



**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO ALTERNATIVA ÀS LIMITAÇÕES
DA LRF: UM ESTUDO DE CASO EM UMA CAPITAL BRASILEIRA**

**SOCIAL ORGANIZATIONS AS ALTERNATIVES TO THE LIMITATIONS OF THE
FISCAL RESPONSIBILITY LAW: A CASE STUDY IN A BRAZILIAN STATE
CAPITAL**

**ORGANIZACIONES SOCIALES COMO ALTERNATIVA A LAS LIMITACIONES DE LA
LRF: UN ESTUDIO DE CASO EN UNA CAPITAL BRASILEÑA**

GABRIEL NASCIMENTO KINCZESKI

Especialista

Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil

ORCID: 0000-0001-9996-9302

gabriel.nk@ufsc.br

RAFAEL PEREIRA OCAMPO MORÉ

Doutor

Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil

ORCID: 0000-0001-8841-2920

rafael.more@ufsc.br

Submetido em: 06/02/2019

Aprovado em: 14/11/2019

Doi: 10.14210/alcance.v27n2(Mai/Ago).p198-216

Editor de Seção: Prof. Dr. Jeferson Lana

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê limitações às despesas com pessoal dos entes federativos. Nesse cenário, a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) visava implantar organizações sociais (OS) na gestão de unidades de educação e saúde, alegando que estava impedida de contratar novos servidores devido a esse limite. Assim, o objetivo do artigo é analisar os indicadores de endividamento com pessoal da PMF de modo a confirmar essa declaração e apresentar alternativas ao reenquadramento fiscal e às organizações sociais. Para tal, foi realizado um estudo de caso com o levantamento dos demonstrativos de despesas de pessoal da PMF entre 2012-2017. Procuraram-se também na literatura as discussões sobre a terceirização por OS. Foi constatado que a PMF estava legalmente proibida de realizar concursos públicos e que este é um problema de longo prazo. Ademais, observaram-se vantagens e desvantagens das OS em detrimento da administração direta. Identificou-se que o reenquadramento fiscal poderia ocorrer por meio da redução de cargos comissionados, funções gratificadas, trabalhadores temporários e terceirizados. E ainda que, se as OS forem entendidas como terceirização, os salários entram no cálculo da LRF. Logo, burlar o limite com pessoal não deveria ser a motivação principal dos gestores, mas sim os benefícios à população e à administração municipal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com pessoal. Organizações sociais.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (FRL) provides for limitations on personnel expenses of Brazilian entities. In this scenario, the Florianópolis City Hall (*Prefeitura Municipal de Florianópolis* - PMF) aimed to implement social organizations (SO) in the management of health and education units, alleging that it was prevented from hiring new employees due to this limitation. This article therefore analyzes the indicators of indebtedness with personnel of the PMF in order to verify the truth of this allegation and to present alternatives to the tax reforms and for SOs. A case study was carried out, gathering personnel expense sheets for the period 2012 to 2017. A literature search was also conducted, for discussions on outsourcing of social organizations. It was found that the PMF is legally prohibited from contracting through public tender, and that this is a longstanding problem. Some advantages and disadvantages of SO over direct administration were also found. It was identified that the tax reforms could occur through the reduction of commissioned positions, gratified functions, and temporary and outsourced workers. Also, if the SO are seen as outsourced entities, then the salaries should be entered into the FRL calculation. Therefore, the managers' main motivation should not be circumventing the limitations on personnel, but rather, the benefits for the population and the municipal administration.

Keywords: Law of Fiscal Responsibility. Expenses with personnel. Social organizations.

RESUMEN

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) prevé limitaciones a los gastos con personal de los entes federativos. En este escenario, el Ayuntamiento de Florianópolis (AF) tenía como objetivo implantar organizaciones sociales (OS) en la gestión de unidades de educación y salud, alegando impedimento de contratación de nuevos servidores debido al límite. Así, el objetivo del artículo es analizar los indicadores de endeudamiento con personal para confirmar esta declaración y presentar alternativas al reencuadramiento fiscal y la opción por organizaciones sociales. Para ello, se realizó un estudio de caso de los gastos de personal entre 2012-2017. Se buscó también levantar las discusiones de la literatura sobre la tercerización por OS. Se constató que el AMF está legalmente prohibido de contratar vía concurso público y que éste es un problema a largo plazo. Además, se observaron ventajas y desventajas de las OS en detrimento de la administración directa. Se identificó que el reencuadramiento fiscal podría ocurrir con la reducción de cargos comisionados, funciones gratificadas, trabajadores temporales y tercerizados. Y aunque, si las OS son tercerización, los salarios deben calcularse en la LRF. Así, burlar el límite con el personal no debería ser la principal motivación de los gestores, sino los beneficios para la población y la administración municipal.

Palabras-clave: Ley de Responsabilidad Fiscal. Gastos de personal. Organizaciones sociales.

1. INTRODUÇÃO

Em abril de 2018 Florianópolis viveu um momento delicado em seu cenário político e social. As discussões se iniciaram em 06/04/2018 com o envio do Projeto de Lei nº 17.484/18, de autoria do Executivo Municipal, à Câmara de Vereadores. A proposta tinha por objeto a autorização para a prefeitura contratar Organizações Sociais (OS) para a gestão de unidades da saúde e da educação do município.

O assunto movimentou as mídias locais, que destacaram principalmente a polêmica do projeto, culminando com a greve dos servidores e das manifestações em frente ao legislativo municipal, diante de uma sessão tumultuada e com bastante bate-boca também entre os próprios vereadores (Alves, 2018).

O portal G1/SC (2018) ouviu os dois principais polos do conflito. De um lado o sindicato dos servidores municipais (SINTRASEM) demonstrou sua apreensão em relação ao mencionado projeto, principalmente diante da possibilidade de colocar a educação e a saúde pública, que hoje é referência nacional, numa condição de mercado e de lucro e, quando se coloca o lucro nessa discussão, aumenta-se a preocupação com a qualidade do serviço prestado.

Em defesa, o prefeito Gean Loureiro rebateu as críticas, argumentando que o mais importante para a população é ter esses serviços públicos funcionando e que a contratação de trabalhadores via OS é uma alternativa ao município, impedido pela LRF de admitir servidores efetivos em virtude dos limites de gastos com pessoal, pois 51,3% da receita líquida é o dinheiro que o município pode de fato usar. Segundo o prefeito, hoje este gasto estava um pouco acima, 51,7% da receita líquida (G1/SC, 2018).

Diante do impasse, surge o seguinte questionamento: De fato, a Prefeitura Municipal de Florianópolis estava impedida de contratar servidores concursados devido aos limites de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal?

Nesse sentido, pretende-se examinar os demonstrativos de despesa com pessoal (DDP) do executivo municipal, no período de 2012 a 2017, de maneira a relacionar os índices de endividamento com pessoal e os limites impostos pela LRF. Em seguida, busca-se discutir, com base nos indicadores de composição das despesas com pessoal, a tomada de decisão dos gestores públicos pelo implemento de organizações sociais em detrimento a outras alternativas possíveis, quando da superação do referido teto.

Verifica-se que, de fato, se constatada a superação por parte da Prefeitura de Florianópolis, estaria esta se destoando do panorama fiscal dos municípios brasileiros. Segundo Giuberti (2005), entre os municípios, o alto gasto com pessoal não demonstra ser um fenômeno generalizado como nos casos dos estados, dado que em 1997 (antes da LRF) apenas 27% estavam acima dos limites e, em 2003, esse percentual reduziu para 1,4%.

