

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Projeto de Decreto Legislativo N.º 219, DE 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 - Rogério Carvalho - PT/SE

Relator: Designado Relator, Dep. Elias Vaz (PSB-GO)

VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA ALÊ SILVA

RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o mérito do Projeto de Decreto Legislativo (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.

Essa Portaria estabelece que a partir de 2021 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.

VOTO DO RELATOR

A edição da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas, estabeleceu, dentre outros, limites para o endividamento público e para as despesas com pessoal e criou instrumentos de transparência da gestão fiscal. Além disso, a LRF inovou ao determinar que se realizasse a consolidação, nacional e por esfera de Governo, das contas dos entes da Federação (União, estados, DF e municípios). Esta competência é exercida pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN/ME), conforme disposto no art. 51 da LRF.

Além da competência de consolidação propriamente dita das contas dos entes da Federação por meio do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN -(competência operacional), a STN/ME ainda possui competência para editar as normas gerais para a consolidação das contas públicas (competência **normativa**), enquanto não criado o Conselho de Gestão Fiscal conforme a seguir:

“Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 50.

[...]

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.”

As normas gerais editadas pela STN/ME em sua competência normativa transitória devem ser observadas obrigatoriamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios por força do referido art. 50 da LRF, e essa competência é levada a efeito por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). O MCASP encontra-se na sua 8ª edição, com vigência a partir do exercício de 2019, e o MDF na sua 10ª edição com vigência a partir do exercício de 2020, sendo que a 9ª edição (publicada em 2018) se encontra vigente no ano de 2019.

A competência para a edição dos referidos Manuais encontra-se disciplinada no Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, conforme a seguir:

“Decreto nº 6.976/2009:

Art. 7º Compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal:

[...]

XX - promover a adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, por meio da elaboração, discussão, aprovação e publicação do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;

XXI - dar suporte técnico aos entes da Federação quanto ao cumprimento dos padrões estabelecidos no MCASP, no MDF, e em normas gerais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

XXII - disseminar, por meio de planos de treinamento e apoio técnico, os padrões estabelecidos no MCASP e no MDF para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;”

O objetivo do MDF é uniformizar procedimentos, descrever rotinas e servir de instrumento de racionalização de métodos relacionados à elaboração de seus relatórios e anexos. Nesse sentido, o manual dispõe sobre as determinações legais, a definição dos demonstrativos que os compõem, enfatizando sua abrangência e particularidades, os modelos dos demonstrativos e instruções de preenchimento, os prazos para publicação, bem como as penalidades.

As atualizações do MDF, hoje na 9^a edição, com vigência para o exercício de 2019, são organizadas pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, da Secretaria do Tesouro Nacional. Essas atualizações levam em conta as discussões realizadas na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação - CTCNF, conselho consultivo formado por representantes dos entes da federação (dentre eles estados, DF, municípios, tribunais de contas estaduais, TCU, Congresso Nacional, dentre outros

A CTCNF tem como objetivo propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas (conforme § 2º do art. 50 e art. 67 da LRF).

As alterações do MDF são levadas a efeito somente após discussão e deliberação, em caráter consultivo dos 31 (trinta e um membros) da CTCNF mediante votação que deve contar com a maioria absoluta de seus membros.

O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF aborda orientações para a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, com o objetivo de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF. Desde a sua 8^a edição (publicada em junho de 2017 e com vigência a partir do exercício de 2018), o Manual apresenta o regramento a seguir, de forma a suprir uma lacuna normativa até então observada:

1. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta.

- I. Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à 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.
- II. 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".
- III. 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.

IV. 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.

Como exposto acima, o MDF apresenta o entendimento de que devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal as despesas com pessoal que atua na atividade fim do ente público, independentemente da forma de contratação. Como exemplo, tem-se a contratação de profissionais para atuação na área da saúde por meio de cooperativas, de consórcios públicos, de pessoas jurídicas ou por meio de organizações da sociedade civil, como as OSs, OSCIPs e congêneres.

Em relação às organizações da sociedade civil, é necessário esclarecer que o entendimento apresentado no MDF refere-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou têm a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público, o que normalmente é feito por intermédio de um contrato de gestão. 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.

