

# PROJETO DE LEI N° , DE 2023

SF/23292.74907-08

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º .....

.....  
XXI - .....

.....  
b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso, ou aquele que incluir trabalhos relativos a qualquer das disposições previstas no inciso XVIII do caput deste artigo.” (NR)

“Art. 56. .....

.....  
§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, exceto quando se tratar de licitações com valor estimado acima de R\$ 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil reais) para contratação de obras e serviços especiais de engenharia, que serão processadas sempre pelo modo de disputa fechado.” (NR)

**“Art. 86.....**

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

I – por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou

II – por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

.....” (NR)

**“Art. 96.....**

**§ 1º .....**

IV – título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

.....” (NR)

**“Art. 184.** Aplicam-se as disposições desta Lei aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados:

I – entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II – com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

§ 1º Os saldos dos instrumentos referidos no **caput**, enquanto não utilizados, serão aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, se a sua utilização se der em prazos menores que um mês.

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses do art. 124, II, d, desta Lei, o valor global inicialmente pactuado se demonstrar insuficiente para a execução do objeto, poderão ser:

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;

II - aportados novos recursos pelo concedente;

III - reduzidas as metas e etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou funcionalidade do objeto pactuado.

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que:

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e

III – quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

§ 4º Os saldos remanescentes e os rendimentos financeiros auferidos na forma do § 1º serão obrigatoriamente computados a crédito do convênio e aplicados no objeto de sua finalidade e na ampliação de meta, quando possível, sem prejuízo da funcionalidade do objeto pactuado, devendo constar em demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto, oriundo da proposta originalmente apresentada por esta Autora para conversão da Medida Provisória 1167, de 2023, faz uma série de modificações à nova Lei de Licitações com a finalidade de aprimorar o regime.

A primeira modificação altera a questão do modo de disputa para o processamento de licitações de obras e serviços de engenharia pelo modo aberto, aquela em que os licitantes apresentam lances públicos e consecutivos. A dinâmica da fase de lances é incompatível com a complexidade de orçamentação de grandes obras e serviços de engenharia.

A criação de estímulo artificial para a oferta de descontos sucessivos nas licitações para obras e serviços de engenharia desse porte pode provocar cotações inexequíveis e jogos de planilha, provocando inclusive a necessidade de renegociações precoces. Propomos, assim, vedar a licitação sob o modo aberto para obras e serviços especiais de engenharia com valor acima de um milhão e meio de reais.

Outra alteração consiste na inclusão de mais uma modalidade de garantia contratual. Atualmente, o art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que o contratado poderá optar por qualquer das seguintes modalidades: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária.

No setor privado, outra modalidade de garantia contratual tem sido utilizada: o título de capitalização. Essa figura existe há mais de 90 anos. Segundo dados da Federação Nacional de Capitalização, no ano de 2022 as reservas técnicas de títulos de capitalização no Brasil alcançaram 37,2 bilhões de reais.

A inclusão do título de capitalização como modalidade de garantia contratual amplia as alternativas à disposição do contratado, sem importar prejuízo à Administração Pública, sobretudo com a determinação proposta que o título seja custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

Terceira alteração tem por escopo resolver problema há muito vivenciado por Estados e Municípios, na execução de convênios celebrados com a União. A Lei nº 14.133, de 2021, possui um único artigo dedicado aos convênios (art. 184), o qual se limita a prever a aplicação subsidiária de seus dispositivos a tais ajustes. Nesse ponto, é mais lacônica que a própria Lei nº 8.666, de 1993.

Diversamente do que ocorre com os contratos administrativos, inúmeros óbices são levantados por atos normativos infralegais, quando necessário promover alterações no objeto de um convênio, inviabilizando mudanças de todo justificáveis e mesmo imprescindíveis para a consecução dos fins pretendidos em sua celebração. O próprio ato normativo que regula mais minudentemente a matéria no âmbito federal, a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, é bastante restritiva dessa possibilidade.

Costumam-se exigir, na assinatura do instrumento, especificações do objeto que se revelam incompatíveis com a experiência concreta verificada na fase de execução do convênio. Isso finda por levar à obtenção de resultados insuficientes e tardios, ou mesmo, à inexecução do que foi pactuado, com devolução dos recursos ao convenente. Todos saem

prejudicados: o concedente, o convenente e, sobretudo, a população a quem deveriam se destinar as obras, bens e serviços objeto do ajuste.

Ora, não há motivo para supor que as vicissitudes ocorridas durante a execução de um contrato administrativo não possam igualmente surgir quando da execução de um convênio. Para os contratos, o ordenamento jurídico prevê diversas figuras, como a força maior, o caso fortuito, o fato do princípio, a teoria da imprevisão, que conduzem a modificações no objeto da avença e, como consectário, em suas cláusulas econômico-financeiras.

Propomos mudança no art. 184 da Lei, para, estando presentes aquelas condições, de forma tal que os recursos originalmente vinculados ao convênio sejam insuficientes para a realização do objeto, possibilitar a utilização dos saldos de recursos ou rendimentos, o aporte de novos recursos pelo concedente e a redução das metas e etapas inicialmente fixadas.

Propomos, outrossim, sejam permitidos ajustes nos convênios, com alterações no objeto, desde que: (i) eles não importem transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, em obediência ao disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal; (ii) seja apresentada justificativa objetiva pelo convenente para a mudança; e (iii) no caso de obras, sejam mantidas as suas características. Ademais, propomos incorporar ao art. 184 da nova Lei de Licitações preceitos que já constavam da Lei nº 8.666, de 1993, relativos à aplicação dos recursos de convênios, enquanto não empregados em seu objeto, e ao uso dos rendimentos auferidos na mesma finalidade do ajuste.

Acrescentamos apenas a possibilidade de uso desses rendimentos na ampliação da meta originalmente pactuada. Assim, a gestão eficiente dos recursos, que consiga realizar o objeto a um custo menor do que o previsto, será premiada: em lugar de devolver os saldos, o convenente estará autorizado, quando viável, a utilizá-los na ampliação da meta.

Outra alteração permite que órgãos municipais adiram, como “caronas”, a atas de registro de preços do mesmo ou de outro Município, desde que elas tenham sido precedidas de certame. O legislador parece ter cometido um lapso, ao não prever essa possibilidade. De acordo com o § 3º

de seu art. 86, a adesão somente pode ocorrer relativamente a atas federais, estaduais ou distritais.

É compreensível que ao ente maior não seja dado aderir a ata de registro de preços do ente menor (a União em relação a todos os outros entes e os Estados em relação aos Municípios). A Lei inclusive positivou, no § 8º do mesmo artigo, o entendimento do TCU a respeito da impossibilidade de participação da União, como carona, em atas de registro de preços de outros entes. No entanto, nada justifica vedar a adesão de órgãos e entes municipais a atas de registro de preços do próprio ou de outro Município, ainda mais com a exigência, feita pela proposta, de que ela tenha sido precedida de licitação.

Com as modificações propostas, a Lei de Licitações resguarda-se de orçamentos inexequíveis em obras; passa a abrir mais possibilidades para aquisição célere de bens e serviços, especialmente pelos municípios; amplia as possibilidades de garantia e flexibiliza os ajustes de convênios, favorecendo sua execução.

Sala das Sessões,

Senadora TERESA CRISTINA (PP-MS)