



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

PARECER N° , DE 2022

SF/22257.72400-01

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 244, de 2019, do Senador Flávio Arns, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para excluir do limite da despesa total com pessoal de que trata o art. 19 as despesas dos Estados e Municípios custeadas com transferências voluntárias e as despesas transferidas por entes da Federação para custear consórcios públicos.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 244, de 2019, de autoria do Senador Flávio Arns, cujo objetivo é excluir, para fins de verificação dos limites estabelecidos pelo art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determinadas despesas com pessoal. Para tanto, altera os dispositivos da mencionada Lei Complementar.

O PLP é composto de dois artigos, sendo o último a cláusula de vigência, que ocorrerá no primeiro quadrimestre do exercício financeiro subsequente ao da sua publicação. O primeiro acrescenta dois incisos ao artigo 19 da LRF, excluindo dos limites mencionados as despesas com pessoal executadas: (i) pelos Estados e Municípios e custeadas com recursos das transferências voluntárias de que trata o art. 25 da própria LRF; e (ii) por consórcios públicos de que trata a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, custeadas com recursos transferidos pelos entes da Federação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

Na justificação do projeto, o Senador Flávio Arns aponta que as despesas com pessoal custeadas com recursos transferidos por meio de convênios, acordos e outras formas de transferência voluntária, para a consecução de determinada finalidade pública, não devem ser computadas no limite de gastos com pessoal dos Estados e Municípios. O principal argumento é de que, não sendo a receita fruto da arrecadação própria do ente federado, mas de natureza transitória e de aplicação vinculada à finalidade ou ao programa que originou o repasse, a despesa de pessoal correspondente não deveria ser considerada para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF. Ao se adotar tal prática, não se estaria violando o objetivo principal da norma – prevenção do uso irresponsável dos recursos próprios do ente –, dado que os valores excluídos do cálculo pelo projeto não seriam, materialmente, componentes da receita líquida originária do Estado ou do Município.

A matéria foi distribuída somente para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde, em 19 de novembro de 2019, fui honrado com a respectiva Relatoria.

Não constam Emendas apresentadas ao projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão avaliar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas, assim como opinar sobre proposições que tratam de finanças públicas e normas gerais de direito financeiro e tributário. Como o PLP será analisado somente pela CAE, antes de seguir para deliberação do Plenário devo analisar também seus aspectos jurídicos.

Não vislumbramos nenhum conflito entre o PLP e as normas constitucionais ou legais. O Congresso Nacional tem competência para legislar sobre todas as matérias de competência da União, inclusive finanças públicas, conforme preveem o inciso I e o *caput* do art. 48 e o inciso I do artigo 163 da Constituição. Ademais, o objeto do PLP não se encontra entre aquelas de iniciativas privativas do Presidente da República, elencados no § 1º do art. 61, também da Constituição.

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

O PLP igualmente satisfaz a todos os requisitos de juridicidade, pois, além de se harmonizar com as normas vigentes, apresenta os requisitos de inovação, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade.

Também entendemos ser correta a espécie legislativa adotada, tendo em vista que a proposição visa alterar uma lei complementar, a LRF.

De forma geral, o PLP está vazado em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998.

No mérito, o projeto revela-se extremamente oportuno para enfrentar uma grave lacuna no ordenamento jurídico, que envolve a questão acerca dos gastos com atividades terceirizadas pela administração pública que devem ser computados como despesas com pessoal para fins de obediência aos limites estabelecidos na LRF e, portanto, observar os mencionados limites. Com efeito, interpretações divergentes dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais têm causado grande insegurança jurídica para a atuação dos gestores públicos, especialmente prefeitos e governadores.

Para cumprir esse objetivo, inicialmente, devo ressaltar que o texto original do projeto, ainda que bem-intencionado, não traz solução viável. Neste ponto, baseio minhas conclusões na análise feita pela Nota Técnica 37/2022 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle desta Casa, em dois aspectos. Um deles é que o projeto exclui das despesas com pessoal, para fins de verificação de limites que se lhes aplicam, as parcelas suportadas por recursos recebidos pelo ente da Federação a título de transferências voluntárias, por meio de convênios e assemelhados.

