



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Guilherme Passos Parrião de Oliveira

**Terceirização de serviços e LRF: análise prática das consequências da ADI 5598 no
Município de Anicuns - Goiás.**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Guilherme Passos Parrião de Oliveira

**Terceirização de serviços e LRF: análise prática das consequências da ADI 5598 no
Município de Anicuns - Goiás.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva.

Brasília - DF

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Pt PASSOS PARRIÃO DE OLIVEIRA, GUILHERME.
Terceirização de serviços e LRF: análise prática das
consequências da ADI 5598 no Município de Anicuns - Goiás /
GUILHERME PASSOS PARRIÃO DE OLIVEIRA; orientador Mayla
Cristina Costa Maroni Saraiva. -- Brasília, 2024.
20 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --
Universidade de Brasília, 2024.

1. Despesa com pessoal. 2. Terceirização. 3. Ação Direta
de Inconstitucionalidade. I. Cristina Costa Maroni Saraiva,
Mayla, orient. II. Título.

Guilherme Passos Parrião de Oliveira

Terceirização de serviços e LRF: análise prática das consequências da ADI 5598 no município de Anicuns - Goiás.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 30/08/2024.

Professora Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Orientadora

Patricia Fernanda Guimarães Venâncio
Professora - Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, por sempre me apoiar e acreditar no meu potencial.

Por fim, agradeço à minha orientadora, que aceitou o convite de imediato, e me auxiliou de forma substancial para produzir esse material.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a consequência prática no Município de Anicuns/GO da incidência de despesas com pessoal em decorrência da terceirização de serviços públicos, na forma do julgamento da ADI n. 5598. Nesse sentido, objetivou-se confrontar a receita corrente líquida do município no ano de 2023 e a hipótese de aplicação das despesas com terceirização de mão de obra no limite de despesa com pessoal, conforme determinado no julgado. O estudo busca demonstrar a dificuldade imposta aos municípios para cumprir as disposições da LRF, face à constante necessidade de terceirização de serviços, bem como sugerir medidas de correção, a exemplo de adequações legislativas. A pesquisa é pautada por elementos qualitativos e quantitativos, de maneira predominante com a utilização de estatísticas oficiais da cidade escolhida para análise, bem como disponibilizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Os resultados permitiram concluir que a margem de discricionariedade na realização das despesas com pessoal é baixa, de maneira que a maior parte do orçamento público municipal é comprometido com as despesas de pessoal, e, na eventualidade de incidência da terceirização no limite, diversos gestores poderão ser responsabilizados pelo descumprimento da LRF.

Palavras-chave: Despesa de Pessoal; Terceirização; ADI.

ABSTRACT

This research analyzes the practical consequence in the Municipality of Anicuns/GO of the incidence of personnel expenses as a result of the outsourcing of public services, in accordance with the judgment of ADI n. 5598. In this sense, the objective was to compare the net current revenue of the municipality in the year 2023 and the hypothesis of applying expenses with labor outsourcing within the limit of personnel expenses, as determined in the judgment. The study seeks to demonstrate the difficulty imposed on municipalities to comply with the provisions of the LRF, given the constant need to outsource services, as well as to suggest corrective measures, such as legislative adjustments. The research is based on qualitative and quantitative elements, predominantly using official statistics from the city chosen for analysis, as well as those made available by the Court of Auditors of the Municipalities of the State of Goiás. The results allowed us to conclude that the margin of discretion in carrying out of personnel expenses is low, so that most of the municipal public budget is committed to personnel expenses, and, in the event of outsourcing reaching the limit, several managers may be held responsible for non-compliance with the LRF.

Key Words: Expense of Guys; Outsourcing; ADI.

LISTA DE FIGURAS

Figura 116
Figura 217

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1. Conceito de Terceirização	12
2.2. Do objeto de análise da ADI	13
2.3. Das possibilidades legais em terceirizar serviços	14
3.1. Percurso Metodológico	15
3.2. Dados do Município de Anicuns/GO	15
4. RESULTADOS E ANÁLISES.....	17
4.1. Do Credenciamento	17
4.2. Aplicabilidade prática das obrigações legais	18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
REFERÊNCIAS	19

1. INTRODUÇÃO

O cumprimento da responsabilidade fiscal pelos órgãos públicos, conforme estabelecido no artigo 18 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representa um desafio considerável, frequentemente abordado através de manobras contábeis e da terceirização de serviços públicos. Este fenômeno é amplamente observado na administração pública de Estados e Municípios.

