

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2019**  
(Do Sr. AFONSO FLORENCE)

Susta a aplicação das Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional nº 389, de 14 de junho de 2018, nº 233, de 15 de abril de 2019, e nº 286, de 7 de maio de 2019.

**O Congresso Nacional decreta:**

**Art. 1º** Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos das Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional nº 389, de 14 de junho de 2018, nº 233, de 15 de abril de 2019, e nº 286, de 7 de maio de 2019.

**Art. 2º** Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 389, de 2018, estabelece a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aplicável ao exercício de 2019. Já a Portaria STN nº 286, de 2019, estabelece a 10ª edição do MDF, aplicável para o exercício de 2020<sup>1</sup>.

A 9ª edição do MDF, válida para o exercício de 2019, apresenta, na parte 4 – Relatório de Gestão Fiscal, item 04.01.02.01 (3), as orientações para a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, com o objetivo de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF. Entre essas orientações, o Manual estabelece a obrigatoriedade de que os entes federativos computem como despesas de pessoal, para fins da verificação dos limites de

---

<sup>1</sup> Disponíveis em: <http://tesouro.gov.br/web/stn/mdf>

gastos com pessoal, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de organizações da sociedade civil. Isso abrange os valores repassados para organizações sociais (OS) em função de contratos de gestão, ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) em função de celebração de termos de parceria, na prestação de serviços públicos, ou às organizações da sociedade civil (OSC), em função de celebração de termo de colaboração ou termo de fomento.

A justificativa para isso seria que “A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”.

Já a Portaria STN nº 233, de 2019, estipula 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 MDF, aprovado pela Portaria STN nº 389, de 2018, para que a alteração desse item não seja aplicado até o exercício financeiro de 2020.

A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu art. 18, § 1º, estabelece que devem ser computados como “Outras Despesas de Pessoal”, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

A terceirização de mão-de-obra não se confunde com a celebração de contrato de gestão com uma OS, ou de termo de parceria com uma OSCIP, muito menos com celebração de termo de colaboração ou termo de fomento com as OSC. A terceirização de mão-de-obra é precedida por licitação, conforme os ditames da Lei nº 8.666/1993, e o contrato é regido pelas normas de direito privado, parcialmente derrogadas pelas regras de direito público. Há

uma prestação bilateral em que a empresa contratada fornece a mão-de-obra por um prazo determinado, e o ente federativo retribui com a remuneração.

No caso das OS, a celebração de contrato de gestão é regida pela Lei nº 9.637, de 1998. Segundo o art. 1º dessa lei, o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. De acordo com o art. 5º dessa lei, o contrato de gestão é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como OS, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º da mesma lei.

A Lei nº 9.790, de 1999, no seu art. 1º, dispõe que podem se qualificar como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela mesma lei. O art. 9º desta lei estabelece que o termo de parceria é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da mesma lei (que envolvem assistência social, cultura, educação, saúde, combate à pobreza, entre outras).

Recentemente, a lei nº 13.019, de 2014, estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Nessa lei, o Poder Público poderá celebrar termo de colaboração ou termo de fomento para a celebração de parcerias com as OSC que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Em todos esses casos, há uma diferença substancial dos instrumentos em comparação à simples terceirização de mão-de-obra, uma vez

que, neles, há a atuação da OS, da OSCIP ou da OSC, para fomento das atividades dessas entidades que sejam do interesse do Poder Público. Assim, essas entidades prestam, por conta própria, serviços para terceiros de interesse do Poder Público, que são por ele fomentados. Já na terceirização de mão-de-obra, a empresa contratada presta serviços diretamente ao Poder Público.

Essas portarias, na prática, fazem com que diversos entes federativos tenham essas despesas contabilizadas como despesas com pessoal, para fins dos limites de despesas com pessoal, dos arts. 19 e 20 da LRF. Em alguns casos, isso faz com que esses entes federativos possam extrapolar os limites de despesas com pessoal estabelecidos nesses artigos da LRF, e sejam sancionados, conforme o art. 23 da mesma lei, sendo impedidos de receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente, ou contratar operações de crédito<sup>2</sup>. Essa situação agrava ainda mais a situação de diversos entes federados, considerando o quadro de grave crise fiscal vivido nos últimos anos. Em 2018, 17 Estados estavam extrapolaram o limite de alerta das despesas com pessoal, e 5 deles (Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Roraima e Paraíba) tinham superado o limite máximo de despesas com pessoal. Em 7 desses Estados (Minas Gerais, Mato Grosso, Roraima, Rio Grande do Sul, Goiás, Rio de Janeiro e Rio grande do Norte), foi decretado estado de calamidade financeira<sup>3</sup>.

Vale lembrar que o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Acórdão nº 2.444/2016 – Plenário<sup>4</sup>, em que respondeu à solicitação do

<sup>2</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:  
I - receber transferências voluntárias;  
II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;  
III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

<sup>3</sup> Fonte: <https://www.poder360.com.br/economia/17-estados-ultrapassaram-o-limite-de-alerta-de-gastos-com-pessoal-em-2018/>

<sup>4</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/PROC%253A02341020167%2520ANOPROCESSO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0%20?uuid=1c093130-7587-11e9-9222-7f6ca1e2a8c4](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A02341020167%2520ANOPROCESSO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0%20?uuid=1c093130-7587-11e9-9222-7f6ca1e2a8c4)

Congresso Nacional a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na LRF, com o seguinte entendimento:

*"9.1.1. não há, no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deliberações que reconheçam como obrigatória a inclusão de despesas pagas a organizações sociais que celebram contrato de gestão financiado com fontes federais para fins de verificação do atendimento aos limites com gastos de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*9.1.2. os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 confirmam que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados. Embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sociais pode e deve trazer benefícios;*

*9.1.3. o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e o art. 105 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 (Lei 13.242/2015) 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;"*

Assim, o conteúdo dessas Portarias da STN, que estabelecem os Manuais de Demonstrativos Fiscais, inova indevidamente no ordenamento jurídico, de modo a alterar a classificação das despesas, classificando essas despesas como “Outras Despesas de Pessoal”, e extrapolando o que foi estabelecido no art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A inclusão dos valores dos repasses a OS, OSCIP, e OSC como “Outras Despesas de Pessoal” somente pode ser estabelecida por meio de Lei Complementar, nos termos do art. 163, inciso I, c/c art. 169, caput, da Constituição Federal.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

[...]

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares para fazer prosperar este projeto de decreto legislativo.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Deputado AFONSO FLORENCE