



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Alexandre Serfiotis

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2019
(Do Sr. Alexandre Serfiotis)

Apresentação: 05/12/2019 15:09

PDL n.728/2019

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 - STN, do Ministério da Economia estabelece:

- 1) regras transitórias para a definição de rotinas contábeis para inclusão das despesas de pessoal das Organizações da Sociedade Civil (OSC), no cômputo do montante dos Estados com os quais mantenham contrato;
- 2) que a STN definirá 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 OSCs de modo a cumprir com a determinação até 2020.

Ou seja, a Portaria 233/2019 determina que até o final do exercício de 2020 os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das Organizações da Sociedade Civil para o cumprimento integral dessas disposições, alterando a forma como vinha sendo realizado o registro de despesas com os contratos e demais ajustes celebrados com essas entidades,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Alexandre Serfiotis

que até então, em regra, eram registrados como gastos com contratação de pessoas jurídicas.

Ao estabelecer essa nova regra, a STN amplia o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2.000 (LRF), sem ter competência para tal.

A STN portanto, exorbita em seu poder regulamentar ao editar a Portaria 233/2019 porque avança sobre matéria que precisa ser veiculada em lei, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional. A Portaria viola o princípio constitucional da legalidade estrita, e usurpa a competência do Parlamento.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 48, inciso XIII que compete 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*”.

Portanto, ainda que seja competência da STN regulamentar, entre outras matérias, o registro contábil das despesas públicas, esta atividade é de disciplina meramente operacional, não podendo inovar em questões reservadas à lei. À STN só compete registrar como despesas de pessoal aquelas assim definidas no Art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), qual seja:

“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’.”

Os valores dos contratos de parcerias e fomento público nunca foram contabilizados como despesas de pessoal, porque não se destinam à substituição de mão de obra (como determina o § 1º, do art. 18 da LRF). O objetivo dos contratos de gestão com as organizações sociais é estimular a atuação e a cooperação entre Administração Pública e instituições privadas no desenvolvimento de atividades de interesse público.

E é essa a compreensão do Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão nº 2444, de 2016 (Processo 023.410/2016), ao analisar solicitação do Congresso Nacional, que requereu esclarecimentos sobre a possibilidade de celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais na área de saúde, e se a despesa com pagamento de salários nesses contratos deve constar dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

O TCU entendeu por bem manifestar-se no sentido de afirmar a validade dos referidos contratos (conforme decisão anterior do Supremo Tribunal Federal) e sedimentou a tese de que as despesas com tais contratos não podem ser consideradas como despesas de pessoal. Destaca ainda que eventual uso abusivo deste tipo de contratação para fugir aos limites da LRF, deve ser tratado exclusivamente pelo Congresso Nacional, por meio de Projeto de Lei que possa expandir o previsto no §1º do art. 18 da LRF.



Vejamos um recorte do citado 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. 18 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 inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000, as despesas com pessoal dessas organizações.” (grifos nossos)

Desta forma, podemos concluir do Acórdão do TCU (fundado nas razões externadas pelo STF por ocasião da ADI 1.923) 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 conveniente.

Do impacto nos municípios e nos estados federados

A Portaria nº 233, de 2019, gerou um ambiente de intensa insegurança jurídica nos municípios e Estados brasileiros ao exigir a computação em suas despesas de pessoal as decorrentes dos contratos com OSCs ou outros contratos de parcerias público-privadas.

A medida impacta principalmente nos Municípios, em especial nos que se encontram em dificuldade para manter a despesa de pessoal no limite abaixo dos 54% da sua Receita Corrente Líquida, conforme estabelece a LRF, e atualmente são inúmeros os serviços prestados pelo seguimento das Organizações Sociais às prefeituras, a exemplo das áreas de saúde, educação, assistência social, limpeza pública, cultura e infraestrutura.

O impacto da Portaria 233/2019 também avança sobre os estados. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, cerca de 17 dos 27 estados possuem gastos com



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Alexandre Serfiotis

pessoal acima dos limites da LRF, além de 7 estarem em vias de Decretação de calamidade financeira. E esses números devem aumentar se os dados forem atualizados conforme o disposto na Portaria 233/2019.

O princípio da Legalidade, tal qual outros princípios fundamentais como o da segurança jurídica, não é um instituto posto a favor do administrado apenas, mas também dos administradores e, em última instância, da própria Administração Pública.

Assim sendo, e diante da evidente incompetência da Secretaria do Tesouro Nacional em legislar sobre o tema ao ampliar o conceito legal de “*despesas de pessoal*” por meio de simples Portaria, na contramão dos entendimentos firmados pelo STF e pelo TCU, sendo que para tal faz-se necessário Projeto de Lei Complementar que altere a Lei Complementar 101/2000 (LRF), solicitamos apoio dos nobres sustar os efeitos da Portaria nº 233, de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia, nos termos do artigo 49, V, da Constituição Federal.,

DEPUTADO ALEXANDRE SERFIOTIS
PSD-RJ