Um exemplo notável dessa tentativa de adequação é a regulamentação promovida pelo Governo do Distrito Federal por meio da Lei nº 5.695/2016. No entanto, esta regulamentação foi posteriormente contestada quanto à sua constitucionalidade devido a possíveis conflitos com a LRF, o que culminou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5598/2023. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre esta matéria determinou que as terceirizações devem ser contabilizadas no limite de despesa com pessoal.

Diante desse cenário, a presente pesquisa aborda a problemática relacionada à imposição de responsabilidades aos órgãos públicos sem a devida verificação da viabilidade prática das medidas adotadas. Essa situação pode resultar no descumprimento da legislação vigente, em particular da LRF, e potencialmente configurar condutas que se enquadram como atos de improbidade administrativa, conforme especificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92, alterada pela Lei Federal nº 14.230/2021).

A metodologia empregada na pesquisa inclui técnicas de levantamento documental, com foco na análise das liquidações de despesas relacionadas a contratos de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas na área da saúde no Município de Anicuns/GO durante o ano de 2023. Os dados serão obtidos através do acesso à informação e do portal da transparência, além de certidões oficiais disponibilizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Do ponto de vista territorial e cronológico, a análise será restrita ao Poder Executivo do Município de Anicuns/GO no ano de 2023.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o teor da ADI nº 5598/2023 em paralelo com as disposições da LRF e as estatísticas orçamentárias e financeiras do Município de Anicuns/GO no exercício de 2023.

Os objetivos específicos incluem a verificação científica, por meio da coleta e análise dos dados obtidos, do possível descumprimento da LRF na eventual aplicação do Acórdão da ADI mencionada, bem como a proposição de medidas adequadas para permitir aos municípios a conformidade com a legislação, particularmente por meio de ajustes legislativos.

A relevância desta pesquisa está na necessidade de entender as consequências práticas das decisões judiciais sobre a terceirização e a responsabilidade fiscal. A análise da ADI nº 5598/2023 e sua aplicação ao contexto municipal pode fornecer insights valiosos para gestores públicos, advogados e formuladores de políticas, oferecendo uma base para aprimorar a conformidade com a LRF e evitar a improbidade administrativa. Esta investigação é crucial para a manutenção da integridade fiscal e para a efetiva aplicação das normas que regem a administração pública.

Assim, a justificativa para a realização desta pesquisa reside na importância de garantir que as práticas de gestão pública estejam em conformidade com a legislação vigente, evitando a ocorrência de atos de improbidade administrativa. O caso específico da ADI nº 5598/2023, que questionou a constitucionalidade de práticas de terceirização reguladas pela Lei nº 5.695/2016, destaca a necessidade de uma análise detalhada para entender como essas práticas afetam o cumprimento da LRF e a aplicação das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92, alterada pela Lei Federal nº 14.230/2021). O estudo do Município de Anicuns/GO no ano de 2023 serve como um estudo de caso relevante para avaliar a implementação e os efeitos dessas normas em um contexto específico, oferecendo um modelo para outras jurisdições enfrentando desafios semelhantes.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção será composta pelas considerações literárias de juristas sobre o tema, mediante a apresentação de conceitos sobre terceirização, hipóteses de incidência, bem como divergências relacionadas à interpretação da LRF sobre o assunto, com vistas à problemática que é objeto desta análise, bem como aos objetivos gerais e específicos delimitados.

2.1. Conceito de Terceirização

A terceirização, na forma de fornecimento de mão de obra, é um processo no qual uma entidade contratante, ou tomadora de serviço, estabelece um contrato com uma empresa especializada para que esta forneça pessoal destinado ao desempenho de atividades específicas dentro da organização contratante. No contexto da Administração Pública, isso se traduz na contratação de profissionais que realizarão suas funções para o órgão público, mas sem estabelecer vínculo empregatício direto com este órgão (Di Pietro, 2015).