Em um estudo mais recente, cujos dados foram coletados entre 2010 e 2013 e população de 283 municípios com mais de 100 mil habitantes, identificou-se que, em geral, eles apresentavam margens inferiores expressivas em relação ao limite (Cruz, 2015).

Contudo, uma “alternativa” à LRF que vem sendo utilizada é a contratação de OS para a gestão de serviços públicos essenciais, especialmente na área de saúde e educação, porém se trata de um tema controverso. De acordo com Barbosa e Elias (2010), a autonomia administrativa e financeira para provisão de bens, serviços e administração de pessoal confere vantagem para a OS em detrimento à administração pública direta.

Violin (2009) discute a questão sob o viés jurídico, entendendo que a Constituição de 1988 obriga a atuação direta do Estado nos serviços sociais, como educação, saúde, assistência social; logo, não seria possível a terceirização de professores ou médicos por meio de contratos, convênios, organizações sociais, OSCIPs ou cooperativas.

Ainda sobre a terceirização, Di Pietro (2015) defende que a terceirização de mão de obra, realizada no intuito de substituir o servidor público, é considerada como despesa com pessoal e, portanto, deve compor o limite imposto pela Constituição. A autora entende que a Constituição e a LRF inseriram esse ordenamento para evitar a burla ao concurso público, porém destaca que a redação não é clara ao definir terceirização e substituição de pessoal.

Há também relatos de problemas com a gestão técnica e financeira de unidades administradas por OS, em Florianópolis. Além das questões salariais e de suprimentos, a qualidade dos serviços é contestada. Um exemplo é o caso do Hospital Florianópolis, em que, segundo o Sindicato dos Trabalhadores em Saúde de Florianópolis e região (2018), é frequente uma série de contratemplos com a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), como o atraso de salários, sendo que desde janeiro de 2016 já ocorreu por sete ocasiões; além de que, nos

últimos quatro anos, várias especialidades já foram fechadas; somente quatro, dos dez leitos de UTI, estão funcionando e as cirurgias eletivas e o atendimento de emergência foram temporariamente suspensos em julho de 2017 (Sindsaúde/SC, 2018).

Considerando o exposto, justifica-se a análise das contas do Executivo de Florianópolis para analisar a motivação da prefeitura ao enviar o projeto de lei ao legislativo, dado o cenário de estabilidade dos gastos com o pessoal da maioria dos municípios brasileiros.

Não obstante, a presença da terceirização e OS em atividades finalísticas do Estado é um tema polêmico, suscitando discussões em relação aos aspectos legais, qualidade do serviço prestado à população, eficiência da gestão de serviços públicos por OS e a possível “maquiagem” dos governantes aos problemas fiscais que a LRF em sua essência tenta coibir.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

O patrimônio público pode ser entendido como o conjunto de bens e direitos, tangíveis ou intangíveis, adquiridos, produzidos, recebidos ou utilizados pelas entidades públicas (Platt Neto, 2009), destinados a atender às necessidades básicas da população, como saúde, segurança e educação e promover o bem-estar social.

Dada a importância do patrimônio público, a busca por uma administração eficiente desses recursos impulsionou a criação de mecanismos que orientassem os gestores quanto a sua aplicação. Além do mais, a conjuntura econômica, financeira e política da década de 90 reforçou essa ideia. Em 1997, os estados passavam por um momento financeiro insustentável, o que levou a administração federal a propor um acordo de renegociação das dívidas de 25 dos 27 estados (Giuberti, 2005).

Em 1998, entrou na agenda política do governo a regulamentação do art. 163 da Constituição, que dispunha sobre as finanças públicas. Em abril de 1999, logo após a crise cambial, chegou à Câmara dos Deputados o PLC nº 18, que originaria a Lei Complementar nº 101 (LRF), em 04 de maio de 2000 (Leite, 2011). A LRF se tornou um relevante instrumento para o controle e a fiscalização das finanças públicas no Brasil, estabelecendo normas quanto à gestão fiscal responsável, definida como:

... a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras [...] (Lei Complementar nº101, 2000, Art. 1º, § 1º).

O planejamento e a transparência são um dos fundamentos da gestão fiscal responsável. Quanto aos critérios de planejamento trazidos no texto, destaca-se a exigibilidade de metas de resultado. A LRF inovou ao incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) (Culau & Fortis, 2006).

Para ampliar a transparência dos atos públicos e o controle técnico e social, a LRF impôs a obrigatoriedade de publicações periódicas dos relatórios de gestão e o monitoramento dos índices orçamentários, inclusive em meio eletrônico (Santos & Alves, 2011). As publicações possuem, de acordo com cada tipo de demonstrativo, bases temporais bimestrais, quadrimestrais, semestrais e anuais. Todavia, a transparência pressupõe, além da publicidade, a compreensibilidade da informação (Platt Neto *et al.*, 2007).

Nesse sentido, Marengo & Diehl (2011) demonstraram que, apesar dos relatórios estarem sendo publicados pelos municípios, não estão contribuindo decisivamente para a ampliação do controle social. Os principais motivos são que as informações são de difícil entendimento e os *sites* não contam com ferramentas simples de acessibilidade, como “mapa do *site*” ou uma busca interna funcional.

A ineficiência do controle social é um dos fatores determinantes para que muitos entes da federação não mantenham seus passivos dentro dos limites da LRF. Isso porque, de acordo com o estudo de Melo *et al.* (2005), a

implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal não conseguiu obter a redução do endividamento de mais de um terço dos estados brasileiros.

Contudo, apesar dessa aparente dificuldade, dos espécimes de gastos públicos tratados na LC nº 101/2000, a despesa com pessoal é notadamente a que mais desperta atenção da população e dos gestores públicos, em função da representatividade no orçamento de todos os entes federativos (Souza & Platt Neto, 2012).

O debate sobre a crise fiscal dos entes federativos está novamente em voga, assim como ocorreu no contexto de criação da LRF. A imperiosa necessidade de ajustes orçamentários, em todos os níveis de governo, motivou a denominada lei do teto de gastos públicos, bem como a tramitação de reformas voltadas à sustentabilidade fiscal de longo prazo, como a da previdência e a reforma tributária (Mercês & Freire, 2017).

Entre os principais motivos para esse desequilíbrio das contas públicas está a recessão econômica que o Brasil atravessa nos últimos anos, com impacto negativo sobre a arrecadação tributária, e o elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal (Mercês & Freire, 2017). Ao final de 2018, 14 Estados brasileiros apresentavam despesas com pessoal acima do permitido pela LRF (Valor, 2019).

Para agravar, o gasto com pessoal é um tipo de despesa que possui uma tendência de crescimento contínuo, em razão do aumento populacional, que por sua vez demanda por uma maior provisão de serviços públicos principalmente nas áreas de saúde e educação (Chiesa, Araújo & Silva-Júnior).

De acordo com Platt Neto (2009), a despesa com pessoal foi tratada como um dos objetivos centrais da LRF, pois é considerada de extrema relevância na discussão da crise fiscal. Assim, foram fixados certos limites, cuja metodologia de aferição se escora na razão entre a “Despesa Total com Pessoal” (DTP) e a “Receita Corrente Líquida” (RCL), com base no mês de referência e mais os onze meses imediatamente anteriores, excluídas as duplicidades (Silveira & Jordão, 2002).

