

Impactos das Despesas com Pessoal nas áreas de Saúde e Educação nos limites da LRF

GTREL – 22ª Reunião – Novembro/2016

Sumário

1. Contextualização
2. Definições iniciais
3. Elementos teóricos
4. Conclusão

1. Contextualização

Programa Saúde da Família (PSF)

- Gestão municipal;
- Custeado com recursos federais;

“Terceirização” dos serviços de saúde e educação

- Contratação de cooperativa, OS, OSCIP ou criação de entidade da administração indireta;
- Finalidade de gerir serviços de saúde ou educação;

1. Contextualização – Questionamentos recentes à STN

Município de Esteio, RS

- Fundação de Saúde Pública municipal, integrante da Administração Indireta do ente;
- Execução de serviços de saúde com atenção básica e de média e alta complexidade;
- *Somente as despesas de pessoal relacionadas aos serviços de saúde com atenção básica, tipicamente de competência municipal, deveriam entrar no cálculo do cumprimento do limite com despesas de pessoal?*

Município de Três Cachoeiras, RS

- Termo de Parceria firmado pelo município com OSCIP;
- Município não possui cargos de médicos e enfermeiros na sua estrutura do quadro de cargos públicos;
- Contratação de profissionais de saúde por meio de OSCIP;
- *O não enquadramento das despesas realizadas pela OSCIP no conceito de despesa com pessoal da LRF está correto?*

2. Definições

LRF, art. 18, § 1º

Inclui os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos no cômputo da Despesa Total com Pessoal.

§ 1º 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".

2. Definições

Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 6ª edição

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.

3. Elementos teóricos – Reforma Administrativa

Decreto-Lei 200/67

- Objetivo de buscar a descentralização administrativa;
- Transferência de atividades meramente executivas da Administração Federal para a iniciativa privada.

Decreto 2.271/97

- Serviços passíveis de contratação indireta;
- Base normativa para o MDF.

“A terceirização deve ser entendida como uma técnica de contratação de serviços auxiliares e de apoio à atividade estatal que possibilite ao gestor concentrar-se nas atividades e serviços principais.”

(Manual de atividade-fim da CONAP, Ministério Público do Trabalho, 2014).

3. Elementos teóricos – Licitude das terceirizações

Tribunal Superior do Trabalho (TST)

- Súmula 331 reconhece como lícita apenas a terceirização da atividade-meio;
- Critério para análise da licitude das terceirizações: **enquadramento como atividade-fim ou atividade-meio.**

Dificuldades

- A distinção entre atividade-meio e atividade-fim não tem respaldo legal;
- Ausência de delimitação objetiva do que sejam atividade-meio ou atividade-fim;

3. Elementos teóricos – Licitude das terceirizações

Parâmetros da terceirização lícita

- Decreto 2.271/97: “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de **competência legal** do órgão ou entidade.”

“§1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informativa, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.”

- Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, II, define serviços passíveis de serem executados por terceiros mediante licitação:

*“II Serviço - toda atividade destinada a obter determinada **utilidade de interesse para a Administração**, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos-profissionais;”*

3. Elementos teóricos – Hipóteses de desvirtuamento

Repasse de atividades essenciais da Administração

- Competências constitucionais e legais.

Descaracterização de institutos ou pelo desvio de sua finalidade

- Cooperativas;
- Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs);
- Organizações Sociais (Oss);

3. Elementos teóricos – Peculiaridades da Saúde

Regulamento Técnico aprovado pela Resolução – RDC nº 50, de 2002, da ANVISA

- Atividades exercidas por profissionais de medicina, enfermagem, nutrição, psicologia, serviço social, fisioterapia e nutrição compõem **ações essenciais** dos estabelecimentos assistenciais dedicados ao regime de internação; e, portanto, a estes estabelecimentos cabe manter tais profissionais em caráter permanente.

Portaria GM/MS nº 3.432, de 1998

- Delimita os profissionais executantes das atividades essenciais de estabelecimentos de saúde, ao detalhar os critérios de classificação das Unidades de Tratamento Intensivo (UTI).

*“O que se extrai deste conjunto normativo é que as atividades tidas como essenciais às ações nos estabelecimentos de saúde devem estar integralmente contempladas nos planos de cargos dos servidores públicos da área de saúde, não sendo admissível que pessoas estranhas ao quadro próprio da Administração Pública executem tais atividades nas dependências das unidades, sob pena de ver transferida ao particular **atividade finalística** do Poder Público”*

(Manual de atividade-fim da CONAP, Ministério Público do Trabalho, 2014).

3. Elementos teóricos – Peculiaridades da Educação

Lei 9.394/96

- Estabelece as diretrizes e bases da educação brasileira;
- Fixação da responsabilidade dos entes da federação pela organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais de seus respectivos sistemas de ensino;
- Insuscetíveis de terceirização, no âmbito do ensino público, as atividades de docência, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

4. Conclusão – Resposta aos questionamentos recentes à STN

Município de Esteio, RS

- *Segundo determinação expressa da LRF, os limites com as despesas com pessoal aplicam-se aos gastos do ente da federação como um todo, estando as fundações, parte integrante da Administração Indireta, incluídas nesse conceito;*
- *Portanto, os gastos com pessoal da Fundação Municipal devem ser computados em sua integralidade para fins do cálculo do cumprimento do limite a que se refere a alínea b), do inciso III, do art. 20, da LRF.*

Município de Três Cachoeiras, RS

- *As despesas com pessoal da área de saúde contratado de forma indireta, por meio de cooperativas, como serviço de terceiros, ou por meio de OS e OSCIP, devem ser computadas como despesa com pessoal, por se tratar de atividade-fim do município.*

Obrigado!

Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal - GENOP
Coordenação-Geral de Normas e Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF
Subsecretaria de Contabilidade Pública - SUCON



TESOURO NACIONAL