De acordo com Bruno (2011, p. 187), a terceirização de mão de obra se refere a

“contratações de empresas e pessoas jurídicas de qualquer natureza, cujo objetivo primordial é o fornecimento de mão de obra”. Essa definição abrange uma ampla gama de prestadoras de serviços, incluindo empresas especializadas em vigilância, limpeza de prédios públicos, serviços burocráticos auxiliares, e cooperativas que oferecem serviços de diversas naturezas. A terceirização, portanto, se configura como uma estratégia para a Administração Pública e outras organizações na busca por eficiência operacional e redução de custos, mediante a alocação de tarefas a terceiros especializados.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, define as despesas relacionadas a esse tipo de terceirização como "despesas orçamentárias que abrangem a mão de obra proveniente dos contratos de terceirização". Conforme estipulado pelo artigo 18, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, essas despesas devem ser contabilizadas para fins de controle e limites impostos pela despesa total com pessoal, conforme estabelecido no artigo 19 da mesma Lei (BRASIL, 2018, p. 85).

Esta definição é crucial para a compreensão dos limites impostos pela LRF e como a terceirização pode impactar o orçamento público. A contabilização correta dessas despesas é essencial para assegurar que os limites legais de gasto com pessoal sejam respeitados, evitando que a terceirização seja utilizada como um meio de contornar restrições orçamentárias e comprometer a integridade das finanças públicas.

2.2. Do objeto de análise da ADI

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5598 tem como objeto a análise do art. 51, §§ 1º e 2º da Lei n. 5.695/2016 do Distrito Federal, especificamente em relação à suposta burla ao art. 169 da Constituição Federal, que trata dos limites de despesa com pessoal, e art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamenta os limites em questão.

De Relatoria da Ministra Rosa Weber, o julgado, nos termos da relatora, e à unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 17 a 24 de março de 2023 declarou a inconstitucionalidade formal e material do art. 51, §1º, da Lei n. 5.695/2016, e art. 53, §1º, 5.650/2017, todas do Distrito Federal.

O elemento central do julgado conclui que é inconstitucional a legislação que dispõe que “não se qualificam como substituição de servidores e empregados públicos os contratos de terceirização de mão de obra que tenham como objeto o desempenho de atividades com as características mencionadas”, de maneira a ser “colidente com a teleologia do art. 18, § 1º, da LRF”.

A conceituação de servidores e empregados públicos mencionada no artigo 18, *caput*, da LRF e entendida no Acórdão demonstra que serviço público pressupõe atividade exclusiva do Estado. Este entendimento implica na reflexão acerca das atividades que, por sua natureza, não são privativas ao Estado, como também as atividades-meio.

2.3. Das possibilidades legais em terceirizar serviços

Segundo Di Pietro (2015), a redação do referido dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal dá margem a duas controvérsias: a dificuldade em afirmar o que é terceirização e a dificuldade em definir o que se quis dizer com substituição de pessoal.

O Decreto Federal n. 9.507/2018 estabelece as regras gerais sobre a execução indireta, e indica que serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como os considerados estratégicos ou relacionem-se ao poder de polícia e regulação não poderão ser terceirizados.

De igual forma dispõe a Lei Federal n. 14.133/2021, que trata das licitações e contratações públicas, que permite a terceirização apenas em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade.

Neste sentido, padroniza-se o entendimento de que ao Estado, pela complexidade e atribuições, é permitida a contratação de serviços acessórios, no sentido de efetivar as funções exclusivas do Poder Público, de maneira a garantir a efetivação dos serviços, celeridade e economicidade.

Expressa a LRF ao dizer que a terceirização de mão de obra referida à substituição de servidores e empregados públicos será contabilizada como despesa de pessoal, de maneira que é necessária a substituição de servidores e empregados para a incidência mencionada.

Neste sentido, a legislação do Distrito Federal abrange e equipara todas as formas serviço público, de maneira a possibilitar a burla na contabilização dos gastos, motivo pelo qual ensejou a declaração de inconstitucionalidade.

Destaca-se que a finalidade da terceirização de serviços acessórios ao objeto da atividade pública relaciona-se à busca por maior eficiência no desempenho das atividades.

É inegável que a atuação de empresas privadas pode ser mais eficiente do que a execução direta de serviços públicos em determinados domínios, tendo em vista a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado (LOSS; PAFFARINI, 2015).

Idalberto Chiavenato (2003) analisa a necessidade da verificação da eficácia e da

eficiência ao concluir “eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.”

Verifica-se que não é aceitável o desvio de finalidade das contratações, por meio da omissão do Poder Público em prestar o serviço finalístico com qualidade, de maneira que terceirizar à iniciativa privada esta responsabilidade é incabível, em razão da necessidade de fortalecimento do quadro permanente de pessoal, bem como para evitar a burla à despesa com pessoal.