A DTP pode ser traduzida como o somatório dos dispêndios de caráter remuneratório de agentes públicos ativos e inativos. Todavia, para Cruz (2015), cabe a distinção dos valores indenizatórios, como diárias e vale-alimentação, que não integram a base de cálculo.

A RCL é composta pelas receitas tributárias, contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuária e serviços, transferências correntes e outras receitas correntes (ex.: multas). Deduzidas das transferências legais, contribuições dos servidores para a previdência e o resultado líquido do FUNDEF (Platt Neto, 2009).

Ficaram estabelecidos os limites globais de 50% da RCL com as DTP para a União e 60% para Estados e Municípios, art. 19 e 20, distribuídos entre o Poder Executivo, Legislativo (inclui o Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público, conforme Tabela 1.

Tabela 1

Limites para as despesas com pessoal por unidade federativa.

Poder/Ente	União	Estados e DF	Municípios
Poder Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Poder Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Poder Judiciário	6%	6,0%	-
Ministério Público	0,6%	2,0%	-
LIMITE GLOBAL	50%	60%	60%

Fonte: Adaptada de Dias (2009, p.5).

Tamanho é o impacto da folha de pagamento na saúde das finanças públicas, que coube ainda ao legislador criar outros dispositivos de prevenção ao alcance dos limites máximos. Surge o Limite de Alerta e o Limite Prudencial (Souza & Platt Neto, 2012). O limite de alerta é atingido quando a despesa com pessoal chega à marca de 90% do limite máximo, todavia não há penalizações ao ente, e sim uma comunicação formal do Tribunal de Contas correspondente (Nascimento & Debus, 2002).

Já para o limite prudencial, correspondente a 95% do limite máximo, estão previstas algumas restrições de endividamento quando excedido, como a vedação à concessão de reajustes remuneratórios de qualquer natureza, vedação à criação de cargos, alterações no plano de carreira que impliquem aumento de despesa, contratação de

pessoal (exceto para reposição na área da saúde, educação e segurança, nos casos de morte ou aposentadoria) e pagamento de horas extras (Nascimento & Debus, 2002).

Aplicando-se os percentuais de alerta e prudencial sobre o limite máximo dos municípios, obtém-se a limitação global de alerta em 54,0% da RCL e 57,0% para a prudencial. Para o Executivo o limite de alerta e prudencial é 48,6% e 51,3%, respectivamente (Tabela 2).

Tabela 2

Limites de Alerta e Limite Prudencial dos municípios

Município	Limite de Alerta	Limite Prudencial
Poder Executivo	48,6%	51,3%
Poder Legislativo	5,4%	5,7%
LIMITE GLOBAL	54,0%	57,0%

Fonte: Elaborada pelo autor.

A verificação do enquadramento nos limites ocorre a cada quadrimestre. Segundo Platt Neto (2009), se os limites máximos forem ultrapassados, o montante excedente deverá ser eliminado dentro dos dois quadrimestres subsequentes, sendo no mínimo 1/3 (um terço) já no primeiro quadrimestre. Todavia, se a redução não for obtida dentro do prazo, estão previstas, no art. 23-§ 3º da LRF, algumas restrições para o Ente enquanto perdurar o excesso, como a proibição de receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta e contratar operações de crédito (Lei Complementar nº101, 2000).

No último ano de mandato essas restrições passam a vigorar já no primeiro quadrimestre em que o limite for superado. É nulo também qualquer ato que implique aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato (Lei Complementar nº101, 2000, art. 21 e 23). O legislador da LRF se atentou em coibir a prática da substituição de servidores e empregados públicos (previstos no plano de carreira) por terceirizados, como fuga da limitação com pessoal, ao computá-los no cálculo sob a rubrica de "Outras Despesas de Pessoal" (Kian, 2006).

2.2 Terceirização

A terceirização surgiu nos Estados Unidos em plena Segunda Guerra Mundial, meados de 1940, vista a necessidade da indústria armamentista em atender a demanda dos países em conflito. Para Girardi (1999, p.25-26), nesse interim se descobriu que "algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outras empresas prestadoras de serviços". O objetivo da terceirização é aumentar produtividade, qualificar processos e reduzir custos (Queiroz, 1998).

Introduzida no Brasil a partir da década de 50, a terceirização acompanhou a chegada das montadoras automobilísticas multinacionais. Entretanto, somente figurou mais incisivamente no setor estatal durante a década de 90, com a Reforma Gerencial (1995) do governo FHC. A reforma tinha como principais diretrizes a contração do aparato estatal, mediante privatizações, publicizações e terceirizações (Sirelli, 2012).

Essas iniciativas buscavam uma administração competitiva e eficiente por meio da redução de despesas, principalmente em termos de pessoal. Todavia, Castro-Junior e Silva (2011) salientam que a terceirização se ancorou no discurso depreciativo do servidor público, aliado à bandeira da modernização, da qualidade e da redução do Estado.

Nessa conjectura, tem ganhado força a presença de organizações sociais em atividades antes essencialmente estatais, como saúde e educação. Para Ponte (2012), as organizações sociais também foram criadas durante o governo FHC por meio da Lei nº 9.637/98 e são, a princípio, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, cuja qualificação ou criação é incentivada pelo poder público para administrar um patrimônio ou uma atividade do Estado.

Modesto (1997) não considera OS em áreas como saúde e educação como sinônimo de terceirização. Justifica, alegando que a Constituição previu a saúde como dever do Estado e não que a sua oferta seja de forma exclusiva, podendo a iniciativa privada participar de forma complementar por meio de contratos ou convênios. Na hipótese de convênios, não haveria o impedimento à execução global do serviço, pois se trata de atividade livre à ação privada, fomentada ou financiada pelo Estado.

Tal entendimento constitucional não é pacificado. Para Violin (2009), na área da saúde e da educação é explícito o dever e a responsabilidade do Estado em executar diretamente os serviços, sendo possível que entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, também os prestem, mas cabe diferenciar que a participação na gestão não significa transferência da gestão ao particular.

Entende-se destarte, que dado momento que um serviço público é transferido a um terceiro privado, mediante um pagamento ou repasse financeiro, existe indubitavelmente a terceirização de uma atividade estatal. No caso das OS, contudo, há algumas características que as diferem das habituais terceirizações, mas que não as afastam da essência do fato.

Percepção que coaduna com a do Ex-Subprocurador Geral Federal Wagner Gonçalves, quando apresentou parecer contrário à Lei de Organizações Sociais, por meio da ADI nº 1923. Afirmou que os contratos/convênios transferem uma unidade hospitalar pública a uma entidade civil sem fins lucrativos, com todos seus recursos patrimoniais, humanos e financeiros, concedendo a autonomia de gestão para contratações e compras sem licitação. Em vários trechos do parecer, o ex-subprocurador classifica como a terceirização da saúde o repasse de serviços às OS (Baggenstoss, 2013).

Em um campo menos jurídico e mais operacional, alguns estudos têm sido realizados para avaliar o ingresso de organizações sociais de saúde (OSS) na gestão de hospitais. Em seguida serão abordadas algumas implicações desses trabalhos, dos quais a experiência do estado de São Paulo é a mais retratada por se tratar de uma prática já consolidada.

