

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 2012

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 2012

Apensados: PLP nº 325/2013, PLP nº 14/2019, PLP nº 237/2020 e PLP nº 98/2023

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para excluir do limite das despesas com pessoal encargos e contribuições devidos às entidades de previdência.

Autora: Deputada ELCIONE BARBALHO

Relatora: Deputada NELY AQUINO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2012, da Sra. Deputada Elcione Barbalho, altera a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com o objetivo de excluir dos limites das despesas com pessoal os encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência social. O referido PLP promove alteração no caput do art. 18, removendo da definição de despesas total com pessoal os encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência social; e no § 1º do art. 19, acrescentando o inciso VII, que dispõe que esses tipos de despesa como as que não se computarão para os limites de despesa com pessoal, sem prejuízo de sua inclusão para efeito de cômputo nos pisos fixados para aplicação em saúde e educação.

Encontram-se apensados ao principal os seguintes projetos:

- PLP nº 325, de 2013, do Sr. Deputado Valmir Assunção, que altera o caput do art. 18 da LRF, com matéria idêntica ao projeto principal;



- PLP nº 14, de 2019, do Sr. Deputado Hildo Rocha, que revoga o § 1º do art. 18 da LRF, que estabelece 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”;
- PLP nº 237, de 2020, da Sra. Deputada Soraya Manato, que acrescenta o inciso VI, ao §º 1º, do art. 19 da LRF, dispondo que não serão computadas para os limites de despesa com pessoal, excepcionalmente, as transferências dos entes para os fundos e entidades próprias de previdência dos respectivos servidores para a cobertura de déficits operacionais provocados por desequilíbrios atuariais, mediante justificativa técnica circunstanciada, sujeita a supervisão dos órgãos de controle externo, que demonstre as causas dos referidos desequilíbrios e aponte as medidas que serão tomadas para solucioná-los; e
- PLP nº 98, de 2023, do Sr. Deputado Gilson Daniel, que acrescenta o § 4º ao art. 18 da LRF, dispondo que os valores de que trata o §1º deste artigo não deverão ser incluídos como “Outras Despesas de Pessoal” quando caracterizarem:

I - fomento público de atividades do terceiro setor por meio de subvenções sociais;

II - nos casos de contratação de empresas, por consórcio público, por licitação ou contratação direta, quando estas caracterizem contratação de serviços e não locação de mão de obra.

A matéria foi despachada às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54, RICD).



Foi aprovado requerimento de urgência em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2023, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

II.1. Adequação orçamentário-financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT 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”.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que



se deve concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Pela análise das matérias do principal e dos apensados, observamos que dispõem somente sobre matéria normativa relativa às normas gerais de finanças públicas, ou seja, os referidos projetos não implicam em renúncia de receitas ou aumento de despesas, de modo que não cabe pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

II.2. Mérito

No que tange aos objetivos das proposições, as alterações pretendidas pelo PLP nº 164, de 2012, principal, e do PLP nº 325, de 2013, apensado, buscam retirar tanto da definição do que se entende como despesa com pessoal (art. 18 da LRF), como do câmputo na verificação dos limites (art. 19, § 1º da LRF), as despesas com pessoal relativas aos encargos sociais e às contribuições recolhidas às entidades de previdência social. Deve-se observar, em primeiro lugar, que as despesas com encargos sociais representam parte intrínseca das despesas com pessoal. Assim, a mudança do art. 18 da LRF traz uma série de consequências em termos da contabilidade pública, prejudicando o sistema de controle fiscal como um todo. Essas medidas representam uma flexibilização das despesas danosa à responsabilidade fiscal, uma vez que o descontrole em relação às despesas com encargos sociais e com as contribuições recolhidas às entidades de previdência social podem comprometer a saúde financeira dos entes federativos em longo prazo, haja vista que as despesas previdenciárias fazem parte do conjunto de obrigações que os entes federativos assumem ao contratar servidores públicos em geral.