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

Entre os argumentos para defender esse entendimento, está o fato de que nos contratos de gestão a unidade continua pública, com todo seu patrimônio afeto ao serviço público ao qual é destinada, que os recursos ali aplicados vêm do orçamento do ente estatal e que somente o gerenciamento é feito em parceria com uma entidade privada sem fins lucrativos. A não consideração dessas despesas no cômputo das despesas com pessoal para fins de limite, mesmo tendo de arcar com elas, o ente da Federação estará, de certa forma, “mascarando os gastos com pessoal” podendo ampliar os gastos com pessoal e comprometer o equilíbrio intertemporal das finanças públicas.

Outro motivo importante para a manutenção da vigência da Portaria STN 233/2019 é que, muito embora a regra do Manual apresente a interpretação da LRF com base nas discussões

com os entes da Federação, sob o ponto de vista operacional, hoje não há como segregar as despesas de pessoal dos repasses feitos para as Organizações Sociais e a verificação do cumprimento do Manual era difícil de se colocar em prática. Isso tem implicação inclusive para fins do Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar nº 159/2017) e do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (Lei Complementar nº 156/2016 e Lei nº 9.496/97), uma vez que um dos requisitos é observar os critérios do MDF. **Se não tem como aferir se o requisito foi cumprido, pode se gerar um risco de se permitir que um ente da Federação ingresse nos referidos programas sem, de fato, estar apto a isso.**

Esclarece-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados. Para identificar esses valores, a Portaria STN nº 233/2019 previu a criação pela Secretaria do Tesouro Nacional de rotinas contábeis que tornem possível obter essas informações pormenorizadas de forma a permitir a precisa apuração do limite de despesas de pessoal conforme o MDF, bem como concedeu um prazo significativo para os entes da federação fazerem ajustes nos seus respectivos processos de prestação de contas. Então, em virtude de limitações operacionais e lacuna no regramento contábil aplicável, a Portaria flexibilizou, em caráter excepcional, a observância da regra (vigente desde 2018) para os exercícios de 2018 a 2020, fazendo com que os entes tenham tempo para se adaptarem. Portanto, tratou-se, na verdade de uma flexibilização do prazo de cumprimento das regras até então vigentes.

Assim, quanto ao mérito, percebe-se que os atos que estão sendo atacados estão bem fundamentados no melhor interesse público.

Quanto aos aspectos formais não há qualquer irregularidade nos atos que estão sendo contestados. Quanto aos aspectos materiais, a Portaria STN 223/2019 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, tem o amparo legal Lei Complementar 101/2000 e do Decreto 6976/2009. Não há que se falar, portanto, em sustá-lo, haja vista que o requisito constitucional para tal finalidade é a “exorbitação do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa” (Art. 49, V, CF/1988).

Também é preciso trazer ‘luz o uso indiscriminado de Projetos de Decreto Legislativos para sustar atos do Poder Executivo com os quais os parlamentares simplesmente não concordam no mérito. O Constituinte ao conceder ao Congresso Nacional a competência para sustar atos do Poder Executivo, no art. 49, V da CF/1988, estabeleceu os limites da aplicabilidade desse dispositivo aos casos em que “os atos normativos do Poder Executivo exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. O que temse percebido de forma recorrente é o uso de PDC’s pelos parlamentares como instrumento para sustar indiscriminadamente atos do Poder Executivo com os quais não concordam no mérito. Como o ato normativo que se pretende sustar não ultrapassa esses limites constitucionais, não há que se discutir seu mérito por meio de Decreto Legislativo.

Portanto Voto pela **NÃO IMPLICAÇÃO DA MATÉRIA EM AUMENTO OU DIMINUIÇÃO DA RECEITA OU DA DESPESA PÚBLICAS, NÃO CABENDO PRONUNCIAMENTO QUANTO À ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E, NO MÉRITO, PELA REJEIÇÃO DO PDL 219/2019 E SEUS APENSADOS.**

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2019.

Deputada Alê Silva

PSL/MG