



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2019. (Do senhor Afonso Florence)

Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a Portaria nº 233, de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a Portaria nº 233, de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que “estabelece regra transitória em razão da necessidade de definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018”.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Portaria nº 233, de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN) estabelece:

- 1) regras transitórias para a definição de rotinas contábeis para inclusão das despesas de pessoal das Organizações da Sociedade Civil (OCS), no cômputo do montante dos Estados com quem mantêm contrato;
- 2) que a STN irá definir as rotinas e regras contábeis a serem utilizadas, até o final do exercício de 2019;
- 3) que o Tesouro é o responsável por estabelecer a classificação orçamentária para o registro dos valores das despesas de pessoal dessas Organizações, as quais recebem recursos financeiros da administração pública e realizam serviços na atividade fim do Ente Federado;
- 4) que os Estados deverão avaliar e adequar os contratos e as prestações de contas das OSC empregadas de modo a cumprir com a determinação, até o ano de 2020 (Destaque para o fato de os valores das despesas de pessoas dos exercícios de 2018 a 2020 não serem computados.).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Do princípio da legalidade estrita

Inicialmente, destacamos que a referida Portaria exorbita o poder regulamentar do STN, precisamente porque avança sobre matéria que precisa vir veiculada em lei, em sentido estrito, aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Em outros termos: a Portaria nº 233, de 2019, do STN, viola o princípio constitucional da legalidade estrita, ao usurpar competência precípua deste Parlamento.

É exatamente esse o comando contido no inciso XIII do artigo 48 da Constituição Federal, segundo o qual cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre “matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações”.

É certo que compete ao STN regulamentar, entre outras questões, o registro contábil das despesas públicas. No entanto, esse tipo de atividade é de disciplina meramente operacional, não podendo inovar em questões reservadas à lei, em sentido estrito.

Mais precisamente: o STN só pode registrar como despesas de pessoal aquelas expressamente definidas como tal no artigo 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). A saber:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".”

Por oportuno, destacamos que os valores dos contratos de parcerias e fomento público nunca foram contabilizados como despesas de pessoal, justamente por esse tipo de contrato não se destinar à substituição de mão de obra (como determina o mencionado o referido § 1º), diferentemente do objetivo a ser cumprido pelos contratos de terceirização.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Isso porque o escopo dos contratos de gestão com as organizações sociais é o de estimular a atuação e a cooperação entre entes públicos e privado no desenvolvimento de atividades de interesse público.

É essa a exata compreensão do Tribunal de Contas da União (TCU), quando do acórdão nº 2444, de 2016, ao analisar solicitação deste Congresso Nacional, que requereu esclarecimentos sobre dois pontos: (1) a possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde e (2) se a despesa com pagamento de salários nesses contratos deve constar nos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

O TCU manifestou-se no sentido de afirmar a validade dos contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde (conforme decisão pretérita do STF) e de sedimentar a tese de que as despesas com tais contratos não podem ser considerados como despesas de pessoal. Ao fazer isso, destaca que eventual uso abusivo nessas contratações, tão somente para fugir aos limites fiscais da LRF, deveria ser tratado exclusivamente pelo Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, que, entre outras possibilidades, poderia expandir o conceito delineado no § 1º do art. 18 da LRF.

Vejamos um recorte do aludido acórdão:

“1. Não há, na jurisprudência do TCU, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão com a União para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela LRF.

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

3. O art. 18, § 1º, da LRF e o art. 105 da LDO 2016 exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado; assim, nem todo gasto com terceirização de mão de obra o legislador elegeu para fazer parte do cálculo do limite de despesa com pessoal. Se a norma restringe os casos de contabilização dos gastos com terceirização, com maior razão conclui-se que as despesas com contratação de organizações sociais não devem ser computadas para finalidade do art. 19 da LRF.

4. A utilização abusiva da contratação de organizações sociais pode acarretar riscos ao equilíbrio fiscal do ente federativo, cumprindo ao Congresso Nacional sopesá-los com a realidade da assistência à saúde e a necessidade de prestação desses serviços à sociedade, bem como avaliar a oportunidade e a conveniência de legislar sobre a matéria, de forma a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000, as despesas com pessoal dessas organizações.”¹ (grifos nossos)

Nesse sentido, do acórdão do TCU (fundado nas razões externadas pelo STF por ocasião da ADI 1.923), extraímos que:

- 1) os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não objetivam substituir mão-de-obra;
- 2) as despesas com essas contratações não podem ser contabilizadas como despesas de pessoal, para fins da LRF, por falta de previsão legal específica;
- 3) eventuais ampliações do conceito legal de despesa de pessoal devem ocorrer mediante processo legislativo com participação do Congresso Nacional, se ele (o Congresso) considerar oportuno e conveniente².

Do princípio da segurança jurídica e do impacto nos municípios e nos estados federados

A referida Portaria nº 233, de 2019, gerou um ambiente de intensa insegurança jurídica nos municípios e nos estados da Federação, já que passou a exigir que esses entes computem em suas despesas de pessoal aquelas decorrentes dos contratos com organizações sociais ou de outros contratos de parcerias público-privada.

Conforme alerta a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Portaria nº 233, de 2019, impacta diretamente os Municípios, principalmente aqueles que se encontram em grande dificuldade para manter o limite abaixo dos 54% da sua Receita Corrente Líquida comprometida com a despesa de pessoal, conforme estabelece a LRF.

Destacamos que esse impacto também avança sobre os estados. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, cerca de 17 dos 27 estados federados possuem gastos com pessoal acima dos limites da LRF, além de 7 estarem em vias de decretação de calamidade financeira. Esses números devem aumentar sobremaneira, assim que os dados forem atualizados conforme a realidade inaugurada pela Portaria aqui em análise.

A CNM também menciona a incidência da medida em centenas de gestores, além da possibilidade de eles terem suas contas rejeitadas por extrapolação do limite da LRF, além de outras sanções eventualmente incidentes.

¹ Acórdão nº 2.444/2016 – TCU – Plenário – Processo: 023.410/2016 – Sessão de 21/9/2016.

² Destacamos que eventuais alterações da LRF devem ocorrer mediante projeto de lei complementar (PLP).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em alguns casos, as penalidades podem ser bastante duras, com multa de 30% dos vencimentos anuais e encaminhamento do processo ao Ministério Público de Contas, para avaliação e encaminhamento de ação por improbidade administrativa.

É dentro desse cenário que se revela a perversidade de um dos desdobramentos da Portaria nº 233. Ela leva à penalização gestores que, de boa-fé, valeram-se de um instrumento legal³, validado pelo STF e pelo TCU, para o desenvolvimento de atividades de inequívoco interesse público.

Justamente por isso evocamos, aqui, a segurança irradiada a partir do princípio da legalidade. Esse princípio, enquanto pressuposto de outros princípios igualmente fundamentais, como os da segurança jurídica e da proteção da confiança, não deve ser apenas um instituto posto a favor do administrado, mas também dos administradores e, em última instância, da própria Administração.

Das conclusões

Diante do exposto – notadamente da completa incompetência do STN para, na contramão dos entendimentos firmados pelo STF e pelo TCU, expandir o conceito legal de “despesas de pessoal”, para nelas incluir as despesas decorrentes de contratos de fomento público –, solicito apoio dos nobres pares para, nos termos do artigo 49, V, da Constituição Federal, sustar os efeitos da Portaria nº 233, de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia.

Sala das Sessões,

Dep. AFONSO FLORENCE – PT/BA

³ A cooperação entre entes públicos e privados encontra previsão, por exemplo, na Lei nº 9.637, de 1998, e na Lei nº 13.019, de 2014.