



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 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.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados, 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, de modo a desobrigar os entes da Federação a contabilizar como despesa de pessoal montantes decorrentes de contratos com organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, confere ao Congresso Nacional competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

É o caso 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. Os dispositivos determinam aos entes da Federação a adaptação de seus procedimentos até 2020 para o adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil – OS que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

Ademais, a Portaria autoriza que até 2020 os montantes transferidos às Organizações Sociais, utilizados para o pagamento de pessoal, não sejam levados em



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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 vigente.

Em outros termos, a Portaria obriga que, já a partir de 2021, parcela das despesas com OS seja computada como despesa de pessoal, afetando o limite de pessoal dos entes, estabelecido pelos art. 19 e 20 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, estabelece que 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, conforme abaixo.

“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.

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".

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 pessoal¹”.

A LRF estabelece 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 serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". Ocorre que o dispositivo não pode ser automaticamente estendido às despesas com Organizações Sociais, tendo em vista as diferentes naturezas entre contratos de terceirização e contratos de gestão com OS. No primeiro caso, trata-se de figura típica de contrato administrativo, em que há oposição de interesses entre contratante e contratado. No caso dos contratos de gestão com as OS, a entidade privada e o Poder Público têm a mesma finalidade: a realização de serviços públicos de saúde, educação, cultura, entre outros. Desta maneira, os contratos de gestão não teriam natureza efetivamente contratual, reforçando-se suas diferenças em relação aos contratos de terceirização.

¹ Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/28654:903580:inline>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

É o que se depreende do voto condutor do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923.

“É justamente isto que se passa no contrato de gestão, em que a entidade privada, constituída para atuar sem finalidade lucrativa nas áreas elencadas no art. 1º, e o Poder Público, submetido aos deveres constitucionais de agir, pretendem alcançar a mesma finalidade: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia. Os interesses de ambas as partes, portanto, confluem em uma mesma direção, o que é totalmente diverso do que ocorre com a figura típica do contrato administrativo, caracterizado pela oposição de interesses. É nesse sentido que se expressa a doutrina, recusando aos contratos de gestão a natureza verdadeiramente contratual²”.

Convém assinalar que as despesas com OS já são registradas nos orçamentos públicos dos entes federados. Do ponto de vista orçamentário, os contratos com OS são classificados como “Outras Despesas Correntes”, pois se trata de uma prestação de serviços em que Poder Público e entidade privada se unem para a realização do interesse público. Por conseguinte, não há que se falar em terceirização envolvendo a atividade-fim do contratante, afastando-se o art. 18 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000.

Portanto, os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional que o PDS propõe sustar exorbitam de seu poder regulamentar, uma vez que estendem dispositivo que versa sobre contratos de terceirização a contratos de gestão com organizações sociais.

Ademais, ao determinarem que, a partir de 2021, montante das despesas com OS sejam computados como gastos de pessoal, os referidos normativos causarão enorme prejuízo a serviços públicos, especialmente os de saúde. A regra sequer estabelece um escalonamento razoável, levando em conta a situação econômica e fiscal atual. A crise fiscal pela qual passam estados e municípios afetou sua Receita Corrente Líquida – RCL, impactando os limites de pessoal de que trata a LRF. Há diversos entes que já se encontram no limite prudencial estabelecido pela lei ou até já ultrapassaram o teto permitido. Por outro lado, sob qualquer circunstância, mantêm-se as obrigações dos entes federados de prestação de serviços públicos como os da área da saúde. Em particular, os municípios, em média, já aplicam 24% de suas receitas com saúde, quase dez pontos acima do piso legal de 15%.

Se mantida, a regra criada pela STN causaria grande prejuízo à população, visto que poderá implicar, já a partir de 2021, a exigência de redução de serviços públicos para ajuste aos limites de pessoal da LRF. Portanto, a regra ofende, especialmente, o art. 196 e o art. 205 da Constituição Federal, que definem, respectivamente, a saúde e a educação como dever do Estado e direitos de todos.

Convém lembrar que, caso o ente não consiga se adaptar ao limite de pessoal da LRF, sofrerá sanções que envolvem a proibição de receber transferência voluntária, de receber garantias de outros entes e de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

² Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADI1923LF.pdf.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Portanto, o maior prejuízo seria à população, tendo em vista a impossibilidade de se manter a prestação de serviços públicos pelos entes federados.

Por essas razões, por ter certeza de que é imperioso sustar 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, submeto este Projeto de Decreto Legislativo aos demais Senadores.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

PT/SE

