, conforme transitoriedade oferecida pela Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019, da STN:

“Art. 1º - Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do 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, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.

§ 1º - Até o final do exercício de 2020, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do *caput*.

§ 2º - Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no *caput* não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.” (grifo nosso)

Acrescenta-se que o Manual de Demonstrativos Fiscais apresenta as seguintes orientações em relação ao cômputo das despesas com pessoal nos casos dos contratos de terceirização e de contratação indireta:

“04.01.00 ANEXO 1 – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL

04.01.02 CONCEITO

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como “Despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000” “Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.”.

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos (atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas) são serviços públicos de saneamento básico e, como tal, podem ser prestados pelos municípios:

a) diretamente (atividade-fim), caso em que é cobrada, pelo poder público, taxa dos usuários, a qual tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; ou

b) indiretamente, sob o regime de concessão ou permissão, caso em que é cobrada tarifa.

O regime de prestação de serviço de limpeza urbana deve ser definido pela legislação local, atendidas as determinações constitucionais e legais. Se o regime de prestação de serviço for direto, as despesas com pessoal correspondentes deverão ser registradas nas linhas Pessoal Ativo ou Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso. Se o ente, indevidamente, realizar contrato de prestação de serviços para substituir a execução direta, fica caracterizada a terceirização que substitui servidor ou empregado público e a despesa com pessoal deve ser registrada na linha Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF). Se o regime de prestação de serviço for de concessão ou permissão, a concessionária ou permissionária arcará com as despesas com pessoal, que não integrarão a despesa com pessoal do ente.

A prestação de serviço de limpeza urbana por entidade que não integre a administração pública do ente dependerá de processo licitatório e de celebração de contrato, vedando-se a celebração de convênio, termo de parceria ou outro instrumento. Além disso, a atividade de regulação, fiscalização e o acesso às informações sobre os serviços prestados não deverão ser prejudicados.

As despesas com empresas de consultoria devem ser, em geral, classificadas no grupo de natureza da despesa "Outras Despesas Correntes", no elemento de despesa "35 – Serviços de Consultorias", portanto, não integrante das despesas com pessoal.

No entanto, **deve-se atentar para possíveis equívocos referentes à contratação de empresas de consultoria que embutem a contratação de pessoal que substitui servidor ou empregado público. Nestes casos, tal despesa deverá compor a despesa bruta com pessoal e ser regularmente registrada no elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.** Recomenda-se que os serviços de consultoria somente sejam contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública, no âmbito do respectivo órgão ou entidade.

3. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta

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." (grifo nosso)

Dessa forma, é imprescindível que os valores dos gastos com pessoal decorrentes dos contratos de terceirização e da prestação de serviços de forma indireta que se enquadram no cômputo das despesas, conforme determinado pela STN, estejam claramente especificados na prestação de contas apresentada ao PARCEIRO PÚBLICO, inclusive as referentes aos servidores do PARCEIRO PÚBLICO que estejam cedidos à organização social.

Por oportuno, analisando-se também o Contrato de Gestão nº 04/2017 (2382567) e seu 1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 04/2017 (8230534), verificou-se em relação à contratação indireta o seguinte dispositivo na Cláusula Nona:

"9.4. A contratação de empregados e de prestadores de serviços por parte do PARCEIRO PRIVADO deverá obedecer às disposições de seu regulamento, observados os princípios da impessoalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade e do julgamento objetivo;"

Embora a redação do item 9.4 preveja a contratação de prestadores de serviço, não se mostra claramente adequada ao inciso III do art. 8º da Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005:

"Art. 8º Na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

.....

III – as organizações sociais poderão utilizar as modalidades de contratação de mão de obra permitidas na legislação brasileira, inclusive o previsto na Lei federal nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, com a redação dada pela Lei federal nº 13.429, de 31 de março de 2017, para contratar recursos humanos para atividades meio e fim do objeto do contrato de gestão, incluindo-se aí as atividades assistenciais das unidades de saúde."

E sobre a limitação para as despesas com pessoal, o contrato vigente tem a definição a seguir:

"9.7. O PARCEIRO PRIVADO poderá utilizar, de acordo com o Anexo Técnico, no máximo 70% (setenta por cento) dos recursos públicos que lhe forem repassados com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e vantagens de qualquer natureza, inclusive os percebidos pela Diretoria e empregados;

9.8. A remuneração dos membros da Diretoria do PARCEIRO PRIVADO não poderá ultrapassar o teto do Poder Executivo Estadual.

