

## **Pesquisa sobre o impacto da inclusão dos valores pagos para Organizações Sociais (OS) nos limites de gastos de pessoal**

### **Problemática envolvida na pesquisa**

A literatura apresenta que a Lei das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998) foi criada como instrumento jurídico para regular a transferência da execução de serviços públicos por meio de contratos de gestão. Dentro do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o projeto das Organizações Sociais (OS) integraria o chamado programa de publicização, permitindo a descentralização de atividades de prestação de serviços públicos não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder do Estado. O pressuposto é que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal. Desde então, as OSs têm sido usadas como instrumento na implantação de políticas públicas em todo o Brasil.

Em entendimento contrário e modificativo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) introduziu para o exercício de 2018, e posteriormente mantido para 2019, no item 04.01.02.01 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o cumprimento obrigatório a todos os Entes subnacionais para operacionalização dos montantes das despesas com pessoal dos repasses das Organizações Sociais e assemelhadas no cômputo da despesa de pessoal a ser apurada para fins de aplicação dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recentemente, com o advento da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 233/2019, ficou estabelecido o cronograma de introdução à nova regra e definido que os Entes subnacionais brasileiros devam introduzir novas rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para enquadrar os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do Ente da Federação e que recebam recursos da administração pública. De acordo com a Portaria, esses valores passam a compor o limite de gastos de pessoal do Ente contratante.

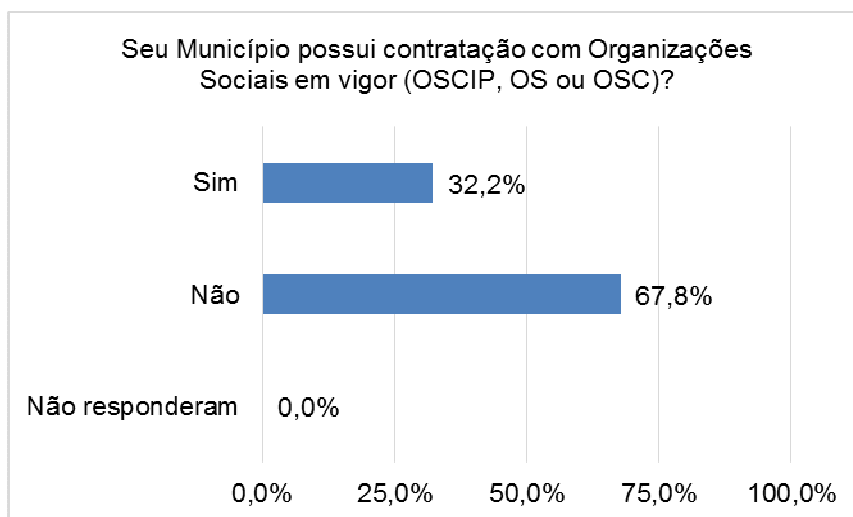
A preocupação da CNM é a de que a nova regra instituída pelo MDF e estruturada pela Portaria 233/2019 inviabilize a manutenção e a ampliação dos contratos de gestão e reduza a oferta de ações e serviços públicos essenciais, sob os quais os Entes não possuam condições de operacionalizar individualmente sem o apoio das Organizações Sociais ou assemelhadas.

## Pesquisa CNM

Nesse ambiente, a CNM aplicou pesquisa no mês de maio de 2019 junto a contabilistas, secretários de administração e secretários de finanças municipais, objetivando levantar quantos Municípios possuem contratações com organizações sociais, em que áreas essas organizações atuam, o volume de recursos empregados, como os valores contratados estão sendo contabilizados e se, na eventualidade da suspensão desses contratos, os Municípios teriam margem no limite das despesas de pessoal para manter os serviços municipais sem a presença das OS.

Com relação ao primeiro questionamento, a pesquisa mostrou que 32,2% dos respondentes (1.325 Municípios) possuem serviços contratados junto a OSs (Gráfico 1), com destaque para a região Sudeste (Tabela 1).