Contudo, o art. 167, inciso X, da Constituição Federal, proíbe expressamente a utilização desses recursos para o pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas. Desta forma, não haveria hipótese material de ocorrência de despesas como esta que o projeto excepciona.

Outro aspecto refere-se à exclusão de despesas com pessoal realizadas por consórcios públicos com a utilização de recursos que lhe são

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

transferidos pelas partícipes. Essa possibilidade de exclusão de parcela da despesa com pessoal poderia, no entanto, passar a constituir indesejável estímulo à constituição de consórcios com o fim principal de escapar da incidência dos limites estabelecido pela LRF.

Os consórcios públicos são figuras previstas pela lei exatamente para substituir a execução de serviços finalísticos diretamente pelos entes federativos, em condições de maior escala e eficiência, podendo, para tanto, ser beneficiários de cessão de pessoal e bens públicos.

Se os entes federados se submetem a limites aplicáveis às suas despesas de pessoal, cuja execução é necessária para a provisão direta de serviços, a simples transferência ao consórcio do encargo de executá-las não tem o condão de liberar os partícipes da incidência do referido limite sobre os gastos descentralizados, na proporção da contribuição de cada um.

Ora, se a mera formalização de consórcio permitisse reduzir a contabilização de despesas com pessoal de cada participante, haveria um forte incentivo para que os entes federados constituíssem consórcios apenas para essa manobra contábil: repassariam parte de suas responsabilidades aos consórcios, com os respectivos encargos de pessoal, e receberiam um aumento indireto no limite de pessoal no mesmo valor, o que permitiria, ao fim, aumentar a despesa com pessoal – uma flagrante burla ao mecanismo de gerenciamento de riscos fiscais que é o cerne da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito a critérios de cômputo da despesa com pessoal de cada ente da Federação, o rol de casos em que a insegurança jurídica ocorre é bem mais amplo, envolvendo não só a execução de serviços por meio de consórcios públicos (setor público), mas também aqueles realizados por organização sociais e organizações da sociedade civil de interesse público (terceiro setor) e pessoas jurídicas prestadoras de serviços (setor privado *stricto sensu*). Faz-se necessário, portanto, enfrentar o problema a partir de uma perspectiva conceitual: quais são os tipos de gastos que, legitimamente, devem ser computados no montante da despesa com pessoal para fins de aplicação dos limites da LRF?

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

Um dos principais eixos da estrutura estabelecida pela LRF para garantia concreta da responsabilidade fiscal é o controle das despesas com pessoal, pois estas representam parte significativa da despesa pública de todos os entes da Federação, em especial Estados, Distrito Federal e Municípios. Para isso, foram fixados limites prudenciais e máximos, calculados com base em percentuais das respectivas receitas correntes líquidas (arts. 19 e 20), cuja inobservância implica uma série de restrições para os entes (arts. 22 e 23).

A questão aqui enfrentada é que uma visão puramente formal do que seriam “despesas de pessoal”, baseada em mera classificação contábil, implicaria em ineficácia completa do dispositivo prudencial: para incorrer em aumentos insustentáveis de despesas com pessoal, bastaria encontrar mecanismos de realizar as despesas sem que fossem classificadas contabilmente como de pessoal – o que poderia ser feito pela terceirização indiscriminada dos serviços públicos (pela via contratual ou por uma miríade de formas de execução descentralizada no âmbito de instrumentos de natureza convenial firmados com instituições privadas sem fins lucrativos). Mais concretamente, se assim fosse, para descharacterizar como despesa de pessoal toda a folha de pessoal de uma determinada secretaria bastaria interpor um ente privado na execução financeira e contábil de suas despesas, e, automaticamente, os valores dos salários respectivos desapareceriam dos demonstrativos fiscais, com o montante correspondente podendo ser acrescido a outros compromissos com pessoal (sem que as responsabilidades do ente com os serviços terceirizados desapareçam).