Para Barbosa e Elias (2010), nas unidades geridas pela Administração Direta (AD), as contratações estão condicionadas a uma série de instrumentos que regulam os gastos públicos (LRF) e a forma de admissão (concurso). No caso das OS, o ingresso ocorre mediante processo seletivo simplificado, ancorado principalmente em análise curricular e entrevistas. Os critérios de contratação são de decisão exclusiva da OS.

Além do ingresso, Barbosa e Elias (2010) apontam limitações da AD no que se refere à burocratização dos processos de demissão, à baixa autonomia de controle e à gestão centralizada de RH. Porém, a inexistência de um plano de cargos e salários, a falta de perspectiva de progressão funcional e a alta rotatividade têm impacto sobre o desempenho organizacional das OS.

Por fim, Barbosa e Elias (2010) destacam em um plano geral que, comparativamente, há vantagem das OS em detrimento à AD. Com evidência a alguns fatores, como o regime de compras em intervalos menores e focado nas necessidades locais, gerando maior rotatividade no estoque e menor ativo imobilizado (contrapondo as licitações); a forma de contratação de pessoal; a integração entre recursos e metas, que permite a estruturação dos processos visando aos resultados e à melhor relação funcionário/leito, as quais também são descritas. Pahim (2009), diferentemente, já demonstra maior preocupação com o modelo de OS, sobretudo ligada à eficiência operacional e ao controle financeiro do ente estatal tomador, o qual deveria ser fundamental na estratégia que transfere a responsabilidade pelos serviços públicos à iniciativa privada.

Quanto à afirmação que as unidades geridas por OSS possuem melhores desempenhos recebendo menos recursos, constatou-se que, em 2002, as despesas de custeio de unidades da AD apenas seguiram inflação e as despesas com pessoal ativo permaneceram abaixo da inflação. Enquanto as OS foram as despesas que mais cresceram no orçamento da saúde de São Paulo desde 2002 (Pahim, 2009).

Outros argumentos conotam as OSS como a privatização do SUS. De acordo com Melo e Tanaka (2001), reproduzirá o que já acontece no setor privado complementar ao SUS, tais como dupla clientela, com prioridade para segurados ou pagantes; opção por patologias de menor custo, dados os repasses do governo; ampliação da iniquidade e inexistência de critérios claros para a escolha das entidades qualificadas como organizações sociais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa com abordagem predominantemente qualitativa e descritiva. Qualitativa por não se utilizar de dados estatísticos como centro de análise. Os dados coletados, todavia, são descritivos e refletem os elementos da realidade estudada, conhecendo-a e interpretando-a por meio da observação, do registro e da análise dos fenômenos (Rampazzo, 2005).

Os meios empregados para estudar a situação fiscal das despesas com pessoal do Executivo de Florianópolis, frente às limitações determinadas pela LRF, foi a pesquisa bibliográfica e documental, aliadas à estratégia do estudo de caso.

A pesquisa documental se desenvolveu principalmente por meio dos Demonstrativos de Despesas com Pessoal (DDP) do município de 2012 a 2017, além das listagens de funcionários efetivos e temporários, de cargos e funções disponibilizados pela PMF em 2018, por meio do seu portal de transparência (PMF, 2018b). A consulta bibliográfica se deu por meio de artigos científicos, livros, dissertações e teses, reportagens jornalísticas e legislações correlatas ao tema.

Adotou-se o estudo de caso por ser um método aderente à proposta da pesquisa, uma vez que é uma abordagem qualitativa, cujo “investigador explora um caso real contemporâneo [...] ao longo do tempo, por meio da coleta de dados em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação” (Creswell, 2014, p.86).

A fim de analisar os Índices de Endividamento com Pessoal (IEP) da PMF em função das limitações previstas na LRF, levantou-se a razão entre as despesas total com pessoal (DTP) e a receita corrente líquida (RCL) mediante a fórmula:

$$\text{IEP} = \frac{\text{DTP}}{\text{RCL}}$$

O resultado desse cálculo, expresso em porcentagem, foi confrontado com os limites máximos, prudenciais e de alertas previstos na lei e demonstrados nas tabelas 3 a 8 e ilustrados pela Figura 1. Cada tabela corresponde a um exercício financeiro, segregado pelo resultado fiscal por quadrimestre.

Optou-se por investigar uma série histórica no intuito de avaliar se a justificativa do projeto de implantação de OS seria baseada em uma situação isolada e recente ou em uma constatação de longo prazo.

Os dados contidos nos DDPs são relativos à execução de receitas e despesas anualizadas, ou seja, dos últimos 11 meses anteriores ao mês a que se referirem. Para as discussões relativas ao reenquadramento ao limite da LRF, como alternativa às OSs, utilizaram-se os indicadores de composição das despesas com pessoal passíveis de redução, identificados por meio da análise qualitativa e quantitativa dos DDPs e relatórios de pessoal complementares.

Quanto à limitação temporal, o recorte a partir de 2012 ocorreu por se tratar do primeiro exercício em que houve divulgação do resultado fiscal de pessoal por quadrimestres. O estudo se limita a analisar a iniciativa do executivo municipal em propor o projeto de lei que visava à autorização de OS em áreas finalísticas do serviço público de Florianópolis, e assim se utilizou das informações disponíveis à época. Portanto, não está no escopo da pesquisa investigar dados correntes da efetiva implantação de OS.

Contudo, sabe-se que o Projeto de Lei nº 17.484/18 foi aprovado e deu origem à Lei nº 10.372, de 25 de abril de 2018. Em 19 de outubro de 2018 foi aberto o Chamamento Público nº 01/2018/SMS/OS para a contratação de OS para atuar na UPA (Unidade de Pronto Atendimento) Continente, com valor máximo de custeio anual previsto de R\$ 7.963.529,88 (PMF, 2018c). Em 11 de janeiro de 2019, a Prefeitura assinou o contrato de gestão com Organização Hospital Psiquiátrico Espírita Mahatma Gandhi (PMF, 2019).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Com base nos dados levantados, em 2012 (Tabela 3) os IEP/PMF permaneceram no primeiro e no segundo quadrimestres acima do limite de alerta, contabilizando 49,51% e 49,77%, respectivamente, contra 48,6% do limite; e no último período ultrapassou também o limite prudencial em 1,35% ponto percentual (p.p.), porém abaixo da limitação máxima (54%). Ao final de 2012, encerram-se os oito anos de mandato do Prefeito Dário Berger (MDB).

Tabela 3

Despesa com pessoal x limites da LRF (2012)

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
Receita Corrente Líquida	932.758.667,18	973.864.067,78	955.152.888,73
Despesa Total com Pessoal	461.801.066,70	484.733.593,67	502.846.302,99
Índice de endividamento com pessoal	49,51%	49,77%	52,65%
Limite Máximo (54%)	503.689.680,28	525.886.596,60	515.782.559,91
Limite Prudencial (51,3%)	478.505.196,26	499.592.266,77	489.993.431,92
Limite de Alerta (48,6%)	453.320.712,25	473.297.936,94	464.204.303,92

Nota: R\$ 1,00.

Fonte: Adaptada do DDP (PMF, 2018a).

