

## **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

### **REQUERIMENTO Nº           , DE 2019**

(Dos Deputados JORGE SOLLA e EDUARDO BARBOSA)

Requer que a manifestação técnica da Comissão de Seguridade Social e Família seja encaminhada para a Comissão de Finanças e Tributação para compor o avulso do PDL nº 219, de 2019, que “Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019, e 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”.

Senhor Presidente:

Requeremos, nos termos regimentais, que esta Comissão encaminhe ofício ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação, solicitando que a manifestação técnica desta Comissão a respeito do PDL nº 219, de 2019, que “Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019, e 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”, seja incorporada ao avulso da matéria, a título de subsídio ao Relator daquela Comissão.

### **MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA A RESPEITO DO PDL Nº 219/2019**

A Comissão de Seguridade Social e Família solicitou, nos termos regimentais, o Requerimento nº 1.782, de 2019, para requerer ao Presidente da Câmara dos Deputados a revisão do despacho inicial do PDL nº

217, de 2019, de maneira que esta Comissão pudesse também se manifestar sobre a matéria.

O PDL nº 217/2019 está apensado ao PDL nº 219/2019 e ambos buscam sustar os efeitos de Portaria do Poder Executivo que mudou a forma de contabilização de despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

Apesar do disposto no art. 32, XVII, alíneas “a” a “c”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Presidência da Casa entendeu em sentido diverso e indeferiu o pleito desta Comissão temática.

Nesse sentido, trazemos à consideração da Comissão de Finanças e Tributação, a título de subsídio, as considerações técnicas que se seguem.

## INTRODUÇÃO

De maneira sucinta, a Portaria ME/STN nº 233, de 2019, estabelece prazo até o fim de 2019 para que a STN defina os procedimentos contábeis necessários para o adequado registro dos montantes das **despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública**<sup>1</sup>, de maneira que a alteração desse item somente seja aplicada a partir de 2021<sup>2</sup>.

Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos anteriormente não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF vigente.

---

<sup>1</sup> Item 04.01.02.01(3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, aprovado pela Portaria MF/STN nº 389/2018, p. 495.

<sup>2</sup> A Portaria ME/STN nº 233/2019 dispensa os entes da Federação de levar em consideração no cômputo da despesa total com pessoal, até 2020, os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

## COMPETÊNCIA DA STN

A competência da STN para a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas decorre do art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em conjunto com o art. 17 da Lei nº 10.180/2001.

## HISTÓRICO

A obrigatoriedade de contabilizar os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública existe desde a 8ª edição do MDF, aprovada pela Portaria MF/STN nº 495/2017<sup>3</sup>. A norma já era aplicável, portanto, em 2018, e foi mantida para 2019 com a aprovação da 9ª Edição do MDF, consoante a Portaria MF/STN nº 389/2018.

Para 2020, encontra-se vigente, nos termos da Portaria ME/STN nº 286/2019, a 10ª Edição do MDF. Em relação às organizações da sociedade civil, o manual explica, adicionalmente às versões anteriores, que a obrigatoriedade de contabilização **se aplica aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público**, pois, nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público.

## OBSERVAÇÕES

O enquadramento das despesas com contratos de gestão nas despesas com pessoal tem preocupado Estados e Municípios, tendo em vista que, para muitos deles, isso representaria elevação imediata dos índices das despesas com pessoal e o desenquadramento dos limites fixados pela LRF.

---

<sup>3</sup> Revogada.

Conforme alerta a Confederação Nacional dos Municípios<sup>4</sup>, “a medida impacta diretamente nos Municípios, principalmente naqueles 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”. Além disso, “as OSC representam um importante apoio aos Municípios, inclusive naquelas demandas que os gestores não conseguem atuar, seja por inviabilidade financeira ou por carência de pessoal”.

O Sr. Marcus dos Santos, técnico da CNM, reforça o argumento lembrando que “são inúmeros os serviços prestados por esse seguimento às prefeituras a exemplo das áreas de saúde, educação, assistência social, limpeza pública, cultura e infraestrutura, demasiadamente carentes de oferta de profissionais qualificados”. Assim, caso mantido o entendimento, prevê-se o risco de milhares de gestores municipais terem suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas por extrapolação do limite com pessoal.

Ainda segundo informa a CNM, dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) demonstram a grave situação dos Municípios em relação ao cumprimento do limite de despesa de pessoal. Os números declarados por 3.222 Municípios que encaminharam as informações do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 indicam que 1.016 já ultrapassaram o limite de gastos com pessoal. Dos 2.206 Municípios restantes, 727 estavam enquadrados no limite prudencial, situação que já indica o risco de extrapolação.

O Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS acompanha o posicionamento delineado, trazendo para o debate questionamentos quanto à legalidade da Portaria ME/STN nº 233/2019.

