



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Gabinete do Ministro da Economia

OFÍCIO SEI Nº 112/2020/ME

Brasília, 17 de março de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Senador SÉRGIO PETECÃO
Primeiro-Secretário do Senado Federal

Assunto: Requerimento de Informação.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício nº 60 (SF), de 20.02.2020, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 394/2019, de autoria do Senhor Senador OTTO ALENCAR, que solicita “informações sobre a motivação da obrigação aos entes da Federação de 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, produzido por meio 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”.

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação do parlamentar, cópia do Despacho FAZENDA-ASPAR (6496032), da Secretaria Especial de Fazenda.

Atenciosamente,

PAULO GUEDES
Ministro de Estado da Economia



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Assessoria Parlamentar

DESPACHO

Processo nº 12100.101526/2019-85

À Assessoria para Assuntos Parlamentares,

Em atenção ao Despacho GME-CODEP (2383336), encaminho resposta elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional contida na Nota Técnica nº 5/2019/CCONF/SUCON/STN/FAZENDA-ME (2455869).

Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

Documento assinado eletronicamente

JEFERSON LUIS BITTENCOURT

Secretário Especial Adjunto de Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Jeferson Luis Bittencourt**, **Secretário(a) Especial Adjunto(a) de Fazenda**, em 14/02/2020, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6496032** e o código CRC **F0DB60D8**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Contabilidade Pública
Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação

Nota Técnica SEI nº 5/2019/CCONF/SUCON/STN/FAZENDA-ME

Assunto: Resposta ao requerimento de informação acerca das motivações dos entendimentos constantes do item 04.01.02.01 (3) do Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, e das regras transitórias estabelecidas pela Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019.

Senhora Subsecretária,

1. Trata-se de resposta ao requerimento de informação acerca da motivação da obrigação dos entes da federação de contabilizar como despesas 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. Tal regramento possui referência na Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, a qual aprovou a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e, posteriormente, a 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 referida edição do Manual.

CONTEXTUALIZAÇÃO

2. 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.

3. Os incisos VI e VII do art. 18 da Lei nº 10.180/2009, combinado com o inciso XIII do art. 7º do Decreto nº 6.976/2009, atribuem a competência de consolidação das contas nacionais ao órgão central de contabilidade do Sistema de Contabilidade Federal, ou seja, à Secretaria do Tesouro Nacional, conforme dispositivos legais a seguir:

Lei nº 10.180/2001:

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

[...]

Art. 18. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal:

[...]

VII - consolidar os balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à elaboração do Balanço do Setor Público Nacional;

Decreto nº 6.976/2009:

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

XIII - promover, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, com vistas à elaboração do balanço do setor público nacional e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público;

4. Além da competência de consolidação propriamente dita das contas dos entes da Federação por meio do BSPN (competência operacional), a STN/MF 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.*

5. As normas gerais editadas pela STN/MF 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.

6. O MDF estabelece regras de harmonização a serem observadas pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), do Anexo de Metas Fiscais (AMF), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e define orientações metodológicas, consoante os parâmetros definidos pela Lei Complementar no 101, de 2000. O MDF é dividido em 4 (quatro) partes: Parte I – Anexo de Riscos Fiscais; Parte II – Anexo de Metas Fiscais; Parte III – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO); e Parte IV – Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Todas as partes são publicadas exclusivamente pela STN.

7. 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;*

8. Como uma forma de se reduzir uma possível resistência ao se reconhecer as regras gerais para consolidação das contas públicas consubstanciadas no MCASP e no MDF, bem como aumentar a aceitação dos entes subnacionais e reduzir divergências e duplicidades, a STN/ME criou, por meio das Portarias nº 135 e 136, de 6 de março de 2007, o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e

Demonstrativos Fiscais – GTREL e o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis – GTCON. O primeiro foi criado para discutir com as entidades representativas dos entes da federação e dos órgãos de controle as regras para o MDF, e o segundo, para o MCASP.

9. O GTCON e o GTREL possuíam caráter técnico e consultivo, manifestando-se através de recomendações consignadas em atas, e norteando-se pelo diálogo permanente, tendente a reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social (art. 2º das referidas portarias). As reuniões dos Grupos ocorriam, em regra, duas vezes por ano e subsidiaram as sucessivas edições do MCASP e do MDF pela STN/MF.