3.1. **Percurso Metodológico**

Mediante levantamento junto à secretaria municipal de saúde e departamento de contabilidade, foram obtidos dados relevantes, que serão detalhados a seguir. O percurso metodológico consiste em analisar a receita corrente líquida, valor total da despesa com pessoal, e o impacto, em percentual, da incidência dos pagamentos aos terceirizados na hipótese de incidência da despesa no limite de gasto com pessoal.

3.2. **Dados do Município de Anicuns/GO**

No ano de 2023, o ente informou ao TCM/GO receita corrente líquida de R\$ 76.726.973,03 (setenta e seis milhões, setecentos e vinte e seis mil, novecentos e setenta e três reais e três centavos).

A despesa total com pessoal do Poder Executivo foi na ordem de R\$ 36.479.903,76 (trinta e seis milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, novecentos e três reais e setenta e seis centavos), que representa 47,55% (quarenta e sete inteiros e cinquenta e cinco décimos por cento) da despesa total.

Figura 1

Certidão de despesas com pessoal disponibilizada pelo TCM/GO.

Valores certificados pela Secretaria

Receita Corrente Líquida	Município		Executivo		Legislativo	
	Despesa Total com Pessoal	Percentual (%)	Despesa Total com Pessoal	Percentual (%)	Despesa Total com Pessoal	Percentual (%)
76.726.973,03	39.014.739,46	50,85	36.479.903,76	47,55	2.534.835,70	3,3

CERTIDÃO Nº123.019/24 DESPESAS COM PESSOAL

O **TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com base nas informações constantes do Sistema de Controle de Contas Municipais - SICOM, **certifica** que o **Município de ANICUNS**, no **3º (terceiro) Quadrimestre** do Exercício de **2023**, atingiu o percentual de **50,85%** (cinquenta vírgula oitenta e cinco por cento) relativo a despesas com pessoal, **não excedendo** o limite máximo de 60% (sessenta por cento) previsto no art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quanto aos Poderes, **certifica** que foi gasto pelo **Poder Executivo** o equivalente a **47,55%** (quarenta e sete vírgula cinquenta e cinco por cento) **não excedendo** o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida, fixado no artigo 20, inciso III "b" da Lei Complementar nº 101/2000 e pelo **Poder Legislativo** o correspondente a **3,3%** (três vírgula três por cento) **não excedendo** o limite máximo de 6% (seis por cento) da receita corrente líquida, fixado no artigo 20, inciso III "a" da Lei Complementar nº 101/2000, considerando as seguintes despesas:

O percentual em questão está nos limites estabelecidos pela LRF, que indica como prudencial 51% (cinquenta e um por cento), e máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento), na forma do art. 20, inc. III, alínea "b" da LRF.

No mesmo exercício, a despesa com prestadores de serviço da saúde por meio de credenciamento totalizou o montante de R\$ 2.512.997,39 (dois milhões, quinhentos e doze mil, novecentos e noventa e sete reais e trinta e nove centavos).

Figura 2

Relatório de gestão fiscal – índice de despesa de pessoal do Município de Anicuns/GO no exercício de 2023.

DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)													RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)	
DESPESA COM PESSOAL	LIQUIDADAS												TOTAL (ULTIMOS 12 MESES) (a)	
	01/2023	02/2023	03/2023	04/2023	05/2023	06/2023	07/2023	08/2023	09/2023	10/2023	11/2023	12/2023		
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	3.847.787,84	3.738.514,90	4.284.428,11	4.049.639,91	3.840.168,39	4.414.137,84	4.309.071,43	3.992.411,43	4.088.541,74	5.851.398,08	4.408.447,28	6.483.362,28	82.217.808,91	58.500,81
Pessoal Ativo	3.116.344,20	2.989.583,08	3.464.920,22	3.277.709,01	3.063.063,42	3.570.996,92	3.473.617,36	3.160.720,29	3.268.708,16	5.074.562,06	3.572.603,28	4.579.292,34	42.832.120,32	58.500,81
Venimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	2.946.276,14	2.716.536,47	2.643.645,35	2.801.684,72	2.836.298,64	2.863.233,39	2.789.441,31	2.731.114,53	2.575.135,92	2.814.782,30	2.694.419,98	3.212.744,25	33.626.313,00	56.214,26
Obrigações Patronais	170.068,06	273.045,61	821.274,87	476.024,29	226.764,76	707.763,53	684.176,06	449.605,76	663.572,24	2.259.779,76	678.183,28	1.366.548,09	9.006.907,32	2.286,55
Pessoal Inativo e Pensionistas	669.104,76	686.431,03	740.510,29	706.826,92	719.430,45	788.639,93	753.812,99	755.408,65	738.506,49	758.662,32	745.016,14	832.396,13	8.914.745,23	
Aposentadorias, Reserva e Reformas	561.479,24	562.711,51	610.400,52	579.946,72	579.590,39	632.911,85	601.551,91	617.696,72	604.924,15	603.700,20	602.650,27	675.323,75	7.232.787,23	
Penalidades	127.625,52	123.719,52	130.109,77	126.880,20	139.840,09	165.827,98	152.261,08	137.712,13	133.582,34	154.962,12	142.365,87	157.072,38	1.681.959,00	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (c, 1º do art. 18 da LRF)	42.338,88	62.600,79	48.997,60	65.003,98	57.674,49	54.500,79	81.641,08	56.282,29	51.327,09	18.173,70	90.827,88	41.673,79	670.942,36	
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	931.416,43	1.028.736,58	1.018.736,06	1.076.904,97	1.176.146,56	1.164.882,05	878.276,41	1.050.190,62	760.136,70	1.171.696,73	1.099.950,81	1.296.408,88	12.840.179,79	
Indeniz por Demissão e Incentivo à Demissão Voluntária e Deduções Constitucionais	206.355,73	286.997,79	294.142,02	296.091,58	354.169,97	326.633,60	65.174,53	250.249,02	19.843,20	306.451,09	291.634,48	421.760,19	3.109.703,20	
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	45.852,93	65.205,75	6.948,13	66.851,86	113.927,85	60.690,31	67.670,58	55.914,44	3.167,70	124.981,39	74.481,88	57.376,31	763.059,09	
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	679.206,77	676.533,04	727.644,90	693.961,53	708.046,79	777.258,14	742.431,30	744.027,16	727.124,80	740.264,25	733.634,45	817.272,38	8.767.407,51	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	2.916.372,41	2.709.778,32	3.236.693,06	2.972.634,94	2.664.021,83	3.249.556,49	3.433.795,02	2.942.220,81	3.308.406,04	4.679.701,35	3.308.496,47	4.156.953,38	39.977.629,12	58.500,81
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL											VALOR	% SOBRE A RCL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)											80.666.852,13			
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)											908.543,00			
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16 da CF) (VI)											2.137.248,00			
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)											77.621.061,13			
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (III + III b)											39.636.129,93	51,06		
LIMITE MÁXIMO (IX) (Incisos I, II e III, art. 20 da LRF) 54%											41.915.373,01	54,00		
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF)											39.819.604,36	51,30		
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)											37.723.835,71	48,80		

Nota. Disponibilizado pelo departamento contábil do município.

Verifica-se que a não aplicação do montante na rubrica de despesa com pessoal permite o atendimento à exigência da LRF, ao tempo que a sua incidência para fins de consideração no cálculo, ocasionaria o descumprimento formal do limite legal.

Na hipótese de aplicação dos números aos prestadores por meio de provimento efetivo, a contribuição patronal, além de direitos estatutários, a exemplo de gratificações e quinquênios ocasionariam majoração superior.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1. Do Credenciamento

Especificamente nesta análise, o escopo será voltado ao processo de credenciamento para profissionais da saúde no Município de Anicuns/GO.

Credenciamento é modalidade de contratação regulamentada na Lei Federal n. 14.133/2021 a partir da utilização de critérios objetivos de escolha e cláusulas uniformes para, em regra, a contratação de serviços padronizáveis e com ampla disponibilidade do mercado.

Usualmente é utilizado para complementar a demanda de prestadores de serviço na área da saúde, por meio de critérios objetivos, a exemplo de carga horária, procedimentos, valores e local de atuação específicos.

Neste sentido, é manejado na maioria dos casos pelas contabilidades públicas na forma de exceção do art. 18, §1º, da LRF.

No entanto, os diversos questionamentos oriundos dos órgãos de controle externo, a exemplo do Ministério Público e Tribunais de Contas, demonstram que o formato mencionado configura burla, visto que não é realizada a complementação da demanda de prestadores de serviço na área da saúde, mas a utilização integral dos profissionais para realizar as atividades.