No exercício de 2013 em nenhum quadrimestre o IEP se conservou inferior ao limite prudencial (51,3%), da mesma forma, no entanto, também não superou o limite máximo (Tabela 4). O pior quadro ocorreu no segundo quadrimestre, quando o percentual apurado ficou apenas 0,05 p.p. do teto. O ano de 2013 marca o início da gestão de Cesar Souza Jr. (PDS).

Tabela 4

Despesa com pessoal x limites da LRF (2013)

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
Receita Corrente Líquida	1.002.302.055,01	1.010.315.177,37	1.054.864.278,49
Despesa Total com Pessoal	523.577.821,89	545.089.958,33	568.025.191,23
Índice de endividamento com pessoal	52,24%	53,95%	53,85%
Limite Máximo (54%)	541.243.109,71	545.570.195,78	569.626.710,38
Limite Prudencial (51,3%)	514.180.954,22	518.291.685,99	541.145.374,87
Limite de Alerta (48,6%)	487.118.798,73	491.013.176,20	512.664.039,35

Nota: R\$ 1,00.

Fonte: Adaptada do DDP (PMF, 2018a).

Em 2014 o indicador também se estabilizou à margem superior do limite prudencial e inferior ao limite máximo. Destaca-se, contudo, que houve uma folga um pouco maior em relação à proximidade do teto (Tabela 5).

Tabela 5

Despesa com pessoal x limites da LRF (2014)

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
Receita Corrente Líquida	1.114.430.441,39	1.143.702.534,93	1.185.466.549,09
Despesa Total com Pessoal	586.780.272,64	606.475.770,37	633.798.011,94
Índice de endividamento com pessoal	52,65%	53,03%	53,46%
Limite Máximo (54%)	601.792.438,35	617.599.368,86	640.151.936,51
Limite Prudencial (51,3%)	571.702.816,43	586.719.400,42	608.144.339,68
Limite de Alerta (48,6%)	541.613.194,52	555.839.431,98	576.136.742,86

Nota: R\$ 1,00.

Fonte: Adaptada do DDP (PMF, 2018a).

Em 2015 ocorreu, pela primeira vez, a desobediência ao limite máximo de 54% das RCL, apesar da ligeira melhora ocorrida em 2014. Apenas no primeiro quadrimestre de 2015 esse fato não ocorreu. No segundo superou em 0,21 p.p. (54,21%) e no último em 2,86 p.p. (56,86%), conforme Tabela 6.

Tabela 6

Despesa com pessoal x limites da LRF (2015)

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
Receita Corrente Líquida	1.248.261.283,69	1.293.345.702,09	1.321.948.991,30
Despesa Total com Pessoal	657.575.868,64	701.145.517,91	751.644.044,48
Índice de endividamento com pessoal	52,68%	54,21%	56,86%
Limite Máximo (54%)	674.061.093,19	698.406.679,13	713.852.455,30
Limite Prudencial (51,3%)	640.358.038,53	663.486.345,17	678.159.832,54
Limite de Alerta (48,6%)	606.654.983,87	628.566.011,22	642.467.209,77

Nota: R\$ 1,00.

Fonte: Adaptada do DDP (PMF, 2018a).

O exercício de 2016 coincide com o último ano de mandato de Cesar Souza Jr. O panorama fiscal em termos de DTP não foi favorável à gestão, à medida que em todos os quadrimestres esses gastos ultrapassaram o limiar máximo permitido (Tabela 7), tendo ainda uma elevação do IEP se comparado a 2015.

Tabela 7

Despesa com pessoal x limites da LRF (2016)

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
Receita Corrente Líquida	1.374.448.100,58	1.396.284.618,79	1.443.502.703,81
Despesa Total com Pessoal	788.883.679,83	756.843.715,06	825.596.649,21
Índice de endividamento com pessoal	57,40%	54,20%	57,19%
Limite Máximo (54%)	742.201.974,31	753.993.694,15	779.491.460,06
Limite Prudencial (51,3%)	705.091.875,60	716.294.009,44	740.516.887,05
Limite de Alerta (48,6%)	667.981.776,88	678.594.324,73	701.542.314,05

Nota: R\$ 1,00.

Fonte: Adaptada do DDP (PMF, 2018a).

A administração de Florianópolis muda de comando em 2017, passando ao atual prefeito, Gean Marques Loureiro (sem partido), e sua equipe. Quanto ao resultado fiscal das despesas com pessoal, nota-se um reenquadramento ao patamar máximo autorizado já no primeiro quadrimestre, ficando o IEP em 53,40%. No segundo período, a despesa volta a superar essa limitação (54,97%) e fecha o exercício com uma acentuada queda, permanecendo abaixo de 2,23 p.p. dos 54% preconizados pela LRF, embora não tenha reduzido ao ponto inferior do limite prudencial.

Tabela 8

Despesa com pessoal x limites da LRF (2017)

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
Receita Corrente Líquida	1.485.407.456,31	1.505.417.177,42	1.482.859.149,12
Despesa Total com Pessoal	793.170.934,87	827.593.857,21	767.655.854,36
Índice de endividamento com pessoal	53,40%	54,97%	51,77%
Limite Máximo (54%)	802.120.026,41	812.925.275,81	800.743.940,52
Limite Prudencial (51,3%)	762.014.025,09	772.279.012,02	760.706.743,49
Limite de Alerta (48,6%)	721.908.023,77	731.632.748,23	720.669.546,47

Nota: R\$ 1,00.

Fonte: Adaptada do DDP (PMF, 2018a).

Pela análise da Figura 1, atenta-se que, a contar do terceiro quadrimestre de 2012, os índices de endividamento com pessoal não mais ficaram inferiores ao limite prudencial (linha vermelha), seguindo uma tendência média de alta. Destaca-se ainda que a PMF quase alcançou o limite máximo no segundo e no terceiro quadrimestres de 2013 (linha preta). O que viria a acontecer no segundo período de 2015.

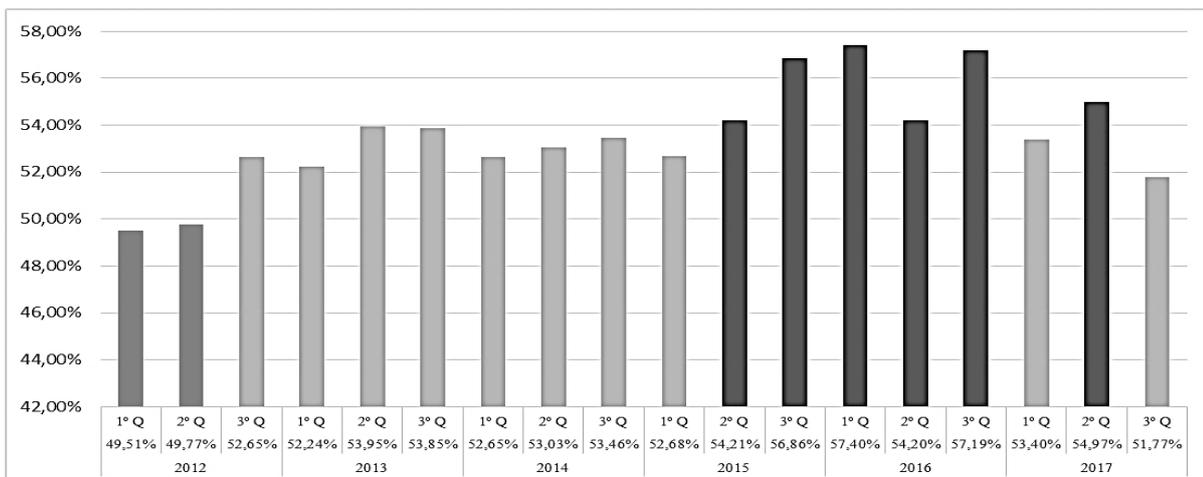


Figura 1 – IEP - PMF, 2012 a 2017 (quadrimestral), à luz dos limites da LRF. Colunas cinza: despesas de 48,60% a 51,29%; colunas cinza-claras: despesas de 51,30% a 53,99 e colunas pretas: despesas acima de 54%. Linha cinza (limite de alerta ou 48,6%), linha cinza-claro (limite de prudencial ou 51,3%) e linha preta (limite máximo 54%). “Q”: quadrimestre.