10. Nas reuniões dos Grupos Técnicos verificava-se uma crescente convergência de assuntos contábeis e de gestão fiscal, em especial referentes aos impactos das rotinas contábeis, na apuração dos limites de endividamento e de despesas de pessoal estabelecidos pela LRF. Assim, as reuniões dos grupos passaram a ocorrer de forma conjunta em grande parte dos encontros do GTCON e do GTREL. Além disso, com a necessidade de implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e do mapeamento dos demonstrativos fiscais com base no PCASP, os assuntos relacionados a sistemas contábeis e padrões mínimos também passaram a fazer parte das pautas das reuniões.

11. Além dos temas que já eram abordados nos Grupos Técnicos, havia uma crescente demanda pela comparabilidade da informação de custos da administração pública dos entes da Federação. Diante dessa realidade, mostrou-se necessária coordenação com atores diversos: ministérios e entidades governamentais, comunidade acadêmica nacional e internacional, órgãos de controle externo e governos subnacionais, dentre outros. Sob essa ótica, o novo formato de Câmara Técnica pode tratar dessa temática e abrigar as discussões sobre padrões de informações de custos.

12. Em vista do exposto, e da confluência de desafios entre as temáticas de contabilidade, gestão fiscal, demonstrativos fiscais, sistematização contábil e custos, propõe-se a criação de um fórum de discussões unificado sob a denominação de Câmara Técnica de Procedimentos Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF).

PANORAMA NORMATIVO EM RELAÇÃO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E OS LIMITES DE DESPESAS DE PESSOAL

13. 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.

14. Conforme demonstrado anteriormente, as atualizações do MDF, hoje na 9ª 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 - CTCONF**, conselho consultivo formado por representantes dos entes da federação (dentre eles estados, DF, municípios, tribunais de contas estaduais, TCU, Congresso Nacional, dentre outros – link para mais informações: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ctconf>).

15. A CTCONF 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).

16. As alterações do MDF **são levadas a efeito somente após discussão e deliberação, em caráter consultivo dos 31 (trinta e um membros) da CTCONF mediante votação que deve contar com a maioria absoluta de seus membros**. O regimento interno e as atas das reuniões podem ser consultadas também no endereço: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ctconf>.

17. 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 8ª 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:

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

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 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.

18. No item transcrito, 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.

19. Em relação às organizações da sociedade civil, é necessário esclarecer que o entendimento apresentado no MDF (transcrito acima) 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.**

20. **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.

21. Ressaltamos que essa regra foi inserida no Manual em 2017, **após aprovação na CTCONF, e foi recentemente confirmada nessa mesma Câmara Técnica por uma votação em que os representantes dos tribunais de contas estaduais foram unanimemente favoráveis à manutenção da regra.** A inclusão desse entendimento no Manual teve como objetivo suprir uma lacuna normativa até então observada, visto que alguns tribunais de contas estaduais adotavam esse entendimento e o Manual não tratava do tema. A deliberação consultiva final sobre este tema ocorreu no dia 10/05/2018 e o resultado da votação foi: 11 votaram a favor da exclusão do referido texto do MDF); 13 votaram contra; 2 abstenções (TCU); e 5 ausências (CGU, CNJ, ABRACOM, CONACI e uma das vagas de entidades de representativas de municípios de um total de 4).

22. **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. Ao não se considerar essas despesas no cômputo das despesas com pessoal para fins de limite, mesmo tendo de arcar com elas, o ente da Federação poderá ampliar os gastos com pessoal e comprometer o equilíbrio intertemporal das finanças públicas.**

23. De qualquer modo, a regra constante do MDF encontra-se vigente desde o exercício de 2018 e não se trata de uma novidade trazida pela recente Portaria STN nº 233/2019. Ocorre 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.

24. 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.

CONCLUSÕES

25. Diante do exposto, esta área técnica entende que a interpretação inserida no MDF foi construída conjuntamente pelo Tesouro Nacional, pelos demais órgãos do Governo Federal e pelas entidades representativas dos entes subnacionais na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação – CTCONF por meio de um processo participativo, referendado por uma votação legítima, ainda que de caráter consultivo, e considerando também as questões conceituais e legais expostas nesta Nota.

26. Propõe-se, dessa forma, o encaminhamento desta Nota ao Parlamentar consultente.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
LEONARDO SILVEIRA DO NASCIMENTO
Coordenador-Geral
CCONF/SUCON/STN/ME

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário do Tesouro Nacional.

Documento assinado eletronicamente
GILDENORA BATISTA DANTAS MILHOMEM
Subsecretária de Contabilidade Pública
SUCON/STN/ME



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Silveira do Nascimento, Coordenador(a)-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação**, em 16/05/2019, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gildenora Batista Dantas Milhomem, Subsecretário(a) de Contabilidade Pública**, em 16/05/2019, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2360957** e o código CRC **4906BEE9**.