Exatamente para evitar essa possibilidade de burla é que a LRF traz, no art. 18, § 1º, o conceito de despesas com a “substituição de servidores e empregados públicos”, as quais também são contabilizadas como “outras despesas de pessoal” para efeito exclusivo de verificação do cumprimento dos limites (independentemente da classificação utilizada no âmbito contábil e orçamentário). Ora, este conceito foi verbalizado pelo legislador de forma bastante sintética e aberta exatamente para que pudesse abranger todos os casos que se amoldassem ao espírito da lei. Assim, “substituição de servidores e empregados públicos” abrange todos os casos em que a execução de serviços públicos de responsabilidade do ente – que não pode, portanto, ser cessada sem prejudicar a coletividade e que se faz originalmente pelo trabalho de servidores – passa a ser excepcionalmente gerida no âmbito

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

de instrumentos de natureza contratual ou convenial. Os servidores e empregados públicos, titulares da responsabilidade primária da prestação do serviço, passam a ser “substituídos” por formas de execução indireta admitidas em direito.

Naturalmente, essa amplitude do conceito pode suscitar dúvidas legítimas de interpretação nos casos concretos, e até mesmo pressões por interpretações ampliativas que favoreçam o interesse de gestores públicos em aumentar os gastos com pessoal para além dos limites prudencialmente recomendáveis. Assim, dada a multiplicidade de autoridades com prerrogativas de interpretação sobre o tema, especialmente no âmbito dos Tribunais de Contas - que vêm cumprindo precariamente, parte do papel uniformizador do Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LF e ainda não criado pela legislação ordinária -, faz-se necessário explicitar, da forma mais didática e inequívoca possível, pela voz do próprio legislador complementar, o sentido concreto dessa restrição.

O primeiro elemento de segurança jurídica será para a própria administração financeira e contábil: a superação de uma aparente antinomia jurídica que pode defluir de uma interpretação literal do atual art. 18, § 1º: a contabilização como “Outras despesas de pessoal” que ali se determina aplica-se à apuração das despesas com pessoal submetidas a limites do art. 19, e a nada mais. O agrupamento das despesas para efeitos da contabilidade financeira e orçamentária obedece a lógicas distintas, inerentes aos princípios da contabilidade, determinadas por legislação dedicada a essa finalidade (atualmente, a Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964) e os respectivos regulamentos. Não há qualquer sentido em entender-se que uma regra fiscal voltada exclusivamente ao controle quantitativo de um tipo de despesas, pretenda impor algum regramento contábil que exceda a esse âmbito específico.

De igual modo, é preciso ressalvar outra aparente antinomia de ainda maior gravidade: não cabe à LRF o papel de autorizar qualquer tipo de terceirização de mão de obra, por intermédio de instrumentos contratuais ou conveniais. Não é esse seu objeto, nem sua competência dentro do ordenamento jurídico. Sabe-se que foram inseridas na legislação, a pretexto de “publicização”, uma série de modalidades de delegação direta de serviços públicos (como no caso de “organizações sociais”) que suscita uma acesa

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

polêmica quanto à sua validade diante dos princípios constitucionais que regem a administração pública. Não é a LRF o foro adequado para deslindar essas polêmicas, nem para definir se uma terceirização ocorrida é válida ou não.

A finalidade dos dispositivos de que tratamos aqui (a fixação de limites e o modo de apuração das despesas sobre as quais incidem) é, apenas e tão somente, o de gerenciar os reflexos fiscais do que vier a ser feito nessa seara, dado que o impacto na sustentabilidade das finanças públicas ocorrerá independentemente da validade jurídica e da legitimidade dos instrumentos que forem celebrados, para essa externalização da sua atuação, pelo ente de Federação, e da intensidade com que forem utilizados.

Assim, deve-se deixar claro que a menção a qualquer mecanismo de terceirização na LRF não representa, *a priori*, qualquer manifestação de mérito em relação à sua validade ou legitimidade. Em palavras simples, não se está a definir que qualquer tipo de terceirização que se enquadre nos casos de contratação indireta de serviços públicos é lícita ou não; trata-se de estabelecer que, se determinadas situações ocorrerem, validamente ou não, serão contabilizadas como despesas de pessoal para efeitos do limite de despesas de pessoal da LRF.

