



Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.762, DE 2010

“Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para proibir a contratação de empresas prestadoras de serviços para atividades inseridas entre as funções de cargos da estrutura permanente ou que representem necessidade finalística, essencial ou permanente, dos órgãos da Administração Pública.”

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado **CLEBER VERDE**

1. RELATÓRIO

O projeto epigrafado apenas acrescenta um inciso ao § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 (Lei de Licitações), para proibir a contratação de serviços inseridos entre as funções de cargos permanentes do quadro de pessoal do órgão contratante ou que representem necessidade finalística, essencial ou permanente dos órgãos da administração pública.

Na justificação do projeto, o autor cita a proliferação dos chamados contratos de terceirização de mão-de-obra como danosos à Administração Pública, por diversos motivos. Entre eles, se destacam os valores exorbitantes de muitos contratos (que beneficiam, não poucas vezes, agentes públicos desonestos) e os problemas judiciais trabalhistas e previdenciários envolvidos por condenação judicial ao pagamento de obrigações trabalhistas e encargos previdenciários não cumpridos pela empresa contratada e a burla aos princípios constitucionais do concurso público, da moralidade administrativa, da impessoalidade e da eficiência.

Pondera o autor com relação à responsabilidade subsidiária dos órgãos e das entidades da administração pública, que a Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho, contraria a Súmula vinculante de nº 10, do Supremo Tribunal Federal, além de violar o parágrafo 1º, do artigo 71, da lei 8.666/93. Conforme a Justificação do Projeto, a repercussão desse entendimento tem se mostrado desastrosa, informando que o Governo Federal figura como réu em aproximadamente 10 mil ações que envolvem essa espécie de dívida trabalhista. Argumenta-se que tal questão onera a União duplamente, pois esta, quando derrotada na Justiça (e quase sempre é, ao fim da lide), tem de pagar a parte dos contratos cumprida pelas empresas e ainda arcar com os salários atrasados e demais encargos trabalhistas e previdenciários.

Reza o art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, *verbis*:

“**Art. 71.** O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de imóveis.

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

.....

Em sendo assim, o autor considera a terceirização “perniciosa” à Administração Pública.

O projeto, inicialmente distribuído à comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foi aprovado, por unanimidade, com adoção do Substitutivo apresentado pelo Relator, Dep. Roberto Santiago e com a rejeição da Emenda nº 1/2011, apresentada pela Deputada Gorete Pereira. Agora a matéria foi encaminhada a Esta Comissão de Finanças e Tributação-CFT, para análise do mérito e da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Aberto prazo para oferecimento de emendas nesta Comissão, nenhuma foi apresentada.

É o Relatório.

2. VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto ao mérito à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”.

O art. 1º, § 1, da Norma Interna define como **compatível** “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como **adequada** “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Além disso, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual “*é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação*”.

O art. 1º do projeto de lei do Senado Federal tem por objetivo vedar a contratação de serviços inseridos entre as atribuições de cargos permanentes do quadro de pessoal do órgão contratante ou relativos às suas atividades finalísticas, essenciais ou permanentes, excetuadas as destinadas: (i) à realização de tarefas executivas, tais como as de limpeza, operação de elevadores, conservação, vigilância e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; e (ii) ao atendimento de necessidades de empresas públicas e sociedades de economia mista relativas à pesquisa e inovação tecnológica e de serviços de tecnologia de informação, não disponíveis no quadro técnico efetivo.

Tal dispositivo não traria impacto às receitas ou despesas públicas, tendo em vista que pretende apenas consubstanciar em norma legal procedimento já consagrado no âmbito do Tribunal de Contas da União, do Judiciário e m norma própria do Poder Executivo (Decreto nº 2.271/1997).

Já o art. 2º da proposta traz considerável potencial de impacto nas despesas públicas tendo em vista que busca inserir o § 4º no artigo 71 da lei 8.666/93, a fim de determinar a responsabilidade solidária da administração pública em relação aos encargos trabalhistas sonogados pela empresa contratada, em consonância com o item IV da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, sobre o qual o Supremo Tribunal Federal já se manifestou contrariamente (Rcl 8150 AgR, Relator: Min EROS GRAU, Relatora p/ Acordão: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 24.11/2010, DJe-042 DIVULG 02-03-2011 PUBLIC 03-03-2011 EMENT VOL – 02475-01PP00001).

