



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE



Informação nº 21/2016 – GAB/SEMAG

Brasília, 11 de novembro de 2016.

Processo nº: 21386/13

Jurisdicionados: SES; SEF; Seplan; STC; CLDF; TCDF.

Assunto: Estudo Especial

Ementa: Estudo especial determinado pelo item II da Decisão nº 1.903/13. Exame do instrumento contrato de gestão em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, no que tange à sua contabilização como terceirização de mão de obra em substituição de servidores e empregados públicos, nos termos dos arts. 18 e 19 da LRF. Decisão nº 2.753/15. Deliberação sobre o mérito da matéria. Pedido de Reexame formulado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Decisão nº 2.786/16. Considerado improcedente o recurso interposto e mantido os termos da Decisão atacada. Arquivamento dos autos. **Nesta fase:** Análise sobre expediente enviado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, solicitando que lhe seja esclarecido se os termos da Decisão nº 2.753/15 permanecem em vigor e se o entendimento desta Corte sofreu alterações, em face do recente pronunciamento do TCU sobre a matéria, contido no Acórdão nº 2.057/16. Pela informação à jurisdicionada de que a Decisão nº 2.753/15 permanece em vigor, não sendo alterada pelas deliberações proferidas pelo TCU.

Senhora Secretária,

O presente Processo foi autuado com o objetivo dar cumprimento ao contido no item II da Decisão nº 1.903/13, por meio do qual o Plenário desta Corte determinou a realização de estudo especial voltado ao exame do contrato de gestão em face da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), especialmente no que tange à sua contabilização como substituição de servidores e empregados públicos, nos termos dos arts. 18 e 19 da mencionada Norma.

2. Os estudos realizados, consignados da Informação nº 24/13 – NAGF/Semag (fls. 2/40; e-DOC C92BE8F5), juntamente com os amplos debates travados no âmbito dos presentes autos, culminaram na Decisão de mérito nº 2.753, proferida na Sessão Ordinária nº 4.788, de 07.07.15 (fl. 94; e-DOC BEF270F4), nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda os Revisores, Conselheiros INÁCIO MAGALHÃES FILHO e PAULO TADEU, decidiu: **I** – tomar conhecimento do estudo especial consubstanciado na Informação nº 24/13 – NAGF/Semag; **II** – **informar aos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE



titulares da SEF/DF e da Seplan/DF e ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal que o Tribunal considerará, para a verificação do cumprimento do limite previsto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas com pessoal dos contratos de gestão firmados pela Administração quando a mão de obra envolvida na execução desses ajustes configurar a substituição de servidores e empregados públicos, nos termos do § 1º do art. 18 da LRF e dos critérios definidos na alínea “b” do item III da Decisão nº 2.498/04; III – autorizar: a) o levantamento do sobrestamento do Proc. nº 9211/12; **b)** a juntada de cópia das fls. 37/38 (que tratam do item VII da Informação nº 24/13 - NAGDF/Semag, acerca da "Contabilização das despesas enquadráveis na disposição contida no § 1º do art. 18 da LRF") no Processo nº 19.951/2011, para auxílio no exame de mérito do Ofício nº 775/2012 - GAB/SEPLAN, ante a necessidade de os itens "III-c" e "III-d" da Decisão nº 2.498/2004 serem atualizados, com vistas a se adequarem à nova orientação decorrente da Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/2010 (que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001); **c)** o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator. (grifou-se)

3. Contra a referida Decisão, foi interposto Pedido de Reexame pela Procuradoria-Geral do DF (fls. 99/107; e-DOC 72A5D6A0), o qual foi considerado improcedente, consoante Decisão nº 2.786, proferida na Sessão Ordinária nº 4.870, de 02.06.16, mantendo-se os termos da Decisão nº 2.753/15 e o arquivamento dos autos (fl. 164; e-DOC E2B28EE0).

4. Ressalte-se que, segundo o entendimento da Corte sobre a matéria, exarado no item II da Decisão transcrita, deverão ser consideradas, para a verificação do cumprimento do limite previsto no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas com pessoal dos contratos de gestão firmados pela Administração quando a mão de obra envolvida na execução desses ajustes configurar a substituição de servidores e empregados públicos, nos termos do § 1º do art. 18 da LRF e dos critérios definidos na alínea “b” do item III da Decisão nº 2.498/04.

