

# PARECER N° 122, DE 2019

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 35, de 2019, da Comissão Diretora (SF), que *dispõe sobre a contratação de serviços pelo Senado Federal, com fundamento no art. 2º e art. 52, XIII, da Constituição Federal.*

Relator: Senador IZALCI LUCAS

## I – RELATÓRIO

É submetido ao exame do Plenário desta Casa o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 35, de 2019, da Comissão Diretora, que *dispõe sobre a contratação de serviços pelo Senado Federal, com fundamento no art. 2º e art. 52, XIII, da Constituição Federal.*

O projeto é constituído por três artigos. O **art. 1º** prevê que os serviços objeto de execução indireta no Senado Federal serão contratados na modalidade de alocação de postos de trabalho, podendo ser utilizado o modelo de serviços pagos por disponibilidade ou por resultado, uma vez comprovada a maior eficiência, vantajosidade e ausência de riscos de deterioração da qualidade dos serviços.

O **art. 2º** estabelece que os instrumentos convocatórios indicarão o número de postos de trabalho e os salários de cada atividade, fixados por um dos seguintes critérios: as especificidades do Senado Federal; o valor médio apurado em pesquisa de custo de mercado referencial; ou valor do piso fixado em convenção coletiva de trabalho. No caso de determinação do salário com base nas especificidades do Senado Federal, a justificativa deverá considerar a exigência de melhor qualificação dos empregados da empresa prestadora de serviço, a necessidade de preservação da cultura organizacional do Senado Federal, a segurança dos serviços no ambiente parlamentar, a experiência e integração dos prestadores de serviço, dentre outros aspectos. O dispositivo permite ainda a manutenção dos atuais postos



de execução indireta, com o pagamento dos valores atualmente praticados nas planilhas de custos, até o limite do prazo de vigência fixado pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O art. 3º veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, é assinalado que o projeto visa *proporcionar maior adequação da legislação relativa a licitações à realidade interna da Administração Pública do Senado Federal, segundo imperativos de economicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e peculiaridades da atividade parlamentar, haja vista a independência do Poder Legislativo e a regra de autonomia de seus serviços internos, assegurada pelo art. 52, XIII, da Constituição Federal.*

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 52, XIII, da Constituição Federal, compete ao Senado Federal dispor, por meio de resolução, sobre sua organização e funcionamento, o que inclui, obviamente, editar normas sobre as licitações que realiza e os contratos que celebra, observadas as regras constantes da lei geral sobre o assunto (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Ademais, cabe à Comissão Diretora, a teor do 98, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), propor projetos de resolução com esse conteúdo. Verificam-se preenchidos, portanto, os requisitos constitucionais e regimentais relacionados à competência e à iniciativa para o PRS em exame.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via resolução do Senado Federal) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No mérito, concordamos com os argumentos lançados na justificação, no sentido de que: (i) dada a independência dos Poderes, o Senado Federal não se submete a interpretações e atos normativos editados pelo Poder Executivo para regular a aplicação dos dispositivos legais sobre licitações e contratos administrativos; (ii) a atividade legislativa apresenta peculiaridades que justificam um tratamento diferenciado aos contratos de prestação de serviços celebrados pelo Senado Federal e que envolvam o fornecimento de mão de obra; (iii) por isso mesmo, nem sempre um critério de admissibilidade e julgamento das propostas que imponha a contratação



dos terceirizados pelo piso da categoria será a melhor opção para o Senado Federal; (iv) deve-se levar em conta também que o pagamento de melhores salários aos terceirizados constitui incentivo a permanecerem em seus postos, reduzindo a rotatividade de mão de obra e, com isso, os custos com treinamento.

O projeto em exame não pode ser compreendido sem que se faça alusão ao Acórdão nº 2.758/2018, do Plenário do Tribunal de Contas da União. Naquela decisão, o TCU entendeu que o contrato de prestação de serviços celebrado pela administração desta Casa com o vencedor do Pregão Eletrônico nº 50/2018 não deveria ser prorrogado e, em lugar disso, deveria ser realizado novo certame, no qual os salários fixados para os trabalhadores fossem compatíveis com os pisos estabelecidos em convenção coletiva de trabalho e com os definidos em outras contratações semelhantes da Administração Pública. É importante frisar que foi interposto pedido de reexame junto à Corte, recurso com efeito suspensivo e que ainda não foi apreciado. Portanto, não se pode dizer que a decisão no Acordão nº 2.758/2018 represente a palavra final do TCU sobre a questão. Num primeiro momento, o Tribunal entendeu que não haviam sido apresentadas justificativas aceitáveis para as diferenças entre os salários dos terceirizados do Senado e o piso das categorias, mas pode ser convencido do contrário no exame do recurso interposto.