Desta forma, mitiga-se o provimento de cargos públicos por meio de concurso, na forma do art. 37, inc. II, da Constituição Federal, bem como evita-se a contabilização das despesas como gasto de pessoal.

Justifica-se a alegação dos órgãos de controle em razão de ser a atividade dos prestadores de saúde finalística, e não acessória, de maneira que cabe ao Estado a responsabilidade em efetivá-la.

O desafio da utilização de medidas imediatas para cessar a relação jurídica em questão está na continuidade dos serviços públicos, visto que a maior parte dos municípios brasileiros, especialmente os goianos no caso em análise, utilizam desta forma de terceirização para garantir a prestação dos serviços públicos de saúde.

4.2. Aplicabilidade prática das obrigações legais

A delimitação da análise estatística deste projeto relaciona-se ao processo de credenciamento de profissionais de saúde no Município de Anicuns/GO.

Este cenário permite concluir que, na hipótese de a despesa incidir como pessoal, ou mesmo se fosse realizada com servidor efetivo e não terceirizado, o Município poderia descumprir o limite de despesa com pessoal, aspecto que permite a responsabilização cível e de contas dos gestores.

Nota-se que a realidade dos municípios goianos diverge das determinações legais e também das exigências dos órgãos de controle externo, visto que o efetivo e integral cumprimento da regra de provimento de cargos públicos e afastamento da terceirização de atividades que não são acessórias acarreta o possível descumprimento da LRF na maior parte dos casos, conforme demonstrado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que as particularidades de cada local são mitigadas por uma regra geral que responsabiliza os gestores civilmente (improbidade administrativa) e no âmbito de contas (rejeição e inelegibilidade, a depender do caso), e muitas vezes não individualiza o contexto em

análise.

O provimento de cargos efetivos por meio de concurso público é desafiador e impacta sobremaneira a despesa com pessoal, ao tempo que a terceirização, ao menos de forma imediata, garante o principal bem jurídico do contexto, que é a prestação dos serviços públicos de saúde.

A incidência das despesas como gasto com pessoal ocasionaria na maior parte das situações o descumprimento ao limite da LRF, visto que a despesa regular com pessoal, em razão das diversas vantagens estatutárias, permitem poucas reduções por parte dos gestores.

O cenário não é apresentado como forma de justificativa geral para irregularidades, mas apenas demonstra a perspectiva da administração, que ao mesmo tempo precisa cumprir com a legislação vigente e tem a responsabilidade imediata de garantir a prestação dos serviços públicos de saúde.

As estatísticas apresentadas, obtidas por meio de informações oficiais do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, demonstram que o limite do gasto com pessoal é realidade para a maior parte dos municípios goianos, de maneira que alterações sem amplo estudo prévio e prazo para adequação implicariam no imediato descumprimento por parte dos gestores.

Para Cruz (2001) a polêmica acerca do que se deve entender por “substituição de servidores e empregados públicos” deveria ser urgentemente definida, dentro do que admite o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, pelo Poder Legislativo.

Conclui-se pela relevância do enfrentamento da matéria no âmbito legislativo, por meio da possibilidade de adequação, na LRF, das formas de terceirização e incidência da despesa como gasto de pessoal a depender do porte de cada município, de maneira a garantir maior aplicabilidade da legislação e também permitir a adequação de maneira gradual.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. 467 p.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. (2000). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Brasil. (2021). *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Presidência da República.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

- Bruno, Reinaldo Moreira. Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal. Curitiba: Juruá, 2011. 299 p.
- Chiavenato, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. 5. reimp. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2003.
- Cruz, Flávio da (coordenador). Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2001. 347 p.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Terceirização municipal em face da lei de responsabilidade fiscal. In: Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 161, p. 36-44, maio 2015.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: *concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 239.
- Goiás. (2023). *Instrução Normativa n. 009/2023*. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2023/06/in-009-23.pdf.
- Loss, Marianna Martini Motta; Paffarini, Jacopo. A terceirização, a responsabilidade estatal e o desenvolvimento sustentável: o desafio da conciliação. In: Revista do Mestrado em Direito - RVMD, Brasília, v. 9, n. 2, p. 116-154, jul-dez, 2015.
- Supremo Tribunal Federal. (2023). *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.598 Distrito Federal*. Plenário do Supremo Tribunal Federal.
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5059023>.