No quadrimestre seguinte (3º Q. – 2015), que deveria ter ocorrido uma redução de no mínimo um terço das despesas, obteve-se um resultado ainda pior, sobrepondo o limite em R\$ 37.791.589,18 (56,86%). Nesse cenário, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, em 19/05/2016, aprovou as contas de 2015 do prefeito de Florianópolis à época, porém ressaltou no item 6.3.3: “adequação da despesa com pessoal do Poder Executivo ao limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida, no prazo previsto no art. 23 c/c e art. 66 da Lei Complementar n. 101/2000” (TCE/SC, 2016).

Constata-se que a recomendação não foi cumprida, haja vista que os resultados dos quadrimestres de 2016 novamente revelam gastos com pessoal acima de 54%. No segundo quadrimestre, houve uma redução e o IEP chegou a 54,20%. Em 1º de abril de 2016 entrou em vigor o Decreto nº 15.959/16, que dispõe sobre a contenção de despesas com pessoal da PMF.

O decreto suspendeu até 31 de dezembro daquele ano a nomeação de servidores para cargo efetivo e reajustes salariais. Entretanto, ao que se viu, essas medidas não surtiram efeitos imediatos, pois no último período de 2016 voltou a registrar alta.

Em resumo, os resultados demonstram que dos 18 quadrimestres compreendidos entre 2012 e 2017, apenas nos dois primeiros de 2012 o índice superou exclusivamente o limite de alerta; em 10 excedeu somente o limite prudencial e por seis vezes o parâmetro fiscal máximo, em especial no meado de 2015 a final de 2016.

A partir de 2017, a gestão atual, todavia, apresentou melhores índices, denotando uma tendência de queda do IEP. No primeiro período alcançou uma redução de 3,79 p.p. e finda o exercício com o menor percentual desde o segundo quadrimestre de 2012.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante do exposto, fundamentado no DDP divulgado pela PMF ao final de 2017 e à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, o executivo municipal de Florianópolis estava impedido de realizar novas contratações via concurso público, quando do envio do projeto de lei das OS à Câmara. A fala do Prefeito Gean Loureiro: “Hoje este gasto está um pouco acima, 51,7%” (G1/SC, 2018), também foi confirmada. Estando o IEP dentro da faixa prudencial, 51,30% a 53,99%, entre outras proibições, é vedada a contratação de pessoal.

Contudo, a própria LRF permite concurso público para as áreas de saúde e educação, esferas em que o PL nº 17.484/18 visava liberar às OS, na hipótese de reposição de vacâncias por mortes e aposentadorias (Debus & Nascimento, 2012). Constata-se que o Município de Florianópolis tem sofrido por um longo período em não conseguir enquadrar suas despesas com pessoal nos parâmetros seguros antevistos pelos legisladores da LRF, contrariando o cenário nacional. Esse problema dificulta a contratação de servidores necessários à prestação de serviços à população.

Assim, gestores estão optando pela adoção de OS para administrar unidades públicas, cujos repasses para a sua manutenção, inclusive os trabalhadores, não são contabilizados como despesas de pessoal do ente.

No caso de Florianópolis, existiria alguma outra opção à gestão municipal para admitir servidores para a UPA e as creches mencionadas no Projeto de Lei? A seguir serão discutidas alternativas de reenquadramento ao limite legal de despesas com pessoal.

4.2.1 Alternativas de reenquadramento ao limite de pessoal

O PL nº 17.484/18 foi encaminhado ao legislativo municipal em 09/04/2018. Portanto, ainda não findado o período inicial de apuração (quadrimestre), baseou-se no resultado do encerramento de 2017, no qual a PMF se qualificou acima do limite prudencial.

Historicamente, nos primeiros quadrimestres, as DTPs atingem índices menores em proporção às RCL. Tanto que dos sete anos levantados, em quatro, o 1º quadrimestre foi o menor percentual de cada ano. Um dos motivos é a elevação das receitas municipais no início do exercício, oriundas do IPTU. O pagamento de 13º salário no meio e no fim de ano é responsável pelo aumento de despesas nos últimos períodos.

Dado que 2017 o IEP fechou em 51,77%, ou apenas 0,47p.p. acima do limite prudencial, teoricamente no primeiro período de 2018 a PMF estaria enquadrada no limite de alerta e, assim, poderia realizar novas contratações. Verificou-se nos demonstrativos divulgados a rubrica “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, dos quais os valores compuseram a base de cálculo da DTP. A partir daí, auferiram-se os montantes dispendidos para o mesmo período de 2012 a 2017 (Tabela 9).

Tabela 9

Despesas com terceirização

	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
2012	0,20%	0,19%	0,17%
2013	0,73%	1,68%	2,22%
2014	2,20%	2,09%	2,35%
2015	2,11%	2,05%	1,06%
2016	0,92%	0,49%	1,50%
2017	1,40%	1,42%	1,15%

Fonte: Adaptada dos DDP (PMF, 2012:2017).

Em 2012 o percentual era baixo, estava na faixa de 0,20%. Evidenciou-se uma grande evolução no exercício de 2013 ao ponto que fechou o último quadrimestre em 2,22%. Em 2014 não houve alterações expressivas. Porém, no exercício de 2015, começou uma tendência de queda nas despesas com terceirizados, chegando ao patamar de 0,49% da RCL no 2º quadrimestre de 2016. Cabe destacar que 2015 coincide com a superação pela primeira vez do limite máximo da LRF. Pode ter ocorrido nesse período uma política de desestímulo à terceirização em face aos cargos concursados ou temporários. Ao final de 2016, as contratações terceirizadas voltaram a registrar uma orientação de elevação.

Não foi localizada nenhuma listagem ou composição salarial desses empregados. Contudo, em uma estimativa extrema, considerando que no fechamento do exercício de 2017 o índice de terceirização ficou em 1,15%, se eliminado completamente, o IEP retornaria ao patamar de alerta. Então seria este um possível ponto de análise de reequilíbrio fiscal.

Ademais, se as OS forem consideradas como uma forma de terceirização, as despesas trabalhistas deveriam compor o cálculo das DTP na rubrica “outras despesas com pessoal”, à medida que as vagas a serem ocupadas na UPA e nas creches estão previstas na estrutura de cargos da prefeitura (ex.: médicos, enfermeiros, professores). O que não implicaria grande “vantagem” ao governo em termos de adequação à LRF.