Importa ressaltar ainda que o dispositivo proposto pelo art. 2º do Projeto contraria o que prescreve o § 1º do próprio art. 71 da Lei 8.666/93, segundo o qual a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e

comerciais, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

A cláusula de vigência prevê prazo de cinco anos de adequação aos termos propostos pelo projeto, em razão do impacto orçamentário e financeiro que adviria da implantação do disposto no art. 2º.

O Objetivo da Emenda nº 1/2011 (apresentada pela Deputada Gorete Pereira na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, porém rejeitada pelo Plenário daquela Comissão) é autorizar, expressamente, a terceirização de atividades finalísticas, essenciais e predominantes do Estado, por intermédio de alterações no texto do art. 1º da Lei de Licitações e, também, do art. 1º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões de Serviços Públicos).

O objeto dessa emenda também implicaria aumento de despesa pública, uma vez que os gastos com Outras Despesas Correntes seriam impactados sem que houvesse a correspondente redução de gastos com pessoal, dadas as garantias constitucionais relativas à estabilidade e à irredutibilidade de vencimentos, asseguradas aos servidores públicos. As despesas públicas aumentariam, uma vez que não cessariam as despesas com os servidores em exercício, ao passo que haveria novos gastos com os contratos de terceirização das atividades finalísticas.

Por sua vez, o substitutivo aprovado pela CTASP aperfeiçoa o Projeto do Senado Federal. Remaneja o dispositivo proposto da parte da Lei nº 8.666/93 que trata de licitações (o que abrangeria apenas concorrência, tomada de preços e convite) para a parte referente a contratos administrativos, com a introdução do art. 54-A, o que amplia também para as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade a vedação de contratação de serviços inseridos entre as atribuições de cargos permanentes do quadro de pessoal do órgão contratante ou relativos às suas atividades finalísticas, essenciais ou permanentes.

Ademais, o Substitutivo da CTASP exclui o art. 2º do Projeto, que impõe a responsabilidade solidária da administração pública em relação aos encargos trabalhistas sonegados pela empresa contratada, e o art. 3º que prevê prazo de cinco anos para adequação às disposições da proposta.

Dessa forma, os termos do Substitutivo da CTASP não trazem impacto às receitas ou despesas constantes do Orçamento da União, porquanto mantêm o escopo de apenas consubstanciar em norma legal procedimento já consagrado no âmbito do Tribunal de Contas da União e do Judiciário.

Em suma, o art. 1º do Projeto de Lei nº 6.762, de 2010, e o Substitutivo aprovado pela CTASP em reunião ordinária de 4 de julho de 2012 não tem implicação orçamentária e financeira. Já os arts. 2º e 3º do Projeto e a Emenda nº 1/2011 apresentada na CTASP implicam aumento de despesas. (grifo nosso)

À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, os gastos oriundos da implementação dos arts 2º e 3º do Projeto e da Emenda nº 1/2011 apresentada na CTASP enquadrar-se-iam na condição de despesa obrigatória de caráter continuado (despesa corrente derivada de lei que fixe

para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios).

Nesse sentido, tais dispositivos estariam sujeitos à observância do disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da referida LRF. Pelo que dispõe o § 1º, o ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. O § 2º por sua vez, determina que tal ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No que se refere à compatibilidade do projeto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o art. 90 da lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO para o exercício financeiro de 2013), contém a seguinte exigência:

“ Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

.....

§7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontre em tramitação no Congresso Nacional.”

Cotejando os objetivos dos arts 2º e 3º do Projeto de Lei nº 6.762, de 2010, e da Emenda nº 1/2011 apresentada na CTASP com as disposições do art.17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art.90 da LDO 2013 acima transcritos, constata-se que tais proposições não estão instruídas com os seguintes elementos:

- ◆ Premissas e metodologia de cálculo utilizado;
- ◆ Simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta;
- ◆ Indicação de medidas de compensação do acréscimo de gasto proposto seja com aumento permanente de receita ou com redução permanente de despesa; e
- ◆ Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Em face do exposto, opinamos:

- a) Pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.762, de 2010, e da Emenda nº 1/2011 apresentada na CTASP, razão pela qual deixamos de nos manifestar em relação ao mérito das proposições;

- b) Pela não implicação em aumento ou diminuição de receita ou despesa pública do Substitutivo aprovado pela CTASP; e
- c) Relativamente ao mérito, voto pela aprovação do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, agosto de 2013.

Deputado **CLEBER VERDE**
Relator