



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2018, do Senador Antonio Anastasia, que *regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela União*.

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise deste Plenário, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 206, de 2018, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que *regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela União*.

A proposição é composta por 10 (dez) artigos.

No art. 1º, estabelece-se o âmbito de aplicação da Lei, qual seja: os contratos continuados e relativos a direitos patrimoniais disponíveis celebrados pela União, no bojo dos quais deverão ser instituídos Comitês de Prevenção e Solução de Disputas, com caráter revisor, vinculante (adjudicador) ou híbrido (art. 2º).

O art. 3º prevê a possibilidade de submissão a regras de instituições especializadas (como a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, por exemplo), de acordo com a previsão do edital, sendo certo que os Comitês e seus membros devem seguir os princípios constitucionais reitores da Administração Pública (arts. 4º e 5º, § 2º).





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

No mais, estabelece-se que cada Comitê será formado por três membros (um escolhido pelo Poder Público, um pelo contratado e um terceiro, de comum acordo, que será o presidente do Colegiado) (art. 5º), respeitados os impedimentos legais (art. 6º). Os membros do Comitê são equiparados a agentes públicos, para fins de improbidade administrativa (art. 7º).

Finalmente, o art. 8º estabelece que a remuneração dos membros será paga pela contratada, devendo o Poder Público, no entanto, ressarcir-la da metade desses custos. O art. 9º prevê que o Executivo deve regulamentar a Lei no prazo de até 90 dias, e o art. 10 estabelece a cláusula de vigência imediata.

Foram apresentadas 13 (treze) Emendas ao Projeto.

As Emendas nºs 1 a 3, todas do Senador Rodrigo Pacheco, protocoladas quando da tramitação desta proposição na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, visam modificar a ementa e o art. 1º do PLS, a fim de que o novel instituto seja aplicável não apenas à União, mas a todos os níveis federativos.

A Emenda nº 2 foi retirada pelo autor.

A Emenda nº 4, também de autoria do mesmo ilustre Senador Rodrigo Pacheco, e protocolada quando da tramitação desta proposição na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, visa a excluir do âmbito de incidência da Lei as empresas estatais que atuem em regime de concorrência.

As Emenda nºs 5 a 7 são da lavra do ínclito Senador Izalci Lucas.

A Emenda nº 5 insere parágrafos ao art. 1º do Projeto para, em apertada síntese, definir o contrato administrativo continuado e tornar obrigatória a constituição de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contrato continuado cujo valor estimado seja igual ou superior a determinado valor, respeitados parâmetros máximo e mínimo fixados na futura lei, estabelecendo outras regras para a demarcação desse valor mínimo. Além disso, prevê que contrato administrativo que não contiver cláusula prevendo o uso de Comitê de que trata o *caput* poderá, mediante



SF/21047.62292-52



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

acordo entre as partes, ser aditado para que passe a contemplar essa possibilidade.

A Emenda nº 6 modifica o art. 9º, com o intuito de aumentar para 180 (cento e oitenta) dias o prazo para o Executivo regulamentar a lei sob escrutínio.

A Emenda nº 7 remodela o art. 5º, de sorte a ampliar para 5 (cinco) o número de membros do Comitê de Prevenção e Solução de Disputas, além de substituir a palavra “preferencialmente” por “obrigatoriamente” no *caput* do artigo.

As Emendas nºs 8 e 9 foram submetidas pela diligente Senadora Rose de Freitas. A primeira delas sentencia uma *vacatio legis* de 120 (cento e vinte) dias. A segunda, também modifica o art. 5º, de forma a que a composição dos Comitês de Prevenção e Solução de Disputas seja de cinco a onze membros, com idade mínima de 30 (trinta) anos, reputação ilibada e notável saber na área objeto do contrato. Conforme a Emenda, o mandato dos membros do Comitê será de, no máximo, 2 (dois) anos, sendo vedada a recondução, e não se remunerará a participação no colegiado, que será considerada serviço público relevante.

O Senador Messias de Jesus apresentou as Emendas de nºs 10 e 11.

A Emenda nº 10 inclui § 2º no art. 6º, para que cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau das partes fiquem impedidas de atuar como membros do Comitê.

