

# **PARECER N° , DE 2017**

SF/17820.08331-00

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 459, de 2016, do Senador Antonio Anastasia, que *regulamenta o art. 37, § 8º, da Constituição Federal, para dispor sobre o contrato de desempenho dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.*

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

## **I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 459, de 2016, do Senador Antonio Anastasia, que regulamenta o art. 37, §8º, da Constituição Federal, para dispor sobre o contrato de desempenho dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.

A celebração do contrato de desempenho pode ensejar a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do supervisionado. Em contrapartida, o supervisionado se compromete a atingir metas de desempenho durante a execução do contrato.

O art. 2º do projeto preceitua que o contrato de desempenho deve prever metas de resultados mensuráveis de forma objetiva e por determinado período.

Em seu art. 5º, o projeto elenca as finalidades essenciais do contrato de desempenho, dentre as quais se destacam: o aperfeiçoamento do controle de resultado da gestão pública; a compatibilização das atividades do supervisionado com as políticas públicas; e a fixação de responsabilidade de dirigentes quanto aos resultados.



SF/17820.083331-00

Consoante exposto na justificativa do projeto, o contrato de desempenho é baseado em três ideias fundamentais: fixação de metas de desempenho, estipuladas de forma mensurável e objetiva (art. 2º, § 1º); outorga de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira (art. 6º); e controle dos resultados (art. 8º, I).

O art. 6º do PLS especifica quais as flexibilidades e autonomias que podem ser conferidas ao supervisionado pelo contrato de desempenho, a saber: gerenciais, orçamentárias e financeiras.

A autonomia gerencial confere autorização para concessão de bônus para servidores vinculado ao cumprimento do contrato, sem incorporação à remuneração.

As autonomias relacionadas ao aspecto orçamentário, a seu turno, podem conferir: i) autorização para recebimento e aplicação, independentemente de autorização na lei orçamentária, das receitas de fontes não orçamentárias; ii) autorização para remanejamento administrativo de dotação entre ações específicas; e iii) concessão de dotação global, no caso de entidades estatais de direito privado.

No que diz respeito ao aspecto financeiro, autoriza-se o supervisionado a promover o empenho integral das despesas relacionadas à execução do contrato. Estabelece-se, ainda, que o contrato de desempenho não pode ter vigência superior a 5 (cinco) anos nem inferior a 1 (um) ano.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão, nos termos dos arts. 101 e 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar a matéria, tanto sob o aspecto da constitucionalidade, quanto sob o prisma do mérito.

O projeto versa sobre normas de contratação na Administração Pública direta e indireta, bem como sobre direito financeiro e orçamentário.

Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Já no art. 24, nos incisos I e II, a Constituição preceitua que compete, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito financeiro e orçamentário.

Portanto, este projeto de lei é formalmente constitucional, do ponto de vista da competência. Não há, ademais, qualquer reserva de iniciativa na hipótese.

Do ponto de vista do mérito, o PLS nos parece conveniente e oportuno.

A proposição tem a virtude de concretizar o modelo gerencial de administração no setor público. A Emenda Constitucional nº 19, de 14 de junho de 1998, contemplou a criação de novo mecanismo funcional que permite a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho. Eis a literalidade do mencionado preceito constitucional:

#### **Art. 37.....**

(...)

**§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira** dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada **mediante contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de **metas de desempenho** para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

SF/17820.083331-00



SF/17820.083331-00

### III - a remuneração do pessoal. (grifado)

A Constituição não precisou, contudo, os limites dessa ampliação de autonomia, deixando a sua fixação a cargo do legislador ordinário. Essa norma, portanto, não tem eficácia plena. É preciso a criação de lei que discipline esse regime especial.

Mesmo após quase vinte anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, ainda não houve regulamentação do art. 37, § 8º, da Constituição Federal. O PLS apresentado pelo Senador Antonio Anastasia tem exatamente a missão de preencher essa lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro.

Ante a ausência de norma regulamentadora, os contratos de gestão até então celebrados pela administração pública extraíam seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal ou de decretos.

Acontece que a flexibilização do controle e a concessão de autonomias sem respaldo legal causam insegurança jurídica, notadamente diante da submissão da administração pública ao princípio da legalidade: não pode um contrato ou uma norma infralegal excepcionar o regime jurídico financeiro e orçamentário disciplinado legalmente.

Sobre os contratos de gestão, esclarece a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro que “*tem sido a matéria disciplinada por meio de decreto, os poucos contratos de gestão celebrados na esfera federal acabaram sendo impugnados pelo Tribunal de Contas, já que as exigências de controle ou decorrem da própria Constituição ou de leis infraconstitucionais, não podem ser derrogadas por meio de decreto ou contrato*” (Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 282).

O projeto resolve esse problema ao conceder flexibilidade e ampliar a autonomia das entidades ou órgãos supervisionados de forma legítima, pois respeita os limites materiais impostos pela Constituição.

 SF/17820.08331-00

A flexibilização das regras constitucionais que tratam de orçamento e de finanças públicas decorre de autorização do próprio texto constitucional. É preciso interpretar o disposto no art. 167 da Constituição em harmonia com seu art. 37, § 8º, que expressamente autoriza a concessão de flexibilizações e a ampliação da autonomia dos entes supervisionados no caso de celebração do contrato de desempenho.

Outrossim, o art. 6º, § 4º, do projeto condiciona a eficácia do contrato à prévia autorização na lei orçamentária, *in verbis*:

§ 4º A eficácia do contrato quanto à outorga de autonomia orçamentária depende de prévia autorização constante da lei orçamentária anual, da lei de diretrizes orçamentárias ou de lei específica.

Já o art. 12 condiciona a liberação dos créditos orçamentários à conformidade com o plano plurianual e com lei orçamentária anual. Esses comandos atendem ao princípio da legalidade orçamentária. Mantém-se, assim, a necessidade de se observar o prévio processo legislativo para a realização da despesa necessária à execução do contrato.

É pertinente esclarecer que o presente projeto não prevê nenhum tipo de flexibilização quanto ao regime de licitações. A celebração do contrato de desempenho, portanto, não tem o efeito de eximir ou excepcionar o órgão ou ente supervisionado do regramento legal de licitações.

Em resumo, portanto, pode-se dizer que o PLS é merecedor de aprovação, por permitir, de forma legítima e respeitando os limites constitucionais, a concretização do modelo gerencial de administração no setor público.

### III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PLS nº 459, de 2016, e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