É importante salientar que o § 1º do art. 18 da LRF faz referência expressa à contabilização de **contratos de terceirização** de mão de

---

<sup>4</sup> Agência CNM de Notícias.

obra que se referem à substituição de servidores e contratos públicos, não mencionando os contratos de gestão. Assim, faz-se necessário aprovar lei complementar que defina a contabilização dos contratos de gestão como outras despesas com pessoal, a exemplo do que a LRF faz com os contratos de terceirização, não sendo possível ao Poder Executivo reinterpretar a disposição em seus manuais técnicos.

Nos contratos de gestão, diferentemente do que ocorre com a terceirização, o Poder Público não contrata insumos, mas estabelece marcadores de produção e qualidade. Nesses últimos, aliás, o gestor público sequer controla os gastos de pessoal da organização prestadora de serviços, que se compromete, contudo, a entregar as metas pactuadas.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, aliás, decidiu no sentido de que os gastos decorrentes dos mencionados ajustes não se enquadram nos limites estabelecidos pelo art. 19 da LRF, ao responder à consulta do Município de Patrocínio Paulista sobre a possibilidade de a Administração Pública firmar vínculo de cooperação com organizações não governamentais, com organizações sociais de sociedade civil de caráter público e com associações para a operacionalização do Programa Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, bem como da contabilização de seus gastos.

O Tribunal de Contas da União – TCU, por sua vez, em resposta à consulta formulada pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal<sup>5</sup>, esclareceu não existir, em sua jurisprudência, 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. Ademais, a Corte de Contas asseverou, com fundamento em manifestação do Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>, que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais não consistem em contratação de terceirizados e que o art. 18, § 1º, da LRF exige apenas a contabilização dos gastos com contratos

---

<sup>5</sup> TC nº 023.410/2016-7 (Acórdão TCU-Plenário nº 2.444/2016).

<sup>6</sup> ADI 1.923.

de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado.

Dessa maneira, 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.

Por fim, vale notar que, em 2016, o Poder Executivo encaminhou proposta de alteração da LRF para incorporar as despesas ora discutidas na despesa total com pessoal: o PLP nº 257/2016. Em seu art. 14, a proposição buscou a alteração do art. 18, § 1º, que, com a nova redação, passaria a obrigar o cômputo, como “outras despesas de pessoal”, dos valores repassados para organizações da sociedade civil, relativos à contratação de mão de obra por tais entidades para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos em mútua cooperação com o Poder Público”.

A proposta foi aprovada pelo Congresso Nacional sem a referida modificação no § 1º do art. 18 da LRF no fim de 2016. Já em 2017, o MDF passou a prever a necessidade de contabilização, como despesas com pessoal, dos valores repassados a organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública. Em outras palavras, o próprio Poder Executivo reconhecia, em 2016, a necessidade de lei complementar para modificar o cômputo das despesas com pessoal.

Observa-se, inequivocamente, que o Manual em comento exorbitou sua capacidade regulamentar, cabendo a sustação de seus efeitos por meio da adoção, pelo Congresso Nacional, de Decreto Legislativo.

Tramita na Casa o PDL nº 219/2019, que conta com 7 apensos (PDL nº 212/2019, PDL nº 213/2019, PDL nº 217/2019, PDL nº 237/2019, PDL nº 263/2019, PDL nº 290/2019 e PDL nº 484/2019). A matéria aguarda parecer

na Comissão de Finanças e Tributação e seguirá, posteriormente, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Portaria ME/STN nº 233/2019 não define a regra de contabilização, mas estabelece prazo para a adoção dos procedimentos para que a contabilização seja realizada. Se sustada, a aplicação da regra passaria a ser imediata, em vista do que dispõem as Portarias MF/STN nº 389/2018 e ME/STN nº 286/2019, que aprovam o MDF.

Não é necessária a sustação, na íntegra, das Portarias MF/STN nº 389/2018 e ME/STN nº 286/2019, visto que a elaboração do MDF é atribuição da STN, nos termos do art. 50, § 2º, da LRF, em conjunto com o art. 17 da Lei nº 10.180/2001, conforme já explicitado. A ação do Congresso Nacional, portanto, deveria abranger, além da sustação de efeitos da Portaria ME/STN nº 233/2019, a sustação de efeitos do item 04.01.02.01(3) do MDF<sup>7</sup>, que trata da contabilização de despesas em discussão, as quais, como ficou claro, depende da aprovação de lei complementar.

Certos da receptividade da Comissão de Finanças e Tributação, são essas as informações técnicas que julgamos relevantes para a apreciação da matéria.

Sala da Comissão, em 13 de setembro de 2019.

Deputado **JORGE SOLLA**

Deputado **EDUARDO BARBOSA**

---

<sup>7</sup> Na 9ª e na 10ª Edições do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovadas pelas Portarias MF/STN nº 389/2018 e ME/STN nº 286/2019.