**Gráfico 1 – Municípios que mantêm contratos junto a OS**



Fonte: dados da pesquisa.

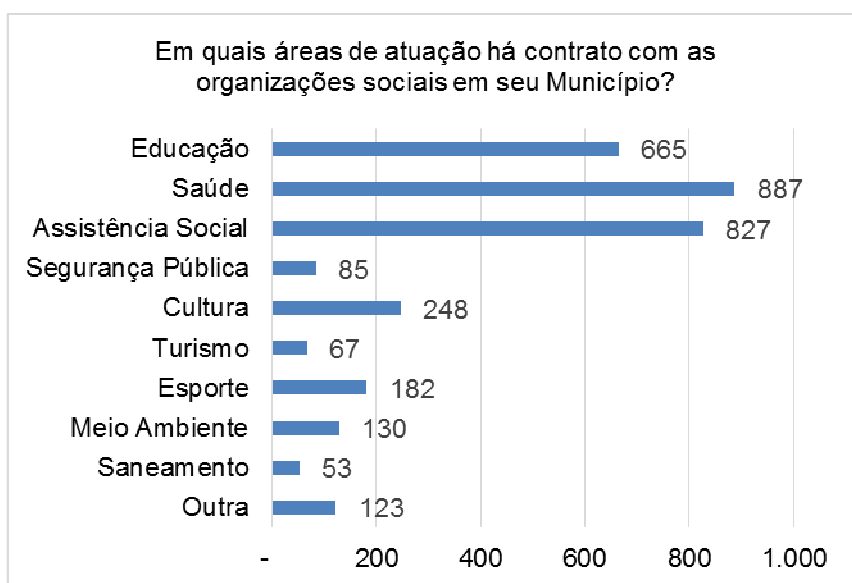
**Tabela 1 – Distribuição de Municípios por região que mantêm contratos junto a OS**

| Região             | Sim          | Não          | Total        | % Sim/Total  | % Não/Total  |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Norte              | 30           | 188          | 218          | 13,8%        | 86,2%        |
| Nordeste           | 129          | 690          | 819          | 15,8%        | 84,2%        |
| Sul                | 413          | 761          | 1.174        | 35,2%        | 64,8%        |
| Sudeste            | 641          | 832          | 1.473        | 43,5%        | 56,5%        |
| Centro Oeste       | 112          | 316          | 428          | 26,2%        | 73,8%        |
| <b>Total Geral</b> | <b>1.325</b> | <b>2.787</b> | <b>4.112</b> | <b>32,2%</b> | <b>67,8%</b> |

Fonte: dados da pesquisa.

Sobre as áreas de atuação, há OS atuando em praticamente todas as áreas municipais – educação, saúde, assistência social, segurança pública, cultura, turismo, esporte, meio ambiente, saneamento, entre outras – com destaque para as três primeiras áreas (Gráfico 2).

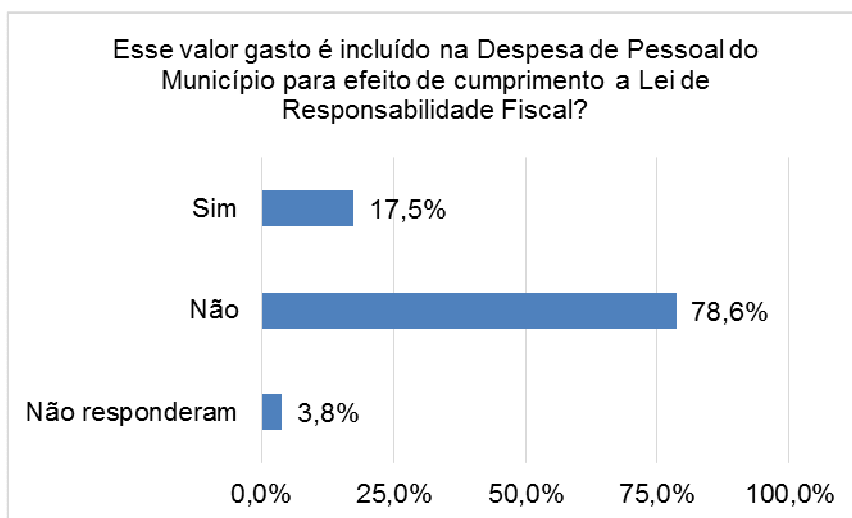
**Gráfico 2 – Áreas de atuação nos Municípios que possuem contratos junto a OS**



Fonte: dados da pesquisa.