Não foi identificada no PL nº 17.484/18 outra fonte de recursos para as OS além dos repasses do município. No art. 13-§ 1º é mencionado “São assegurados às Organizações Sociais correspondentes os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras [...]” (Projeto de Lei nº 17.484/18, 2018). Assim, entende-se que,

apesar dos serviços não serem prestados diretamente pela Administração, haverá igualmente a transferência de recursos necessários à sua execução.

Outra constatação é o número de empregados temporários nas áreas previstas no PL. Segundo o “Relatório de Funcionários” da PMF, em 2018 existiam 888 trabalhadores alocados na saúde. Na educação eram 16.775 professores substitutos contra 2.879 estatutários. O número total de servidores estatutários ativos do município era de 8.071 e 2.840 inativos (PMF, 2018b).

Devido à expressividade dos dados de temporários, percebe-se que o município operava com um grande volume de despesas de pessoal flexíveis, conferindo-lhe maior autonomia para contenção. Os efetivos rogam da estabilidade e conseqüentemente é um gasto de difícil redução, além da questão previdenciária dos inativos. Todavia, não foi divulgado o montante dispendido com essas contratações, o que permitiria uma análise mais detalhada.

Coletaram-se também os dispêndios com cargos de comissão (CC) e funções gratificadas (FG), ou seja, de livre nomeação e exoneração. Em 2018 eram 389 comissionados e que resultavam em uma despesa mensal na ordem de R\$ 1.825.999,23. Pela listagem de “Funções Gratificadas – Ocupadas” eram 430 vagas com um custo de R\$ 531.276,01 por mês (PMF, 2018b).

Tendo em vista que os valores de cargos comissionados e as funções gratificadas não aparecem discriminados no DDP e considerando que o demonstrativo é apresentado em bases anualizadas, obteve-se ao montante anual de R\$ 21.911.990,76 (CC) e R\$ 6.375.312,12 (FG). Somados, CCs e FGs chegam a R\$ 28.287.302,88, representando uma parcela de 1,91% do total das RCL divulgadas ao final de 2017 (R\$ 1.482.859.149,12). Em um contexto em que esses cargos fossem completamente exonerados, a redução levaria o IEP para 49,86% (51,77% - 1,91%) e; por conseguinte, na zona inferior ao limite prudencial. O produto dessa investigação denota que as vagas de livre nomeação é uma seara que igualmente permitiria um enxugamento de despesas de pessoal, porém se reconhece que possuem um alto capital político para o dirigente.

5. CONCLUSÕES

Primeiramente cabe destacar que o estudo não pretendia discutir o mérito da administração municipal de Florianópolis em transferir a gestão de unidades de saúde e educação a organizações sociais. Por certo, buscou-se abordar relatos, argumentos e resultados de pesquisas realizadas a partir das experiências de outros estados.

Ficou evidenciada na literatura que mesmo no Estado de São Paulo, onde a prática de OS já se encontra consolidada, não há um consenso, sendo que as principais vantagens apontadas foram: flexibilidade de compras e contratações; gerência eficiente dos recursos; direcionamento por metas; e melhor custo funcionário/leito. E as desvantagens: a ausência de um plano de carreira e a alta rotatividade de trabalhadores leva à perda de qualidade nos serviços; dificuldade de controle financeiro e operacional por parte dos governos e privatização do SUS (lógica de mercado). Há debates também no campo jurídico, tanto relativo à licitude de OS em áreas sociais próprias do Estado, quanto à definição ou não dessa modalidade como terceirização de serviços.

A proposta de análise do resultado fiscal das despesas com pessoal fica restrita ao cumprimento das limitações legais impostas pela LRF. Não é possível avaliar a qualidade de uma gestão pública com base apenas nesses dados. Por exemplo, um baixo IEP pode evidenciar a falta de investimentos nas funções públicas. Por sua vez, índices acima dos limites podem sinalizar descontrole orçamentário, assim como ocorreu com os estados à época da criação da LRF e que novamente está em voga nas discussões das reformas previdenciárias e tributárias.

Dadas essas ponderações, verificou-se que o executivo de Florianópolis enfrenta uma dificuldade prolongada em respeitar as regras da LRF para os gastos com pessoal. Em nenhum quadrimestre entre 2012 e 2017 a PMF conseguiu permanecer abaixo do limite de alerta. Em dez superou o prudencial e em seis o limite máximo.

Os resultados destoam da realidade nacional à medida que estudos apontam para o cumprimento da lei por parte da maioria dos municípios. Acredita-se que o problema em questão seja originário de algum dos seguintes fatores: “inchaço” de funcionários, seja por erros de planejamento ou má distribuição de cargos; política salarial incompatível com a realidade orçamentária; necessidade de elevação de receitas. Nesse ponto, sugere-se a realização de estudos voltados a tentar identificar a natureza do alto comprometimento das RCL com recursos humanos, comparando com outras prefeituras de capitais/cidades brasileiras de porte semelhante.

Após se constatar a impossibilidade de contratação via concurso público, determinada pelo resultado fiscal do último quadrimestre de 2017 (limite prudencial), outras possibilidades de redução de custos e reenquadramento aos limites permitidos foram avaliadas. Verificaram-se as expressivas contratações de temporários, em especial nas áreas de saúde e educação (objeto do projeto das OS). Na educação eram 16.775 professores substitutos contra 2.879 estatutários, superando o dobro do número total de servidores estatutários da ativa (8.071). Esses dados revelam que a PMF tem optado pelas admissões temporárias que lhe concede maior mobilidade de ajustes de despesas (demissões, não renovações) e redução de outras de médio e longo prazo (incorporação de benefícios salariais, aposentadorias) se comparado aos servidores com estabilidade. Contudo, não foram divulgados os montantes empenhados para essa despesa.

Com relação aos cargos comissionados (389) e às funções gratificadas (430), observa-se que a soma de R\$ 28.287.302,88 (anualizada) representava uma parcela de 1,91% das RCL do final de 2017 e que a sua redução levaria o IEP a 49,86% (faixa de alerta). Salienta-se que compõem o cálculo as gratificações de prefeito, secretários, assessores, diretores de colégios e coordenadores de postos de saúde, entre outros. Então não é possível extingui-las por completo, mas a revisão desses gastos e as adoções de certas medidas, como a redução dos subsídios dos gestores, a redução/readequação de secretarias e estruturas, a exoneração de cargos e funções meramente políticas poderiam representar uma economia relevante.

Quanto aos terceirizados em substituição de servidores (outras despesas com pessoal), notou-se que em 2012 os valores eram baixos; em 2013 e 2014 houve um elevado incremento; ao final de 2015 e durante 2016 teve uma queda acentuada, período em que a PMF superou o limite máximo da LRF para despesas com pessoal; em 2017 fechou em 1,15% da RCL. A eliminação do montante de 1,15% encontrado rebaixaria a prefeitura novamente para o patamar de alerta (liberação para concursos), então esse é outro ponto a ser analisado em futuros estudos. Até porque não foi localizada a discriminação de cargos, postos ou valores que constituem esse custo.

Se se concebem as OS como terceirização de serviços, pois as vagas a serem ocupadas na UPA e nas creches estão presentes no plano de cargos da prefeitura, os profissionais contratados via OS deveriam integrar a rubrica de "outras despesas com pessoal". Assim, a autorização de OS nas unidades públicas no intuito de "burlar" a LRF não se justificaria. Logo, essa não deveria ser a motivação principal dos governantes, porque independente da forma de contabilização, os recursos saem do orçamento do ente (gestão fiscal responsável). Mas, a principal ponderação a ser feita nesse caso são os benefícios à população, à administração municipal e a observância da legislação.

