



SENADO FEDERAL

## PARECER Nº , DE 2019

Do **Senado Federal**, sobre o Projeto de Decreto Legislativo 219/2019, 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 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018”.

Relator: Senador **Otto Alencar**  
(PSD/BA)

### 1 Relatório

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 219, de 2019, apresentado em 07/05/2019 pelo ilustre senador Rogério Carvalho (PT/SE), pretende sustar a Portaria 233, de 15/04/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 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 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN 389, de 14/06/2018. Além disso, o PDL pretende sustar o referido item 04.01.02.01 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais.

A Portaria STN 233/2019 determina que a Secretaria do Tesouro Nacional tem até o final do exercício financeiro atual para regulamentar os novos procedimentos de registro 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.



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

O autor argumenta na justificação da proposição que tal medida, ao alterar o registro de despesas do poder público, afetará a reconhecida crise fiscal dos estados e municípios brasileiros. Ademais, os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional exorbitariam de seu poder regulamentar, uma vez que estenderiam dispositivo que versa sobre contratos de terceirização a contratos de gestão com organizações sociais (art. 18, § 1º da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Argumenta, ainda, que 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". No entanto, o dispositivo não poderia ser automaticamente estendido às despesas com Organizações Sociais (OS), tendo em vista as diferentes naturezas entre os contratos de terceirização e os contratos de gestão dessas organizações. No primeiro caso, tratar-se-ia 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. Dessa maneira, os contratos de gestão não teriam natureza efetivamente contratual, reforçando-se suas diferenças em relação aos contratos de terceirização.

É o relatório.

## 2 Análise

Nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição, é competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Nesse sentido, e considerando a aprovação de requerimento de urgência para a matéria em 08/05/2019, o PDL 219/2019 é apreciado pelo Plenário do Senado Federal.



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

A Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, e considerando as competências estabelecidas no art. 18 da Lei 10.180/2001, complementadas pelas atribuições definidas no art. 7º do Decreto 6.976/2009, e nos incisos IX, X, XIII, XXI e XXIII do art. 48 do Anexo I do Decreto 9.679/2019, editou a Portaria 233/2019 para padronizar os demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A portaria em questão estabelece que até o final do exercício de 2019, a STN deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do 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, conforme definido no item 04.01.02.01 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN 389/2018.

Além disso, 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 das disposições da portaria.

Por fim, permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que 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 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 vigente.

Quanto ao mérito da matéria, é importante ressaltar, inicialmente, que a Portaria 233/2019 da Secretaria do Tesouro Nacional foi vista com preocupação



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

por entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Estado de São Paulo (Cosems/SP). Em resumo, essas entidades entendem que as organizações da sociedade civil representam um importante apoio aos entes da federação, atendendo demandas da população em que os gestores públicos não conseguiriam atuar, seja por inviabilidade financeira ou por carência de pessoal. Diversos serviços nas mais variadas áreas, como saúde, educação, assistência social, limpeza pública, cultura e infraestrutura, poderiam ser comprometidos a partir das determinações da Portaria 233/2019.

Por outro lado, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de esclarecimento divulgado em sua página na internet<sup>1</sup>, argumenta que a regra de que trata a Portaria 233/2019 já estaria vigente desde o exercício de 2018. Não representaria, portanto, uma novidade, haja vista já fazer parte do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN 389, de 14/06/2018. A STN defende que, ao contrário de ser a imposição de uma nova interpretação, a Portaria 233/2019 significa, na verdade, uma flexibilização, em caráter excepcional, para observância da regra (vigente desde 2018) para os exercícios de 2018 a 2020, concedendo aos entes um razoável tempo para se adaptarem.

É inegável que padronizar os demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas, é algo de maior interesse para a boa saúde fiscal de nosso país, além de ser uma determinação do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também não podemos esquecer os avanços em termos de equilíbrio fiscal e transparência trazidos por essa lei. Contudo, a LRF não foi suficiente para impedir a insolvência de vários estados brasileiros. Para constatar isso, basta observar que há estados que decretaram situação de calamidade financeira, com atrasos no pagamento da remuneração

---

<sup>1</sup> Disponível em [www.tesouro.fazenda.gov.br/-/esclarecimento-do-tesouro-nacional-sobre-as-portarias-06-2018-e-233-2019](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/esclarecimento-do-tesouro-nacional-sobre-as-portarias-06-2018-e-233-2019), acesso em 09/05/2019.



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

de seus servidores e de obrigações junto a fornecedores, e insuficiência de recursos para quitar dívidas e realizar ações essenciais do Poder Público. Está claro que espaços para aperfeiçoamentos e correções de falhas ainda existem na legislação fiscal e, nesse sentido, acredito tenha sido editada a Portaria 233/2019.