Feitas essas duas importantíssimas considerações, pode-se passar à questão central da proposição: que despesas decorrentes de instrumentos contratuais ou conveniais devem ser computadas no limite de despesas de pessoal?

Para isso, a única solução admissível é manter o cerne do espírito da LRF quanto à matéria: (i) a prestação dos serviços públicos de responsabilidade do ente deve caber em seu orçamento; e (ii) o custo da mão de obra necessária a esse núcleo fundamental de atividades deve estar controlado pelos limites prudenciais, independentemente do instrumento no âmbito do qual se faz a execução da despesa.

A atividade-fim, em suma, tem um custo de pessoal, e esse custo deve estar submetido a limite, seja ele contabilizado como salário ou transferências a qualquer título. A “terceirização” de serviços públicos,

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

portanto, precisa ser diferenciada em função da finalidade a que atende: por um lado, a realização das atividades-fim, precípuas, do ente público, cujo custo deve estar na despesa de pessoal para fins de aplicação de limite; por outro, as atividades-meio acessórias (como conservação e limpeza), que são por natureza variáveis, passíveis de transformação, e que não se submetem a limite de pessoal.

Para materializar essa diferenciação, recorremos a fontes autorizadas que já se debruçaram, de forma minuciosa, sobre esse problema, oferecendo um detalhado desdobramento dos entendimentos válidos para a matéria. Propomos a explicitação de que esse conceito geral de “substituição de servidores e empregados públicos” da redação atual seja compreendido, em caráter geral, como “a contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público contratante” (descrição utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Demonstrativos Fiscais, utilizado para orientar todos os entes da Federação na apuração das despesas de pessoal)¹.

Para maior precisão, um novo parágrafo acrescido ao art. 18 da LRF especificará as situações típicas (já elencadas no Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018) em que a substituição de servidor ou empregado público: (i) ocorre, em face de circunstâncias inequívocas que revelam que o prestador de serviços desenvolve atividade atividades-fim do ente público; ou (ii) não ocorre, em virtude de o prestador de serviços realizar atividades auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que não concorram as circunstâncias que descharacterizam a contratação de serviços como tal, nem qualquer condição que determine a relação de emprego com a administração pública à luz do direito laboralista (como a pessoalidade e a subordinação direta na execução dos serviços, conforme Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho).

Ademais, não se deve considerar com substituição de pessoal a participação privada complementar na prestação de serviços no âmbito do SUS, conforme explicitamente admitido na Constituição Federal e na respectiva lei orgânica. A esse respeito, e para as finalidades de controle de

¹ Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais. Item 04.01.02.01 (3) da 12^a edição do MDF. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050, págs. 498-500. Acesso em 10/05/2022.

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

despesas de pessoal, introduzimos a importante distinção entre os contratos típicos dessa participação (a contratação de serviços de saúde prestados diretamente por entidades privadas já existentes, com seus recursos e remuneradas pelo volume de atendimento produzido) e os contratos de cessão da operação de equipamentos públicos a entidades privadas, figura que se tornou frequente na gestão da saúde pública. Neste último caso, mesmo que se venham, por hipótese, a ser considerados regulares pelo ordenamento jurídico, terão suas despesas contabilizadas para os fins do limite de pessoal.

Com essas intervenções, cria-se maior segurança para assegurar, por meio de um novo inciso ao art. 19, que todas as ocorrências de pagamento de serviços de terceiros, no âmbito de instrumentos contratuais ou conveniais, que não se enquadrem materialmente como substituição de pessoal estão afastadas da incidência dos limites aplicáveis às despesas com pessoal, razão por que não devem ser computados como “outras despesas com pessoal”.