A Emenda nº 11 modifica o art. 4º, de maneira a incluir os princípios da independência, da competência, da autonomia e da decisão informada entre os orientadores dos procedimentos dos Comitês.

A Emenda nº 12, do Senador Rogério Carvalho, modifica o art. 5º, para, na essência, fazer com que os Comitês sejam constituídos somente em face da existência de um conflito ou controvérsia, sendo dissolvido logo após emitir recomendações ou decisões.



SF/21047.62292-52



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

Por meio da Emenda nº 13, o Senador Luiz do Carmo adiciona parágrafo ao art. 6º, para expressamente determinar que, em caso de suspeição ou impedimento de membro do Comitê, deverá ser feita escolha de novo membro para substituí-lo, na forma do art. 5º, mantendo-se a proporcionalidade nele definida.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

II.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A apreciação do PLS nº 206, de 2018, diretamente pelo Plenário desta Casa, sem prévia deliberação pelas comissões temáticas, encontra amparo no § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020.

Quanto à admissibilidade, é preciso registrar que a proposição é constitucional, uma vez que compete à União legislar privativamente sobre direito civil e sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos (Constituição Federal – CF, art. 22, I e XXVII). Não há, ademais, reserva de iniciativa (CF, art. 61, § 1º), de modo que a proposição pode ser apresentada por parlamentar, como de fato ocorreu.

Em relação à constitucionalidade material, também nada há a opor. O PLS teve o cuidado de respeitar os princípios expressos (CF, art. 37) e implícitos da Administração Pública, tomando especial cuidado para resguardar os preceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público. Não à toa, vários dispositivos tratam de impedimentos dos membros dos Comitês – que, de resto, são aplicáveis apenas aos contratos que têm por objeto direitos de natureza patrimonial e disponível (como concessões, permissões, prestações de serviços, etc). Exceção seja feita, apenas, ao art. 9º – que, ao impor prazo para que o Executivo regulamente a lei, viola os arts. 84, IV e 2º, da CF, conforme a pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal. Citamos, por exemplo, o que foi decidido pela Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 546, 2.393 e 3.394, motivo pelo qual estamos apresentando emenda supressiva deste dispositivo.



SF/21047.62292-52



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

A tramitação seguiu os ritos do RISF, motivo por que se pode afirmar sua regimentalidade. Do mesmo modo, tem-se norma com potencial de inovar o ordenamento jurídico, sendo dotada, assim, de juridicidade.

Em relação à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que atendidos todos os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ressalte-se, a propósito, ser louvável a opção por uma lei autônoma (e não alteradora da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 13.303, 30 de junho de 2016, e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), em virtude do escopo mais amplo da legislação que ora se está a apreciar.

II.2 – DO MÉRITO

Quanto ao mérito, só temos elogios a tecer. Os ganhos de segurança jurídica e de eficiência são inegáveis – inclusive com o efeito benéfico de evitar a judicialização de contratos administrativos, fato duplamente indesejável (por afogar o Judiciário em demandas e por comprometer a continuidade do serviço público). Aliás, o PLS declaradamente se inspira na legislação de alguns Municípios, como São Paulo, que, tem colhido bons frutos com a instituição desse tipo de instrumento.

A literatura especializada, aliás, tem apontado as grandes vantagens do instituto, que se amolda às modernas diretrizes do Direito Administrativo consensual e vem sendo amplamente utilizada no Direito Comparado (a título de exemplo: Ana Paula Brandão Ribeiro e Isabella Carolina Miranda Rodrigues. *Os dispute boards no Direito Brasileiro*. In: Revista Direito Mackenzie, v. 9, n. 2, 2015, p. 129-159). A proposição vem, inclusive, na direção de vários outros diplomas legais aprovados por este Congresso Nacional – como o Código de Processo Civil, a Lei de Arbitragem e a Lei de Mediação – conforme anotado na própria justificação do PLS.

Ainda quanto ao mérito, contudo, entendemos que alguns dispositivos podem ser aperfeiçoados, o que fazemos por meio de emendas, a seguir explanadas.