É louvável a iniciativa da Secretaria do Tesouro Nacional de excepcionalizar, para os exercícios de 2018 a 2020, a nova forma de cálculo da despesa total com pessoal do ente contratante introduzida pela Portaria 233/2019 (ou de forma mais precisa, introduzida pela 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovada pela Portaria STN 389, de 14/06/2018), sendo plenamente aplicável a partir do exercício de 2021. A Secretaria teve a sensibilidade de permitir um período de adaptação à significativa inovação por ela estabelecida, sobretudo levando-se em consideração que diversos estados e municípios passam por dificuldades fiscais.

Por outro lado, consideramos que assiste razão ao autor da proposta, ilustre senador Rogério Carvalho, quando argumenta que as portarias em análise exorbitam de seu poder regulamentar. Esse também foi o entendimento do Tribunal de Contas da União, quando da apreciação do Acórdão 2444/2016 - Plenário, decorrente de solicitação do Congresso Nacional a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área da saúde, e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gasto de pessoal da LRF.

Naquela ocasião, em função da natureza jurídica dos contratos de gestão, o Tribunal entendeu não ser possível considerar tais despesas como gasto de pessoal do ente contratante. Ademais, alertou que na hipótese de uso abusivo nas contratações, com o objetivo de ocultar desvio de finalidade da cooperação para tão somente escapar dos limites fiscais da LRF com gasto de pessoal, seria o caso de o Congresso Nacional estabelecer regulamentação específica. Já



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

naquela manifestação de 2016, o TCU apontou os riscos da utilização abusiva dos contratos de gestão para o equilíbrio fiscal dos entes federativos.

Embora, de forma muita desafortunada, sejam frequentes os casos de contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, como constatado pelo TCU (Acórdão 2444/2016 – Plenário), não devemos tratar o legítimo instrumento de parceria com organizações da sociedade civil como se ele fosse inexoravelmente um subterfúgio para esconder terceirizações indevidas.

Entendemos, assim como fez o TCU, que o § 1º do art. 18 da LRF não se aplica às contratações de organização da sociedade civil. O dispositivo é aplicável aos valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, os quais deverão ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. Nas palavras do ministro do TCU Bruno Dantas, proferidas no Voto que conduziu o Acórdão 2444/2016 – Plenário, com as quais anuímos:

*“traçar uma analogia entre terceirização de mão de obra e contratação de organização social, com o intuito de ampliar o alcance do art. 18, §1º, da LRF (...) não me parece ser a melhor hermenêutica, pois os dois institutos possuem natureza completamente distintas. O primeiro visa tão somente suprir a contratante de mão de obra, enquanto que o segundo tem a finalidade de transferir determinadas atividades para o setor privado, visando a parceria no atingimento de metas.”*

Certamente, a Portaria 233/2019 foi editada pela Secretaria do Tesouro Nacional com base no legítimo interesse de melhor atender ao interesse público. Contratos de gestão indevidos comprometem o equilíbrio fiscal dos entes federativos, haja vista que ao prestar serviços por outros meios, os gastos com pessoal são artificialmente reduzidos, aumentando indevidamente a margem para atingimento do limite de 60% da Receita Corrente Líquida estabelecido pela LRF (art. 19, incisos II e III). Tal margem poderia ser preenchida com aumentos sucessivos da remuneração de servidores e/ou empregados, ou ainda novas



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

contratações de pessoal permanente, situações de difícil reversão. De mais a mais, as despesas com organizações da sociedade civil passariam a disputar a parcela de 40% da receita corrente líquida destinada a despesas de custeio, investimentos e amortização da dívida pública, comprimindo ainda mais essas rubricas.

Não obstante essas observações, o registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo das despesas total com pessoal dos entes da Federação é matéria a ser deliberada pelo Congresso Nacional, não podendo ser estabelecida por meio de portaria da Secretaria do Tesouro Nacional. Dada a importância do assunto para o equilíbrio fiscal dos entes federativos e para as finanças públicas, ao mesmo tempo em que nos manifestamos pela sustação da Portaria 233/2019 da Secretaria do Tesouro Nacional e do item 04.01.02.01 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN 389/2018, conclamamos por uma célere e cuidadosa decisão do Parlamento sobre essa questão.



SF/19458.86129-00



## SENADO FEDERAL

### 3 Voto

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 219/2019, no sentido de que sejam sustados, por exorbitar do poder regulamentar, a Portaria 233, de 15/04/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, e o item 04.01.02.01 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria 389, de 14/06/2018, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Plenário do Senado Federal, em

Senador DAVI ALCOLUMBRE (DEM/AP)  
Presidente

Senador OTTO ALENCAR (PSD/BA)  
Relator



SF/19458.86129-00