No que tange ao PLP nº 237, de 2020, apensado, consideramos que a proposta não deve ser aprovada, pois seu objetivo já foi cumprido pela alteração da alínea “c” do inciso VI do art. 19 da LRF, pela Lei Complementar nº 178, de 2021, que dispõe que não serão computadas as despesas com pessoal “com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da



Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos”.

Quanto ao PLP nº 14, de 2019, consideramos que ele não deverá ser aprovado, pois a simples revogação do § 1º do art. 18 da LRF aumenta ainda mais a insegurança jurídica em relação a inclusão das despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra nos limites de despesas com pessoal ou não.

Já em relação ao PLP nº 98, de 2023, consideramos que a proposta deverá ser aprovada, pois esclarece divergências interpretativas, inclusive no âmbito dos tribunais de Contas. Tratam-se de exceções justificáveis ao cômputo de despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos nos limites de despesa com pessoal, quais sejam: desde que eles se tratem de fomento público de atividades do terceiro setor por meio de subvenções sociais; ou nos casos de contratação de empresas, por consórcio público, por licitação ou contratação direta, quando estas caracterizem contratação de serviços e não locação de mão-de-obra. Tais exceções, portanto, distinguem-se daquelas atividades típicas e permanentes da administração pública.

Esses são casos excepcionais que não envolvem todos os contratos de mão-de-obra, e buscam diminuir a insegurança jurídica no que diz respeito aos contratos de terceirização que envolvam atividades do terceiro setor e de consórcios públicos.

Após ouvirmos sugestões, propomos a seguir Substitutivo ao PLP nº 98, de 2023, que altera o art. 19, § 1º, da LRF, no lugar do art. 18. Desse modo, as despesas não perdem sua característica intrínseca de serem “outras despesas com pessoal”, mas apenas deixam de ser computadas para o atendimento aos limites de despesa com pessoal. Além disso, essas despesas deixarão de ser computadas no caso de contratação de empresas, de organizações sociais, de organizações da sociedade civil, de cooperativas,



além dos consórcios públicos, quando fique caracterizada a prestação de serviços.

II.3. Pressupostos de constitucionalidade

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2012, de seus apensados, e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, por se tratar de normas gerais sobre o Direito Financeiro (Constituição Federal, art. 24, inciso I e § 1º).

Com relação à juridicidade, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 164, de 2012, os seus apensados, e o Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação se revelam adequados. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.4 - Conclusão do voto

Ante o exposto, **na Comissão de Finanças e Tributação**, votamos pela **não implicação em renúncia de receitas ou aumento de despesas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária, do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2012, principal, e dos Projetos de Lei Complementar nºs 325, de 2013; 14, de 2019; 237, de 2020; e 98, de 2023; apensados, e no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2023, apensado, na forma do**



Substitutivo anexo, e pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2012, principal, e dos Projetos de Lei Complementar nºs 325, de 2013; 14, de 2019; e 237, de 2020; apensados; e

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2012, principal, e dos Projetos de Lei Complementar nºs 325, de 2013; 14, de 2019; 237, de 2020; e 98, de 2023; apensados, e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputada NELY AQUINO
Relator

2024-6749



**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E
TRIBUTAÇÃO E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 2012**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 98,
DE 2023**

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para definir os casos em que os valores de parcerias ou de contratações firmadas pelo poder público não entram no câmputo dos limites de despesa com pessoal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Este projeto altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para definir os casos em que os valores de parcerias ou de contratações firmadas pelo poder público não entram no câmputo dos limites de despesa com pessoal.

Art. 2º O art. 19 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 19.....
.....
“§ 1º
.....

- VII – com “Outras Despesas de Pessoal”:
- a) quando caracterizem fomento público de atividades do terceiro setor por meio de subvenções sociais;
 - b) nos casos de contratação de empresas, de organizações sociais, de organizações da sociedade civil, de cooperativas ou de consórcios públicos, quando fique caracterizada prestação de serviços.” (NR).



Art. 3º. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada NELY AQUINO
Relatora

2024-6749