5. Cuida-se, nesta oportunidade, de análise a respeito do Ofício nº 1.688/2016 – Gab/Seplag, enviado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF – Seplag (fls. 170/177; e-DOC 6C5E6E8A), por meio do qual aquela Secretaria comunica as providências adotadas para dar cumprimento ao item II da Decisão nº 2.753/15, no sentido de que as despesas com contratações de organizações sociais para execução de serviços públicos de saúde cuja mão de obra caracterize a substituição de atribuições inerentes aos cargos de profissionais efetivos do Distrito Federal devem compor o cálculo do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo local, a título de "outras despesas de pessoal", nos termos do art. 18 da LRF.

6. A esse respeito, acrescenta que aquela Secretaria, tão logo tomou conhecimento do teor da aludida Decisão nº 2.786/16, encaminhou expedientes à Secretaria de Saúde do DF – SES, para que essa efetuasse levantamento do montante e a devida classificação da despesa na natureza 3.3.50.34. Ressalta, no entanto, que, até o momento ainda não havia recebido resposta a respeito da demanda. Acrescenta,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE

Fls.: 180
Proc.: 21386/13
Rubrica

contudo, que a Subsecretaria de Orçamento Público/Seplag teria realizado contato com a equipe técnica da SES acerca dos referidos expedientes a ela enviados, visando a agilizar o processo.

7. Além das informações atrás relatadas, a Seplag traz à baila as seguintes manifestações:

5. A propósito do tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), atendendo demanda do Senado Federal, realizada mediante o Ofício nº 1016 (SF), de 03 de agosto de 2016, quanto ao entendimento relativo as despesas com contrato de gestão com organizações sociais, afirmou que não existe, naquela Corte de Contas, registro da exigência de que tal despesa deva ser computada na apuração do RGF.

6. O TCU cita o Acórdão nº 2057/2016 para espelhar a desnecessidade do cômputo da despesa decorrente do contrato com organizações sociais que prestem serviços públicos de saúde no limite de pessoal. Fundamenta-se, aquela Corte de Contas, nos argumentos do Supremo Tribunal Federal expendido por ocasião do julgamento da ADI nº 1.923, de que os contratos dessa natureza no caracterizam serviços terceirizados, conforme se observa:

2. Os fundamentos adotados pelo STF na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados.

3. O art. 18, § 1º, da LRF e o art. 105 da LDO 2016 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. Se a norma restringe os casos de contabilização dos gastos com terceirização, com maior razão conclui-se que as despesas com contratação de organizações sociais não devem ser computadas para finalidade do art. 19 da LRF.

7. Considerando o atendimento da determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), importa esclarecer que a regularização implicará em acréscimo na despesa em relação a Receita Corrente Líquida (RCL), o que poderá elevar o impacto na despesa de pessoal em cerca de R\$ 100.000.000 (cem milhões de reais), segundo estimativa inicial da SES. (grifos do original)

8. Por fim, a Seplag, tendo em conta o arrazoado atrás por ela expendido, solicita que lhe seja informado se o atual entendimento deste Tribunal sofreu alterações diante do recente pronunciamento do TCU sobre a matéria e, em caso positivo, lhe seja esclarecido se os termos da Decisão – TCDF nº 2.753/16 permanecem em vigor.

9. Primeiramente, cumpre esclarecer que a avaliação sobre as providências levadas a efeito pela Seplag visando a dar cumprimento à Decisão nº 2.753/16 não serão avaliadas no presente Processo, posto que o mesmo já cumpriu



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE



seu desiderato, sendo arquivado, conforme Decisões acima mencionadas. O quanto deliberado no referido decisum deverá servir de supedâneo para as avaliações a serem promovidas nos Processos nºs 9.211/12 e 19951/12, bem assim em outros processos mais recentes que cuidem das análises dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