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

Avaliamos imperioso, em nome da clareza, amplitude, assertividade e efetividade da futura lei, promover duas alterações no art. 1º. A primeira delas atine a não limitar o alcance da futura lei a contratos continuados.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril deste ano, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, previu a utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias em quaisquer contratos por ela regidos, dentre eles comitês de resolução de disputas. Assim, havemos por bem que a norma em gestação também torne viável o emprego dos Comitês de que trata em todos os contratos.

Em consequência, impõe-se também propor Subemendas às Emendas nºs 1 e 3, do Senador Rodrigo Pacheco, com o fito de excluir, respectivamente, os seguintes trechos da ementa e do art. 1º por elas propostos: “administrativos continuados que menciona,” e “administrativos continuados”.

Além disso, a mutabilidade de contratos administrativos é matéria de reserva legal e a proposição não prevê que contratos assinados antes da publicação da lei intentada – atos jurídicos perfeitos – poderão ser aditados para preverem a constituição dos Comitês. Avaliamos benfazejo que exista essa possibilidade, mas para isso deve haver comando legal expreso.

Acrescentamos dois parágrafos ao art. 2º de forma a evidenciar: *i)* o dever de os comitês fundamentarem suas decisões, além de facultar que as recomendações sejam objeto de compromisso, nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942; e *ii)* o respeito ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário e, havendo convenção nesse sentido, do acesso à arbitragem, trazendo maior segurança jurídica na adoção dos Comitês.

Apesar de o art. 3º da proposição fazer referência a instituições especializadas, não há definição sobre que tipo de especialização se trata. Havemos por bem defini-las, por meio de acréscimo de parágrafo ao artigo, bem como estabelecer, no caso de conflito entre as regras previstas no





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

contrato e as da instituição especializada adotadas como paradigma, a prevalência daquelas sobre estas.

Com vistas a conferir maior segurança jurídica aos contratantes, altera-se o art. 5º para que, obrigatoriamente, 2 (dois) dos integrantes do Comitê possuam reconhecido saber na área objeto do contrato, sem indicação de profissões preferenciais, e 1 (um) seja advogado com reconhecida atuação jurídica na área objeto do contrato.

Igualmente, propomos aperfeiçoar a redação do art. 7º, adequando-o à Lei nº 13.655, de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A alteração evidencia que tanto os membros do Comitê, estes no exercício de suas funções ou em razão delas, quanto os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito pelo Comitê ou derem cumprimento a recomendação ou decisão somente poderão ser responsabilizados quando agirem com dolo, culpa grave ou mediante fraude.

A última modificação oferecida por este Relator é que seja facultado às partes contratantes, consensualmente, e desde que haja previsão neste sentido no edital e no contrato, substituir o Comitê de Prevenção e Solução de Disputas por câmara de arbitragem, observado o que prevê o art. 8º quanto à remuneração.

Finalmente, tratemos das Emendas.

Acolhemos a Emenda nº 1, do Senador Rodrigo Pacheco, uma vez que aperfeiçoa a proposição, ampliando seu alcance. Dessa maneira, serão adaptados a ementa e o art. 1º do PLS, de modo que o regramento nele contido atinja todos os entes da Federação. Vale lembrar, aliás, que o próprio autor das emendas já embasou sua constitucionalidade, uma vez que a União está, nesse caso, instituindo normas gerais sobre licitações e – especialmente – contratos, nos termos do inciso XXVII do art. 22 da CF. Todavia, consoante explicado anteriormente, propomos subemendas para que se excluam da nova ementa e do novo *caput* do art. 1º, respectivamente, “administrativos continuados que menciona,” e “administrativos continuados”.





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

A Emenda nº 3, corolário da Emenda nº 1, também lapida a futura lei e conta com nossa aquiescência.

Por outro lado, opinamos pela rejeição da Emenda nº 4. As estatais brasileiras – inclusive aquelas que atuam em regime de concorrência – são das maiores litigantes do Judiciário, de modo que sua exclusão do regramento ora proposto pode claramente enfraquecer os impactos positivos da legislação que se está a criar. Ademais, os *dispute boards* são instrumentos facultativos que melhoram a governança corporativa e a gestão de risco das empresas, motivo por que consideramos recomendável mantê-los na previsão ora discutida.