Sugere-se para estudos futuros retratar a contribuição de OS em prefeituras municipais, em especial na composição das despesas do Município de Florianópolis, como o caso concreto da Organização Hospital Psiquiátrico Espírita Mahatma Gandhi na administração da UPA Continente. E, ainda, analisar a eficiência do modelo de gestão por OS com base em indicadores não financeiros em comparação à Administração Direta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, F. (2018). Prefeitura de Florianópolis não irá suspender projeto de lei das Organizações Sociais. *Notícia do Dia*, Florianópolis, SC. Recuperado de <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/por-fim-da-greve-na-capital-prefeitura-avalia-suspensao-de-30-dias-no-projeto-das-oss>.
- Baggenstoss, S. (2013). *A intermediação na saúde: as organizações sociais e suas configurações*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP. Recuperado em <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/3436/5712.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barbosa, N. B., & Elias, P. E. M. (2010). As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2483-2495. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000500023>.
- Castro Júnior, R.C., & Silva, P.F.C. (2011). Terceirização e precarização laboral: Análise das relações de trabalho e das reformas no aparelho estatal brasileiro no governo FHC (1995-2002). *Anais da V Jornada de Internacional de Políticas Públicas*, São Luís, MA, 10.
- Chieza, R., de Araújo, J. P., & Junior, G. E. S. (2009). Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos: análise econométrica. *Ensaio FEE*, 30. ISSN 1980-2668.

- Creswell, J. W. (2014). *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre cinco abordagens*. (3a ed). Porto Alegre: Penso.
- Cruz, C. F. (2015). *Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013*. Tese de Doutorado Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Culau, A. A., & Fortis, M. F. A. (2006). Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, México. Recuperado em http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara__transparencia-controlesocial-lrf_leonardo_albernaz_200514.
- Di Pietro, M. S. Z. (2015). Terceirização municipal em face da lei de responsabilidade fiscal. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, 161, 36-44. Recuperado em <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/06/Terceirizacao-municipal-em-face-da-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal.pdf>
- Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & Vieira, R. S. (2006). Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA. Recuperado em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1223.pdf
- G1 SANTA CATARINA. Entenda a proposta da prefeitura da capital e a reivindicação do sindicato sobre as Organizações Sociais (2018). *NSC TV*, Florianópolis, SC. Recuperado em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/entenda-a-proposta-da-prefeitura-da-capital-e-a-reivindicacao-do-sindicato-sobre-as-organizacoes-sociais.ghtml>>.
- Girardi, D. M. (1999). A importância da terceirização nas organizações. *Revista de Ciências da Administração*, 1(1), 23-31. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>.
- Giuberti, A. C. (2005). *Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. DOI: 10.11606/D.12.2005.tde-06052005-160301.
- Kian, T. (2006). Terceirização na administração pública. *Revista do Direito Público*, 1(2), 227-240. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2006v1n2p227>.
- Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm.
- Leite, C. K. D. S. (2011). Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (No. 1593). IPEA, Brasília, DF. Recuperado em <https://www.econstor.eu/handle/10419/91223>.
- Marengo, S. T., & Diehl, C. A. (2011). A possibilidade do controle social mediante o acesso a informações em sites dos municípios gaúchos. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(3), 120-133. e-ISSN: 1984-3925
- Mello, G. R., Slomski, V., & Corrar, L. J. (2009). Estudo dos Reflexos da Lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos Estados Brasileiros. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 8(1), e-ISSN: 1984-3925.
- Melo, C., & Tanaka, O. (2001). As organizações sociais no setor saúde: inovando as formas de gestão? *Organizações & Sociedade*, 8(22), 1-12. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302001000300007>
- Mercês, G., & Freire, N. (2017). Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. *Geo Uerj*, (31), 64-80. DOI: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32070>.
- Modesto, P. (1997). Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, 210, 195-212. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v210.1997.47096>
- Nascimento, E. R., & Debus, I. (2002). Lei complementar 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. ESAF: Brasília, DF.
- Pahim, M. (2009). *Organizações Sociais de Saúde do estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: 10.11606/T.5.2009.tde-08122009-185716.
- Platt Neto, O. A., da Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2009). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.
- Platt Neto, Orion Augusto. (2009). *Lei de responsabilidade fiscal*. Florianópolis: Departamento de Ciências Contábeis/UFSC.
- Ponte, E. (2012). *Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não estatal na área da cultura*. São Paulo: Itaú Cultural (Iluminuras).
- Prefeitura Municipal de Florianópolis. (2018a). *Demonstrativo de Despesas com Pessoal (2012-2017)*. Recuperado em <http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=responsabilidadefiscal&menu=5>.

- Prefeitura Municipal de Florianópolis. (2018b). *Quadro funcional*. Recuperado em: <http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=quadrofuncional&menu=4>.
- Prefeitura Municipal de Florianópolis. (2018c). *Edital de Chamamento Público nº 01/2018/SMS/OS*. Recuperado em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/19_10_2018_19.15.23.06c70c761aab85be46cc0c7436285a75.pdf.
- Prefeitura Municipal de Florianópolis. (2019). *Prefeitura oficializa contratação da OS que vai gerir UPA Continente*. Recuperado em: <http://www.pmf.sc.gov.br/mobile/index.php?pagina=notpagina¬i=20367>.
- Projeto de Lei nº 17.484/18, de 06 de abril de 2018*. Instituiu o Programa de Creche e Saúde Já no âmbito do Município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis, SC. Recuperado em http://www.cmf.sc.gov.br/sites/default/files/pl_17.484-18.pdf.
- Queiroz, C. A. R. S. (1998). *Manual de Terceirização*. São Paulo: Editora STS.
- Rampazzo, L. (2005). *Metodologia científica*. (3a ed.). São Paulo: Edições Loyola.
- Santos, S. R. T., & Alves, T. W. (2011). O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 181-208. Recuperado em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6988/5549>.
- Silveira, R. F., & Jordão, R. C. (2002). Responsabilidade fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Informe-se*, 44.
- Sindsaúde/SC (2018). *Nova greve por atraso salarial no Hospital Florianópolis*. Florianópolis, SC. Recuperado em http://sindsaudesc.com.br/posts_exibe.php?id_post=2600.
- Sirelli, P. M. (2012). Terceirização no âmbito público estatal—estratégia (im) posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. *Libertas*, 9(2), 131-157. Recuperado em <https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/1857/1306>.
- Souza, P. & Platt Neto, O.A. (2012). A Composição e a evolução das despesas com pessoal no Estado De Santa Catarina de 2000 A 2011. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 11(33), 66-81.
- TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2015 (2018)*. Florianópolis, SC. Recuperado em http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq_sessao=3368&nu_proc=1600349657.
- VALOR. *Gasto com pessoal deve ter regra única na LRF*. Recuperado em <https://www.valor.com.br/brasil/6242291/gasto-com-pessoal-deve-ter-regra-unica-na-lrf>.
- Violin, T. C. (2015). Estado, ordem social e privatização: as terceirizações ilícitas da Administração Pública por meio das organizações sociais, Oscips e demais entidades do “terceiro setor”. *Raízes Jurídicas*, 5(2), 273-286.