Dos Municípios que têm OS contratadas, apenas 17,5% incluem os valores pagos no câmputo do limite de gastos de despesas de pessoal para efeito de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Gráfico 3).

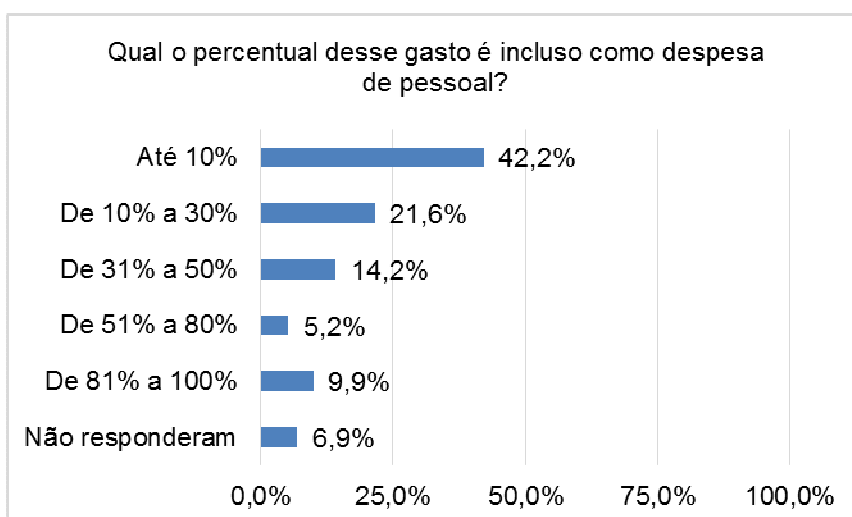
**Gráfico 3 – Municípios que incluem os gastos com OS como despesa de pessoal**



Fonte: dados da pesquisa.

Dos Municípios que incluem gastos com OS como despesas de pessoal, menos de 10% deles registram de 81% a 100% dos valores pagos nos limites da LRF. Mais de 42% dos Municípios que incluem gastos com OS como despesas de pessoal, contudo, registram menos de 10% dos valores pagos no limite de gastos de pessoal estabelecidos pela LRF (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Gastos com OS registrados como despesa de pessoal incluídos nos limites da LRF**

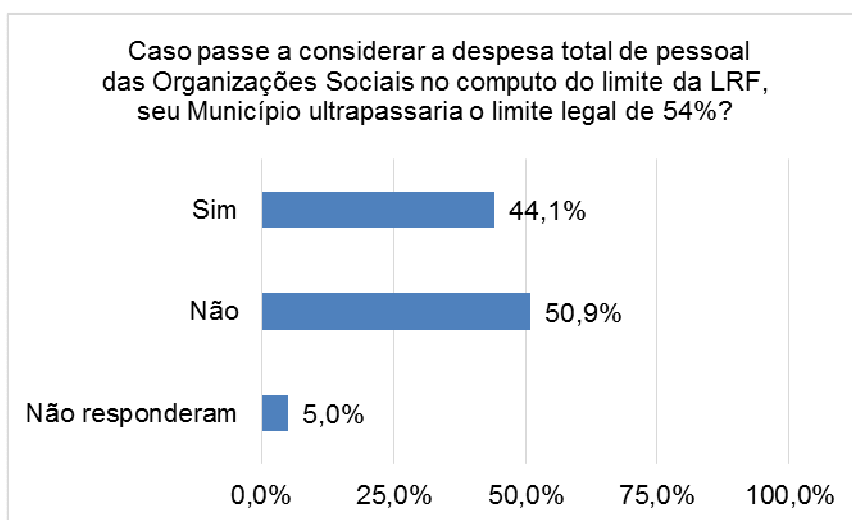


Fonte: dados da pesquisa.

