

# **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 219, DE 2019**

Apensados: 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

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.

**Autor:** SENADO FEDERAL – Senador ROGÉRIO CARVALHO

**Relator:** Deputado ELIAS VAZ

### **I – RELATÓRIO**

O PDL em análise, de autoria SENADO FEDERAL, “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”.

Segundo a justificativa do autor, a Portaria obriga que, já a partir de 2021, parcela das despesas com organizações sociais seja computada como despesa de pessoal, afetando o limite de pessoal dos entes, estabelecido pelos art. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

À proposição principal foram apensados 7 PDLS:

- 1) PDL nº 212/2019, de autoria dos Deputados Afonso Florence e Nelson Pellegrino, que “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”.

- 2) PDL nº 213/2019, de autoria do Deputado Bacelar, que “Susta a aplicação da Portaria nº 233, de 15 de abril 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”.
- 3) PDL nº 217/2019, de autoria do Deputado Jorge Solla, que “Susta a Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019, da STN 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".
- 4) PDL nº 237/2019, de autoria do Deputado Pedro Westphalen, que “Susta a aplicação da Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019, 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”.
- 5) PDL nº 263/2019, de autoria do Deputado Afonso Florence, que “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”.
- 6) PDL nº 290/2019, de autoria do Deputado Domingos Neto, que “Susta a Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018, da Secretaria do Tesouro Nacional – na parte específica em que resta modificado o item nº 04.01.02.01 (3) – "Despesas com pessoal decorrentes de contratação de serviços

públicos finalísticos de forma indireta" do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e, por decorrência, a Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional".

- 7) PDL nº 484/2019, de autoria do Deputado Pastor Sargento Isidório, que "Visando não prejudicar Entidades Filantrópicas ou Sociedade do Terceiro Setor, susta os efeitos da Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019, 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 9<sup>a</sup> edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018".

A proposta tramita em regime de prioridade (art. 151, II, RICD) e está sujeita à apreciação do Plenário, tendo sido distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e art. 54, RICD), nessa ordem.

O PDL vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

O Regimento Interno (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Quanto ao mérito, a necessidade de contabilização 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 existe desde a 8ª edição do MDF, aprovada pela Portaria STN nº 495/2017. A regra em questão já era aplicável, portanto, em 2018, tendo sido mantida para 2019 com a aprovação da 9ª Edição do MDF, nos termos da Portaria STN nº 389/2018.

Conforme alegou a Secretaria do Tesouro Nacional –STN no referido manual<sup>1</sup>:

*Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço a outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.*

*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 art. 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’.*

*Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.*

*Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.”*

A regra inserida no Manual em 2017 foi recentemente confirmada por uma votação na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), conselho consultivo formado

---

<sup>1</sup> Item 04.01.02.01(3) da 8ª Edição do MDF, p. 502.

por representantes dos entes da federação<sup>2</sup>, em votação apertada (13 votos a favor e 11 votos contra)

O que preocupa os Estados e os Municípios é o enquadramento das despesas com contratos de gestão nas despesas com pessoal, o que traria, para muitos deles, forte incremento das despesas com pessoal e o consequente desenquadramento dos limites fixados pela LRF. Os críticos da medida têm apontado que o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 faz referência expressa à contabilização de contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e contratos públicos, não mencionando os contratos de gestão. Nesse sentido, a tese defendida é a de que seria necessária 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.

De outro lado, como defende a STN, embora os dois tipos de contratos sejam regidos por leis distintas (Lei nº 8.666/93, nos contratos de terceirização; Lei nº 9.637/1998, nos contratos de gestão), não haveria diferença essencial que justificasse o tratamento desigual na contabilização como “outras despesas com pessoal”, nos termos do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, exceto pelo momento de apuração, já que nos contratos de gestão o repasse de recursos é amplo, abarcando outros itens além de gastos com pessoal.

A tese da STN tem sido corroborada por alguns Tribunais de Contas. O Tribunal de Contas do Distrito Federal concluiu que a terceirização de serviços envolvendo mão de obra que caracterize substituição de servidor e empregado público deve ser contabilizada como Outras Despesas de Pessoal e computada no limite de despesas com pessoal do Poder ou órgão contratante, inclusive no tocante aos contratos de gestão. Essa contabilização deve seguir os termos do § 1º do art. 18 da LRF. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, ao responder consulta formulada pelo Prefeito do Município de Mirassol D’Oeste, entendeu como despesa de pessoal as despesas com mão de obra das empresas terceirizadas nas atividades de

---

<sup>2</sup> Estados, Distrito Federal, Municípios, Tribunais de Contas estaduais, Tribunal de Contas da União, Congresso Nacional, entre outros.

saúde como forma complementar aos serviços públicos, sujeitas, portanto às implicações do art. 18 da LRF.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por outro lado, ao responder à consulta do Prefeito 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, decidiu no sentido de que os gastos decorrentes dos mencionados ajustes não se enquadram nos limites estabelecidos pelo art. 19 da LRF.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em resposta à consulta formulada pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal<sup>3</sup>, esclareceu não haver, na jurisprudência do Tribunal, 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.

Além disso, o TCU assentou, com fundamento na manifestação do Supremo Tribunal Federal<sup>4</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 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.

O TCU, contudo, manifestou preocupação com a utilização abusiva da contratação de organizações sociais, o que pode acarretar riscos ao equilíbrio fiscal do ente federativo, cumprindo ao Congresso Nacional sopesá-

---

<sup>3</sup> TC nº 023.410/2016-7 (Acórdão TCU-Plenário nº 2.444/2016).

<sup>4</sup> ADI 1.923.

los com a realidade da assistência à saúde, por exemplo, 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 inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da LRF, as despesas com pessoal dessas organizações.

Assim, há razões suficientes para concluir que o MDF exorbitou sua capacidade regulamentar, inserindo a contabilização 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. A LRF, em seu art. 18, § 1º, não determina que todos os contratos de terceirização de mão de obra devam ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, mas somente os que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

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.

Convém lembrar que, em 2016, o Poder Executivo encaminhou proposta de alteração da LRF para incorporar as despesas ora discutidas na despesa total com pessoal. O art. 14 do PLP nº 257/2016 pretendia introduzir diversas alterações na LRF, incluindo a do art. 18, § 1º, que passaria a ter a seguinte redação:

“Art. 18 .....  
§ 1º Serão computados como “Outras Despesas de Pessoal” os valores:  
I – dos contratos de terceirização de mão de obra ou qualquer espécie de contratação de pessoal de forma direta ou indireta, inclusive por posto de trabalho, que atue substituindo servidores e empregados públicos; e  
II – 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”.

Dado o ambiente político conturbado e a extensão dos impactos das alterações propostas, o PLP nº 257/2016 foi aprovado<sup>5</sup> sem o

---

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 156/2016.

dispositivo. Logo em seguida, contudo, o MDF passou a incorporar o entendimento de que deveriam ser contabilizadas as 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.

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do PDL nº 219 de 2019, e de seus 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), e no mérito, pela aprovação do PDL nº 219, de 2019, e pela rejeição de seus 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).

Sala da Comissão, em de outubro de 2019.

Deputado ELIAS VAZ