As soluções aqui adotadas são inteiramente fundamentadas nos precedentes regulamentares, administrativos e jurisprudenciais acumulados ao longo de anos de questionamentos sobre a matéria. O Supremo Tribunal Federal já registrou a constitucionalidade do cômputo da contratação indireta de serviços públicos para fins de verificação do cumprimento dos limites aplicáveis às despesas com pessoal, em entendimento do espírito da lei que corresponde exatamente ao aqui esposado – acrescentando que, além de considerações de prudência fiscal, a medida assegura também o respeito ao princípio constitucional do concurso público.

Assim, a providência visa “evitar que a terceirização de mão de obra venha a ser utilizada com o fim de ladear o limite de gasto com pessoal. Tem, ainda, o mérito de erguer um dique à contratação indiscriminada de prestadores de serviço, valorizando o servidor público e o concurso” (STF, ADI-MC 2.238, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJe 12/9/2008). A mesma compatibilidade é reconhecida pelo Tribunal de Contas da União. De fato, se inicialmente a Corte de Contas mostrou alguma hesitação sobre a matéria, registrando no Acórdão 2.444/2016-TCU-Plenário que o caso específico da execução indireta por meio de organizações sociais poderia ser entendido, a critério de mérito do legislador, como passível de exclusão do

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

limite, o Acórdão 1187/2019 – TCU – Plenário veio anular todo o conteúdo daquela manifestação preliminar, deixando claro:

[..] que, de acordo com a 8^a e a 9^a edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal;

Acolhido como fundamentação desta última decisão, o parecer do Ministério Público de Contas sintetiza, de forma exemplar, a essência da lógica que preside o dispositivo da LRF em exame, cuja preservação é o objeto do Substitutivo que ora apresentamos:

23. Todavia, mais do que o fomento de uma atividade de interesse social prestada por entidades sem fins lucrativos, os contratos de gestão têm sido usados como forma de transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde. O que ocorre na maioria dos casos é que os governos estaduais e municipais têm transferido o gerenciamento de hospitais públicos, já existentes e que já prestam serviços públicos de saúde, para as organizações sociais. Assim, além da transferência de recursos, ocorre a cessão de um bem público e de servidores públicos.

Nota-se, pois, que está presente, na própria concepção legal dos contratos de gestão, a característica de transferência da execução de serviços públicos para as organizações sociais, cujos funcionários passariam a executar atribuições próprias da área fim do ente público contratante.

Ainda que os contratos de gestão possuam características de convênio e não sejam meros contratos de terceirização de mão de obra, não se pode negar que, por meio daqueles instrumentos de parceria, há a execução de serviços públicos finalísticos do ente contratante mediante o emprego de mão de obra da entidade privada contratada.

Considerando-se que a intenção do legislador, ao redigir o § 1º do art. 18 da LRF, era coibir burlas aos limites de despesa de pessoal, nada mais natural que as despesas com pessoal das organizações sociais sejam equiparadas às despesas dos contratos de terceirização de mão de obra, para que, dessa forma, se atinja com maior eficácia a finalidade legal.

Se o foco é a prudência e a prevenção de riscos para o equilíbrio das contas públicas, não se verifica diferença essencial entre despesas com pagamento de pessoal contratado por meio de empresas prestadoras de serviços e despesas com pagamento de pessoal contratado por meio de organizações sociais. Em ambos os casos, haverá funcionários que não compõem o quadro de pessoal do ente público e que estão prestando serviços na área finalística desse ente. Nas duas situações, o ente público, em caso de rescisão dos contratos, poderá ser obrigado a contratar pessoal próprio para substituir o pessoal terceirizado, a fim de evitar a descontinuidade da prestação de serviços públicos essenciais ao cidadão.

SF/22257.72400-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

SF/22257.72400-01

Em termos operacionais, nossa redação para o dispositivo contempla exatamente a formulação empregada pelo Executivo enquanto órgão regulamentador, quando da elaboração das normas de operação, último degrau do ordenamento administrativo – tanto no regramento do que é passível de terceirização na administração federal (Decreto nº 9507/2018) quanto na identificação das condições de como contabilizar e informar tais despesas para efeitos de limites de pessoal (Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional).