Perguntados sobre a possibilidade de incluir os pagamentos feitos às OS no limite dos gastos de pessoal, caso sejam obrigados, mais de 44% dos respondentes disseram que esses

valores ultrapassariam o limite legal de 54% a que os Municípios estão sujeitos, o que levaria os levariam a terem suas contas enquadradas por descumprimento da LRF nesse quesito (Gráfico 5).

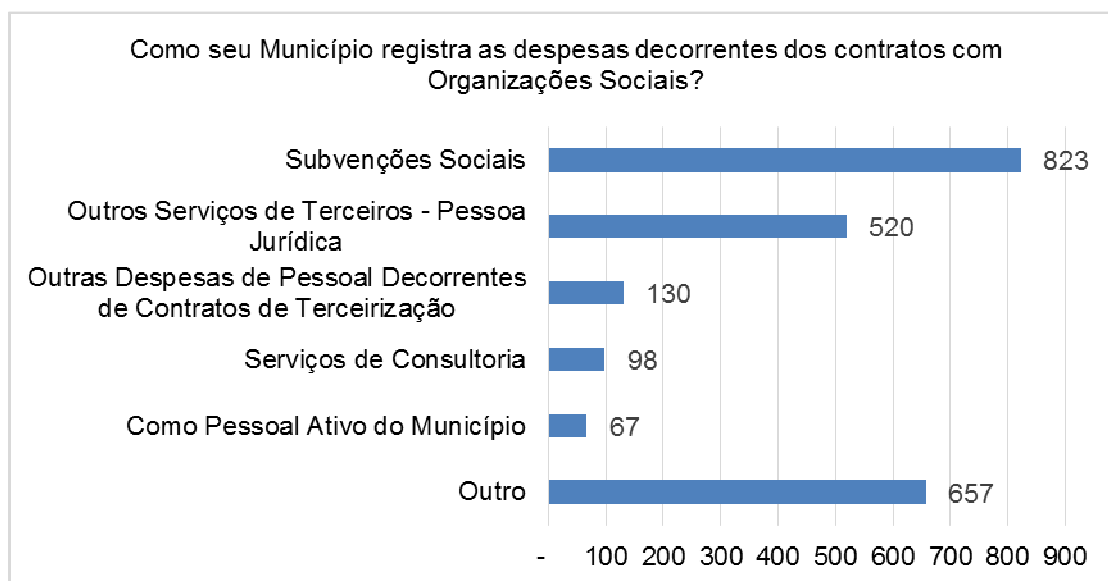
**Gráfico 5 – Impacto da inclusão dos gastos com OS registrados no limite de despesas de pessoal da LRF**



Fonte: dados da pesquisa.

Sobre a forma como os Municípios classificam as despesas decorrentes de contratos com OS, ficou evidente a falta de uniformidade nessa classificação. A maioria dos respondentes classifica os valores pagos com OS como subvenções sociais ou outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (Gráfico 6).