9.9. Caso o PARCEIRO PRIVADO possua mais de um contrato de gestão firmado com o PARCEIRO PÚBLICO na qualidade de organização social, para apuração dos limites constantes dos itens 9.7 e 9.8, será considerado o somatório dos montantes percebidos em todos os contratos."

9.10. O PARCEIRO PRIVADO gastará, no período de vigência do ajuste, no máximo 70% (setenta por cento) dos seus recursos orçamentários, repassados via contrato de gestão, com despesas na remuneração (incluídas vantagens de qualquer natureza) a serem percebidas pelos seus dirigentes e empregados, no exercício de suas funções.

9.11. A remuneração mensal dos cargos da diretoria, considerado conjuntamente, não poderá ultrapassar o equivalente a 4% (quatro por cento) dos repasses mensais realizados pelo PARCEIRO PÚBLICO.

.....

9.13. A remuneração do empregado não poderá ultrapassar o limite de 90% (noventa por cento) da maior remuneração paga aos membros da diretoria"

As limitações dos itens 9.8 e 9.9 estão de acordo com o disposto na Lei nº 15.503/2005.

Entende-se que a limitação estabelecida no contrato de gestão deva englobar todas as despesas computadas como gastos de pessoal, segundo a LRF, e orientadas no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, quer sejam referentes a servidores estaduais cedidos à organização social, bem como a empregados contratados direta ou indiretamente.

Assim, sugere-se que o 2º Termo Aditivo contemple a adequação e o acréscimo das seguintes cláusulas contratuais:

1. Adequação da CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DO PARCEIRO PRIVADO, com a seguinte disposição:

"CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DO PARCEIRO PRIVADO

Em atendimento ao Ofício nº 5196/2020 (000013250513) da Secretaria de Estado da Economia, com fulcro no Acórdão nº 792, de 30 de abril de 2020 (000013250514) do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE/GO e no Art. 1º da Portaria STN nº 233 de 15 de abril de 2019, fica incluída na Cláusula Segunda do Contrato de Gestão nº 04/2017-SEDI a seguinte obrigação do PARCEIRO PRIVADO:

"São obrigações e responsabilidades do PARCEIRO PRIVADO:

(...)

2.69. *Apresentar mensalmente ao PARCEIRO PÚBLICO as despesas com pessoal empregado nas atividades-fim das unidades estaduais geridas, contratados direta ou indiretamente, e que se relacionam à substituição de servidor público*”

disposição:
2. Adequação da CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS HUMANOS, com a seguinte

"CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS HUMANOS

A CLÁUSULA NONA - DOS RECURSOS HUMANOS do Contrato de Gestão passa a vigorar com os seguintes acréscimos:

"9.25. O PARCEIRO PRIVADO, para fins de alcançar os objetivos desse contrato, poderá contratar pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar serviços determinados e específicos, nos termos do art. 4-A e 4-B da Lei nº 6.019/74.

9.26. Para fins do limite de 70% (setenta por cento) estabelecido nos itens 9.7 e 9.10, computam-se as despesas de pessoal contratados direta ou indiretamente, bem como referentes aos servidores do PARCEIRO PÚBLICO cedidos ao PARCEIRO PRIVADO, incluídas vantagens de qualquer natureza e os encargos sociais."

3. Acréscimo da CLÁUSULA OITAVA – DA TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES DA CONTRATADA, com a seguinte disposição:

“CLÁUSULA OITAVA - DA TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES DA CONTRATADA

A CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES DA CONTRATADA do Contrato de Gestão passa a vigorar com os seguintes acréscimos:

12.1.

l) Relação mensal dos empregados contratados indiretamente que exercem as atividades-fim das unidades estaduais geridas e que se relacionam à substituição de servidor público.”

4. Acréscimo da CLÁUSULA NONA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS, mantendo-se a redação da atual CLÁUSULA SÉTIMA.

Concluída a análise e sugestões, encaminhem-se os autos à Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas para apreciação e prosseguimento do feito.

GERÊNCIA DO GASTO COM PESSOAL EM CONTRATOS DO (A) SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, ao(s) 3 dia(s) do mês de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **FABIANA DE ARAUJO FALCOMER DOS SANTOS**, **Superintendente**, em 06/11/2020, às 15:36, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000016294509** e o código CRC **5F1591B0**.

GERÊNCIA DO GASTO COM PESSOAL EM CONTRATOS

10/03/2021

SEI/GOVERNADORIA - 000016294509 - Despacho

RUA 82 300, PALÁCIO PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA, 7º ANDAR - Bairro CENTRO - GOIANIA
- GO - CEP 74015-908 - .



Referência: Processo nº 201614304001907



SEI 000016294509