Cabe aqui explicar porque não se usou diretamente a definição mais superficial de terceirização proporcionada pelo item III da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, utilizando tal enunciado apenas para o detalhamento complementar de uma das condições de terceirização inadmitidas. Tal opção deve-se a duas razões. Primeiro, porque o permissivo de terceirização indiscriminada trazido pela reforma trabalhista nos contratos privados (art. 4º-A da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, com a redação dada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017) terminaria introduzindo uma insegurança jurídica em relação à interpretação da norma, quando o objetivo do projeto é exatamente conceder segurança jurídica aos gestores. Segundo, e mais importante, porque o objeto das súmulas trabalhistas é apenas a preservação legítima dos direitos dos empregados, enquanto a terceirização no setor público envolve todo o plexo de relações entre Estado e sociedade, incluindo as prerrogativas do exercício compulsório dos poderes estatais no decorrer do trabalho, e o regramento constitucional do acesso aos cargos públicos.

Assim, a caracterização de terceirização no âmbito público exige a adoção, como ponto de partida, das considerações intrínsecas sobre os serviços públicos e sua execução, o que corresponde exatamente ao objeto dos precedentes que utilizamos prioritariamente.

Todas as alterações são contempladas numa Emenda Substitutiva, que apresentamos a seguir.

Como o projeto não prevê, direta ou indiretamente, medida que ocasione aumento de despesas públicas, não cabe fazer análise de seu



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

impacto orçamentário-financeiro, como prevê a própria LRF, além do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

SF/22257.72400-01

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 244, de 2019, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CAE
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 244, DE 2019
(SUBSTITUTIVO)

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para melhor especificar casos em que os gastos devem ser computados como outras despesas de pessoal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18

.....

§ 1º Os valores das despesas executadas, relativas aos contratos de terceirização de mão de obra, bem como à parcela correspondente aos custos de pessoal nos demais instrumentos de natureza contratual ou convenial, serão computados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento dos limites a que se referem os arts. 19 e 20, como “Outras Despesas de Pessoal”, quando tais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

A standard linear barcode is positioned vertically along the left edge of the page.

ajustes e contratos concretizarem, no todo ou em parte, a substituição de militares, servidores e empregados públicos, entendida, de forma abrangente, como a terceirização de serviços públicos relacionados à atividade finalística do ente público contratante.

§ 4º O disposto no § 1º deste artigo:

I - não implica em:

a) reconhecimento da validade intrínseca ou autorização para celebrar qualquer instrumento que gere gastos classificáveis na forma prevista no mencionado § 1º, dado que qualquer pacto firmado pela administração pública submete-se à legislação aplicável ao seu respectivo objeto; ou.

b) exigência de classificação contábil específica da despesa respectiva para efeito dos demais demonstrativos contábeis, orçamentários e fiscais, a qual deve corresponder ao prescrito na legislação sobre elaboração e execução orçamentária e no respectivo regulamento;

II - independe da forma ou instrumento contratual pelo qual são contratados os serviços;

III – não se aplica:

a) aos instrumentos de natureza contratual ou convenial com organizações da sociedade civil ou organizações sociais;

b) aos instrumentos de natureza contratual ou convenial que tenham por objeto serviços caracterizados como auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que neles não se verifique nenhuma das características abaixo:

1. envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

SF/22257.72400-01

2. sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
 3. estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
 4. sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;
 5. imponham a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado; e
 6. impliquem a pessoalidade a subordinação direta na execução do serviço; e
- c) aos instrumentos que tenham por objeto a participação complementar de que trata o art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, desde que não impliquem na cessão, pelo ente, de bens, servidores ou empregados públicos ao contratante para a execução do objeto.

(NR)"

“Art. 19

.....
§ 1º

.....
VII – com pessoal contratado por pessoas jurídicas que prestem serviços ao Poder Público, mediante contrato, convênio, acordo ou instrumento congêneres, ressalvado o disposto no § 1º do art. 18;

..... (NR)"



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO BRAGA

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor no exercício financeiro subsequente ao da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **Eduardo Braga**, Relator

SF/22257.72400-01