A nosso ver, o PRS oferece solução adequada para o problema identificado. Em primeiro lugar, ele não determina que o valor dos salários dos terceirizados seja sempre superior ao valor médio apurado em pesquisa de custo ou ao valor do piso da respectiva categoria. Ademais, ele estabelece parâmetros para a fixação de salários superiores ao valor médio do mercado referencial ou ao piso da categoria. O administrador não está, portanto, livre de justificar sua decisão, que deverá se fundar em aspectos como a exigência de melhor qualificação dos empregados da empresa prestadora de serviço, a necessidade de preservação da cultura organizacional do Senado Federal, a segurança dos serviços no ambiente parlamentar e a experiência e integração dos prestadores de serviço.

A vantajosidade de um contrato não pode ser aferida com olhos apenas para o seu custo financeiro direto, sem levar em conta a qualidade da prestação e os custos decorrentes disso. A experiência no desempenho das funções é um fator importantíssimo na determinação da qualidade dos serviços. Remunerar os terceirizados necessariamente pelo piso da categoria, como já mencionado, incentivará a rotatividade da mão de obra, dificultando a adaptação dos prestadores às tarefas que lhe são atribuídas e à cultura



organizacional desta Casa, o que, ao fim, resultará em prejuízo para a própria administração e para o público que frequenta o Senado Federal e faz uso de seus serviços.

Não se podem olvidar, outrossim, como ressaltado na justificação do projeto, as implicações da alta rotatividade de terceirizados na própria segurança que deve ser garantida aos senadores e demais autoridades, inclusive estrangeiras, que visitam a Casa. Preocupações quanto ao custo dos contratos são legítimas, mas não podem ser o único critério a ser considerado pelo gestor. Em tempos nos quais diversas autoridades da República têm recebido ameaças à sua incolumidade física, a preocupação em manter em seus postos trabalhadores experientes e que já gozam de confiança deve entrar na pauta de critérios a serem levados em conta nos contratos de prestação de serviços celebrados pelo Senado Federal.

Se aprovado o projeto – convém deixar isso claro – serão mantidos os salários de centenas de trabalhadores terceirizados, mas não haverá aumento dos gastos já previstos. Por outro lado, caso nada seja feito, a consequência esperada será a dispensa desses trabalhadores, com substituição por outros de menor salário. E não se podem descartar eventuais ações trabalhistas com reflexos sobre o próprio Senado Federal.

A preocupação com todas essas questões é partilhada pelos membros desta Casa, como demonstrou a audiência pública realizada ontem pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Estima-se que, na ausência de uma justa solução para o problema, os salários pagos a terceirizados nos contratos de prestação de serviço celebrados pelo Senado Federal sejam reduzidos, na média, em cerca de um terço dos valores.

Por todas as razões expendidas, somos favoráveis, no mérito, à aprovação do PRS.

Por fim, quanto à técnica legislativa, entendemos necessário fazer apenas alguns ajustes na redação do § 2º do art. 2º do projeto, que em nada modificam o sentido da norma nele veiculada.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 35, de 2019, com a seguinte emenda de redação:



*Aprovada*  
5m 10/04/19

**EMENDA N° 1 - PLEN**

Dê-se ao § 2º do art. 2º do PRS nº 35, de 2019, a seguinte redação:

**“Art. 2º .....**

.....

§ 2º Os postos atuais de execução indireta dos serviços poderão ser mantidos, com o pagamento dos valores atualmente praticados nas planilhas de custos, até o limite do prazo de vigência fixado pelo art. 57, inciso II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em atenção aos princípios da continuidade do serviço público e da segurança jurídica, bem como ao disposto no inciso VI do art. 7º da Constituição Federal, nas cláusulas de continuidade constantes das Convenções Coletivas de Trabalho, e no Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.”

Sala das Sessões,

*, Presidente*

*, Relator*