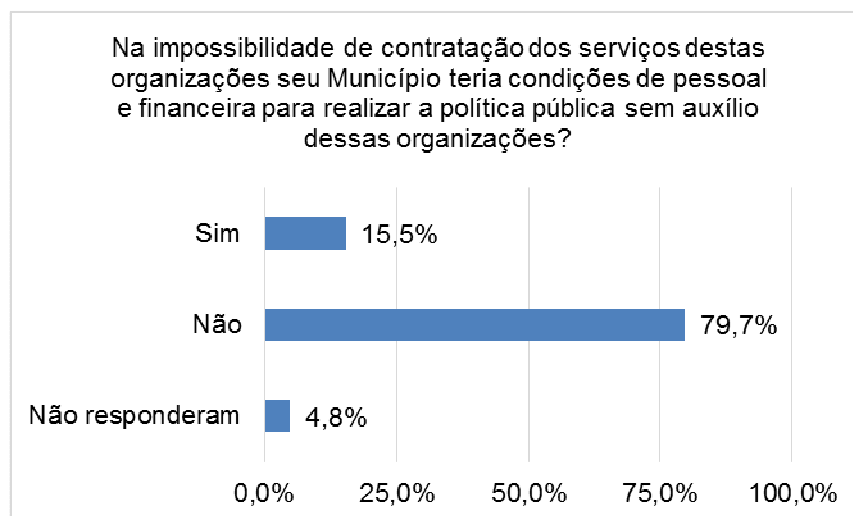
**Gráfico 6 – Como são registrados os gastos com OS nas contas Municipais**



Fonte: dados da pesquisa.

Perguntados sobre a possibilidade de os serviços municipais atualmente prestados pelas OS serem mantidos caso haja a obrigatoriedade deles serem classificados no cômputo do limite das despesas de pessoal, quase 80% dos respondentes afirmaram que o Município não teria condições de manter os serviços atualmente contratados (Gráfico 7).

**Gráfico 7 – Possibilidade de os serviços Municipais serem mantidos caso os gastos com as OS passem a ser contabilizados dentro do limite de gastos de pessoal da LRF**



Fonte: dados da pesquisa.

## Conclusão

A pesquisa da CNM mostra que, na maior parte dos Municípios em que há OS contratadas, essas entidades atuam predominantemente nas áreas de educação, saúde e assistência social – pilares das principais demandas sociais. A preocupação da entidade de que a nova regra instituída venha a inviabilizar a manutenção e a ampliação das ações e dos serviços públicos municipais é confirmada com os achados da pesquisa: a maioria dos Municípios que contratam OS não inclui os valores pagos no limite de gastos de pessoal; e afirma que, caso essa obrigatoriedade passe a existir, não conseguiria manter os serviços atualmente contratados.

Esses achados corroboram com as preocupações já demonstradas por outras entidades. Segundo informações do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), a execução dessa medida irá criar um colapso do Sistema Único de Saúde (SUS), já que as OS gerenciam até 70% dos recursos humanos das entidades que coordenam as unidades de saúde. Pesquisas do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) mostram que há fortes evidências de que os hospitais que funcionam com gestão autônoma, como no caso das Organizações Sociais em Saúde (OSS), têm melhor desempenho do que os que estão sob administração pública direta, desde que sejam estabelecidos bons mecanismos de regulação.

Ao emitirem nota técnica sobre a obrigatoriedade de contabilização dos gastos com as OS no cômputo do limite das despesas de pessoal, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e o Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (Gefin) apresentam que, embora a LRF tivesse sido taxativa quanto à alocação apenas dos contratos de terceirização de mão de obra que se referissem à substituição de servidores e empregados públicos, “a STN amplia, como se legislador complementar o fosse, o conceito para abranger o fenômeno da contratação das entidades a que alude o dispositivo do MDF”. Na visão das entidades, essa iniciativa praticamente inviabiliza uma alternativa encontrada pelo legislador para possibilitar às unidades federadas a superação de problemas de gestão e de eficiência dos serviços públicos, notadamente na área de saúde. A nota recomenda a exclusão da obrigação incluída no item 04.01.02.01, 3, da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, versão de 18/9/2017.

Diante do exposto, os técnicos da CNM continuam enviando esforços para que as despesas municipais contratadas junto às OS não sejam enquadradas no limite de gastos de pessoal, e que os municípios possam optar, quando convier, pela melhor forma de descentralização de sua gestão, desenvolvendo parcerias com organizações sociais ou assemelhadas para fomentar serviços públicos com qualidade e maior eficiência no gasto público.