10. No tocante à deliberação do TCU referida pela Seplag, tratou-se de assunto abordado no Processo – TCU nº 023.410/2016, autuado em função de solicitação feita pelo Congresso Nacional para remessa de informações acerca da possibilidade de celebração, por entes públicos na área de saúde, de contratos de gestão com organizações sociais e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na LRF. As análises sobre matéria levadas a cabo naqueles autos culminaram no Acórdão – TCU nº 2.057/16, proferido em 10.08.16, cujo teor convém transcrever, na parte que interessa à presente abordagem:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente do Senado Federal, em razão do Requerimento 26/2016 da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), no qual é solicitado que este Tribunal se manifeste acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente, sobre a forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, incisos I e III, do Regimento Interno/TCU;

9.2. informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em referência ao Requerimento 26/2016, objeto do Ofício 1.016 (SF), de 3/8/2016, que:

9.2.1. o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 1.923, ratificou a constitucionalidade da contratação pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, de organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde;

9.2.2. as fiscalizações realizadas por este Tribunal sobre o assunto nunca questionaram a constitucionalidade de tais contratações e partem do pressuposto de que elas se apresentam validamente instituídas pela Lei 9.637/1998 e são uma realidade corriqueiramente posta;

9.2.3. a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (e.g. Acórdãos 3.239/2013 e 352/2016, ambos do Plenário deste Tribunal) é no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão com organizações sociais, com as seguintes orientações sobre a matéria:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE

Fls.: 182

Proc.: 21386/13

Rubrica

9.5. remeter os presentes autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, após a realização das comunicações acima, **para o exame da matéria concernente à forma de contabilização dos pagamentos dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, para fins de verificação dos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000, com a urgência que o caso requer para que sejam cumpridos os prazos da Resolução-TCU 215/2008;** (grifou-se)

11. A dúvida suscitada pela Seplag consiste em saber se a Decisão – TCDF nº 2.753/15, proferida nos presentes autos e transcrita no início desta instrução, permanece em vigor, em face do Acórdão do TCU.

12. Acontece que a questão abordada no aludido Acórdão do TCU, que poderia conflitar diretamente com quanto deliberado na referida Decisão do TCDF restou pendente de abordagem posterior pela Unidade Técnica daquela Corte federal, conforme consta do item 9.5 do Acórdão parcialmente transcrito. Nesse sentido, o exame posteriormente promovido pelo Corpo Técnico daquele Tribunal deu ensejo à prolação do Acórdão – TCU nº 2.444/16, nos mesmos autos, com o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente do Senado Federal, em razão do Requerimento 26/2016 da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (CAS), no qual é solicitado que este Tribunal se manifeste acerca da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente, sobre a forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, em referência ao segundo questionamento do Requerimento 26/2016, objeto do Ofício 1.016 (SF), de 3/8/2016, que:

9.1.1. não há, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, 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;

9.1.2. 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. 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. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sociais pode e deve trazer benefícios;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE

Fls.: 183

Proc.: 21386/13

Rubrica

9.1.3. 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;

9.1.4. conforme decidido pelo Plenário do TCU no Acórdão 2.057/2016 - TCU - Plenário, é de todo recomendável, especialmente em cenários de retração econômica e de insuficiência de recursos, que o gestor público analise todas as opções postas à disposição pela Constituição e pela legislação vigente, de forma a buscar modelos que vão ao encontro do princípio constitucional da eficiência, sempre tendo como objetivo o interesse público e o atendimento dos direitos dos cidadãos. Embora seja necessário fundamentar a opção pela adoção do modelo de parcerias com organizações sociais, é preciso ter presente que a autonomia do gestor e o livre exercício da opção política do governo democraticamente eleito, nos limites da lei, devem ser levados em consideração no exame pelo órgão de controle, sendo certo que a experiência de outras unidades federativas, bem como estudos e trabalhos que abordem o tema e promovam comparação entre os diversos modelos podem e devem servir de fundamento à decisão do Estado;

9.1.5. não se pode, todavia, olvidar dos riscos que a utilização abusiva desse instrumento pode acarretar ao equilíbrio fiscal do ente federativo. Assim, diante desses riscos e da omissão da LRF, cumpre 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;

9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Presidente do Senado Federal e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, enviando-lhes, adicionalmente, cópia da instrução técnica constante à peça 26;

9.3. declarar totalmente atendida a solicitação, arquivando-se os autos.

13. Portanto, foi nesse último Acórdão do TCU que restou deliberado sobre a matéria coincidente com o teor da Decisão – TCDF nº 2.753/15.