Quanto à Emenda nº 5, do Senador Izalci Lucas, postamo-nos pela sua rejeição, por se contrapor a uma premissa adotada na gênese proposição e que julgamos necessário manter: não ser obrigatória a criação do Comitê.

Não obstante, acatamos em nosso Relatório, pelos fundamentos anteriormente expostos, a ideia contida no § 6º que a Emenda pretendia incluir no art. 1º. Conforme indicamos, apresentamos Emenda para franquear, mediante acordo entre as partes, aditamento de contrato assinado anteriormente à publicação da futura lei, de maneira que passe a contemplar a possibilidade de utilização do Comitê de Prevenção e Solução de Disputas.

A rejeição da Emenda nº 6 se impõe pela lógica. Fundamentos anteriormente declinados neste Relatório indicam a inconstitucionalidade de se definir prazo para o Poder Executivo regulamentar a lei.

A Emenda nº 7 também não merece acolhida. Segundo a nossa percepção a ampliação do número de membros do Comitê encareceria a contratação, e o objetivo do Projeto é exatamente prover meios menos onerosos de solução de conflitos. Entendemos que o número ímpar de 3 (três) integrantes, com a forma de escolha originalmente estipulada, garante paridade de armas entre Poder Público e contratante, decisões justas e menores custos possíveis para a adoção do modelo.





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

Ainda sobre a Emenda nº 7, aquilatamos que, no mérito, a substituição de “preferencialmente” por “obrigatoriamente” no *caput* do art. 5º está contemplada na Emenda deste Relator que modifica esse artigo.

Igualmente, rejeitamos as Emendas nºs 8 e 9. Sendo a adoção dos Comitês uma faculdade, não vemos necessidade de uma *vacatio legis* de 120 (cento e vinte) dias, conforme prega a Emenda nº 8. Caso o órgão ou entidade da administração pública não se perceba apta a operacionalizar o Comitê em determinada avença, simplesmente não o fará.

Alicerçados nos mesmos fundamentos para não abraçarmos a Emenda nº 7, pedimos escusas à digna Senadora Rose de Freitas ao rejeitar a Emenda nº 9. Uma novidade da Emenda seria a participação no colegiado ser qualificada como serviço público relevante, sem remuneração. Com as devidas vênias, não vemos como operacionalizar os Comitês com reconhecidos especialistas sem remunerá-los.

Os Comitês de que trata o Projeto não se assemelham a comissões de notáveis criadas para discutir e propor um novo código legal, com adequações às agendas dos ilustres convidados – muitas vezes ocupantes de cargos públicos de alto coturno na República. Ao contrário, participar desse tipo de colegiado será atividade profissional regular acrescida pela futura lei ao cabedal de funções a que poderão se dedicar profissionais que obtiveram reconhecimento nas respectivas áreas após muitos anos de estudo, labor e entrega.

Posicionamo-nos pela rejeição da Emenda nº 10, do Senador Messias de Jesus. As disposições que pretende incluir já estão contempladas na referência feita às disposições do Código de Processo Civil no *caput* do art. 6º.

Não acatamos a Emenda nº 11, igualmente aviada pelo Senador Messias de Jesus, pois os princípios por ela incluídos, na verdade, já estão contemplados no Projeto e em outras Emendas. O princípio da decisão informada, por exemplo, está presente na redação proposta por este Relator para o *caput* do art. 2º, pela qual, sob pena de nulidade, recomendações e decisões deverão sempre apresentar seus fundamentos.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

No que tange a Emenda nº 12, do Senador Rogério Carvalho, entendemos que ela aprimora o texto da proposição. Contudo, verificamos ser exíguo o prazo de 10 (dez) dias corridos contados do registro do conflito ou controvérsia, para que o Comitê entre em funcionamento. Concebemos que o prazo de 30 (trinta) dias originalmente previsto é mais adequado. Desta feita, acolhemos parcialmente a emenda na forma de subemenda.

Outrossim, adota-se a regra geral de que o Comitê será dissolvido depois de proferir deliberação, mas abrimos a possibilidade de que o edital e o contrato prevejam em sentido contrário.