14. A despeito de haver possível controvérsia entre o deliberado por esta Corte e pelo TCU, cabe novamente ressaltar que a matéria em questão foi sobejamente debatida nos presentes autos deste TCDF, onde se procedeu a estudo especial para exame do instrumento contrato de gestão, notadamente no que tange ao cômputo no limite de despesas com pessoal, estabelecido pela LRF, de gastos com mão de obra realizados por meio daquele instituto contratual, quando configurada a substituição de servidores e empregados públicos. As discussões travadas no âmbito deste Processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE



deram ensejo à referida Decisão – TCDF nº 2.753/15, contra a qual, repita-se, foi interposto Pedido de Reexame pela Procuradoria-Geral do DF, restando negado por este Tribunal (consoante Decisão nº 2.786/16).

15. Além do mais, conforme entendimento exposto no Relatório/Voto do Ministro Relator, que fundamentou o Acórdão – TCU nº 2.444/16, tanto a LDO quanto a jurisprudência dos Tribunais de Contas dos entes da Federação têm autonomia para tratar da matéria objeto da deliberação daquela Corte federal. Nesse sentido, faz-se oportuno transcrever o seguinte registro constante do aludido Relatório/Voto:

130. Se as regras de fazer e não-fazer que balizam a LRF não dispõem expressamente sobre o cômputo, **apenas para fins de apuração do limite**, das despesas com pessoal das organizações sociais conveniadas, **é plausível que o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas competentes procedam nesse sentido com fundamento na prudência e na prevenção que alicerçam a gestão fiscal.**

[...]

132. **Tanto a LDO do ente da Federação quanto a jurisprudência dos Tribunais de Contas podem estabelecer balizas nessa direção.**

Consoante o disposto no art. 40 da LRF, a LDO, além de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, deve estabelecer outras condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (inciso I, alíneas 'a' e 'f').

133. **A adoção de medida de controle mais ortodoxa demonstra-se plenamente aderente aos pressupostos da gestão fiscal responsável, pois o acompanhamento de perto das despesas com pessoal das organizações sociais conveniadas, cotejando com a real capacidade de expansão de gasto de pessoal do setor público, poderá impactar positivamente sobre as medidas que devem ser adotadas para prevenir risco e eventualmente corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que requer, como já mencionado, a observância de limites e condições que contenham a geração de despesa com pessoal e endividamento público imoderados.**

134. **A interpretação do art. 18 da LRF, em especial seu § 1º, é alvo de controvérsias históricas, que se reproduzem nos Tribunais de Contas, cujo exercício do controle externo sobre as despesas com pessoal se processa de forma autônoma consoante o disposto nos arts. 18, 71 e 75 da Constituição da República e do art. 59 daquela Lei Complementar. Assim, a decisão que vier a ser proferida nestes autos não terá o condão de vincular os Tribunais de Contas estaduais e municipais, tampouco poderá ser invocada pelos gestores para justificar o não cumprimento das determinações proferidas no âmbito da jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas competente para fiscalizar o cumprimento das normas e regras estatuídas pela LRF. (grifou-se)**

16. Portanto, tem-se que a Decisão – TCDF nº 2.753/15 permanece em vigor, não sendo afetada pelos Acórdãos nºs 2.057/16 e 2.444/16, proferidos pelo Tribunal de Contas da União, posto que baseada em aprofundados estudos e debates



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
GABINETE



levados a efeito por este TCDF, no âmbito dos presentes autos, cuja autonomia e legitimidade para pronunciar-se sobre o tema é reconhecida pela própria Corte federal, conforme restou consignado.

17. Em face de todo o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:
- I. autorize o desarquivamento dos presentes autos;
 - II. tome conhecimento:
 - a) do Ofício nº 1.688/2016-Gab/Seplag, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, e da documentação que o acompanha (fls. 170/177; e-DOC 6C5E6E8A);
 - b) desta Informação;
 - III. informe à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que a Decisão – TCDF nº 2.753/15 se encontra em vigor, não sendo afetada pelos Acórdãos nºs 2.057/16 e 2.444/16, proferidos pelo Tribunal de Contas da União;
 - IV. autorize o arquivamento dos presentes autos.

ROGÉRIO R. ARARUNA
Assessor da SEMAG