Por fim, acolhemos a Emenda nº 13, do Senador Luiz do Carmo. De fato, a regra nele prevista poderia ser intuída, pois o equilíbrio de forças no Comitê é um dos pilares desse colegiado, mas não era clara. O comando incluído espanca quaisquer dúvidas e evita interpretações escatológicas, que advoguem pela permanência de um membro que não poderá atuar.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PLS nº 206, de 2018, da Emendas nºs 1, 3 e 12, na forma das Subemendas abaixo oferecidas, pela aprovação da Emenda nº 13, pela rejeição das Emendas nºs 4 a 11; e pela aprovação das demais emendas em sequência:

SUBEMENDA Nº – PLEN

Exclua-se o trecho “administrativos continuados que menciona,” da ementa do PLS nº 206, de 2018, na forma da Emenda nº 1-CCJ.

SUBEMENDA Nº – PLEN

Exclua-se o trecho “administrativos continuados” do art. 1º do PLS nº 206, de 2018, na forma da Emenda nº 3-CCJ.



SF/21047.62292-52



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

SUBEMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do PLS nº 206, de 2018, na forma da Emenda nº 12-PLEN:

“**Art. 5º**

§ 1º O Comitê entrará em funcionamento quando estiver regularmente constituído por meio da assinatura do respectivo Termo de Compromisso pelas partes e membros, o que deverá ocorrer em até 30 (trinta) dias contados do registro, por escrito, de conflito ou controvérsia por, ao menos, uma das partes contratantes.

.....
§ 3º O Comitê será dissolvido logo após proferir recomendação ou decisão, salvo previsão expressa em sentido contrário no edital ou no contrato.”

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do PLS nº 206, de 2018:

“**Art. 1º**

§ 1º O contrato que não contiver cláusula prevendo o uso de Comitês de que trata o *caput* poderá, mediante acordo entre as partes, ser aditado para que passe a contemplar essa possibilidade.

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS nº 206, de 2018:

“**Art. 2º** O Comitê de Prevenção e Solução de Disputas pode ter natureza revisora, adjudicativa ou híbrida, a depender dos poderes que lhe forem outorgados pelo contrato celebrado, devendo sempre apresentar os fundamentos das suas recomendações e decisões, sob pena de nulidade:

.....





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

§ 1º As recomendações poderão ser objeto de compromisso, nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

§ 2º As recomendações e as decisões proferidas pelos Comitês de Prevenção e Solução de Disputas poderão ser reformadas pelo Poder Judiciário ou, quando houver convenção neste sentido, por arbitragem.”

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do PLS nº 206, de 2018:

“**Art. 3º**

§ 1º São consideradas instituições especializadas as câmaras e instituições de reconhecida idoneidade, competência e experiência na administração de métodos extrajudiciais de solução de controvérsias e de autocomposição de conflitos.

§ 2º Havendo divergência entre as regras estabelecidas no contrato e as da instituição especializada, as primeiras prevalecerão sobre as segundas.

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 5º do PLS nº 206, de 2018:

“**Art. 5º** O Comitê será composto por três membros, sendo 2 (dois) com reconhecido saber na área objeto do contrato e 1 (um) advogado com reconhecida atuação jurídica na área objeto do contrato:

.....”

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 7º do PLS nº 206, de 2018:

“**Art. 7º** Os membros do Comitê, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, ficam equiparados aos agentes públicos





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Carlos Portinho

para os efeitos da legislação penal e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, não podendo, contudo, serem responsabilizados por quaisquer atos e omissões, exceto quando agirem com dolo, culpa grave ou mediante fraude.

Parágrafo único. Os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito pelo Comitê ou derem cumprimento à respectiva recomendação ou decisão somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando agirem com dolo, culpa grave ou mediante fraude.”

EMENDA Nº – PLEN

Suprima-se, no PLS nº 206, de 2018, o art. 9º, renumerando-se o art. 10.

EMENDA Nº – PLEN

Inclua-se artigo com a seguinte redação ao PLS nº 206, de 2018:

“Mediante acordo entre as partes, e desde que haja previsão neste sentido no edital e no contrato, o Comitê de Prevenção e Solução de Disputas poderá ser substituído por câmara de arbitragem, aplicando-se, quanto à remuneração, a metodologia do art. 8º.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21047.62292-52