

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 6.047, DE 2016

Apensado: PL nº 1.039/2019

Acrescenta inciso VIII ao art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para incluir, no plano de trabalho proposto por organização interessada em celebrar convênio, acordo ou ajuste com órgão ou entidade da Administração Pública, plano de gestão de recursos humanos, que, no caso de entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, poderá prever a contratação de pessoal por tempo determinado.

Autor: SENADO FEDERAL - COMISSÃO ESPECIAL

Relator: Deputado ROGÉRIO CORREIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.047, de 2016, oriundo do Senado Federal (onde foi numerado como PLS nº 490/2015), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (a “antiga” Lei de Licitações, em vigor até meados de 2023), para incluir, no plano de trabalho proposto por organização interessada em celebrar convênio, acordo ou ajuste com órgão ou entidade da Administração Pública, plano de gestão de recursos humanos, que, no caso de entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, poderá prever a contratação de pessoal por tempo determinado.

O PL, de autoria da Comissão Especial do Pacto Federativo do Senado Federal, foi apresentado em Plenário no dia 24/8/2016 e despachado pela Mesa da Câmara dos Deputados, em 29/8/2016, às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP; Finanças e Tributação

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219269517300>



– CFT, quanto ao mérito; e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeito à apreciação do Plenário, com regime de prioridade de tramitação.

Em razão de pertinência temática, ao PL nº 6.047/2016 foi apensado o PL nº 1.039/2019, do saudoso Deputado José Carlos Schiavinato, proposição que altera o art. 116 e seu § 1º e acrescenta o inciso VIII ao § 1º da Lei nº 8.666/1993.

No dia 20/12/2019, fui designado Relator da proposição nesta Comissão.

Vencido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao PL.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público compete apreciar a proposição quanto aos aspectos referentes ao Direito Administrativo em geral, consoante disposto no art. 32, XVIII, alínea “o”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De início, deixe-se consignado que a Lei nº 8.666/1993 está “com os dias contados”, pois o art. 193, II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispõe:

Art. 193. Revogam-se:

.....
II - **a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.**

Atualmente, vivemos a situação pouco usual de vigência simultânea de duas leis gerais de licitações, ficando a cargo do gestor escolher qual delas irá utilizar nas contratações que fizer, vedado o uso combinado de ambas (Lei nº 14.133/2021, art. 191).



Ao contrário da Lei nº 8.666/1993, que no art. 116 desce a detalhes a respeito da celebração dos convênios, a Lei nº 14.133/2021 é lacônica a respeito, fazendo remissão a ato infralegal (ainda não editado) para tratar do tema:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos **convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública**, na forma estabelecida em **regulamento do Poder Executivo federal**.

Para resolver o impasse, a primeira solução cogitada seria, portanto, alterar a Lei nº 14.133/2021.

Ocorre que, no mérito, vislumbramos deficiências tanto no PL nº 6.047/2016 quanto no apensado, o PL nº 1.039/2019.

O PL nº 6.047/2016 estabelece o dever de as entidades convenientes apresentarem um plano de gestão de recursos humanos, possibilitando-se, no caso de a entidade conveniente integrar a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, a **contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX**, da Constituição Federal.

Busca-se, segundo a Justificação do Projeto de Lei¹, ganhar “flexibilidade” na operacionalização dos convênios e ajustes entre entes federativos, especialmente com participação dos Municípios, para que se possa realizar a execução coordenada de políticas públicas, sem o risco de se cristalizar uma estrutura administrativa que poderá não mais ser exigida, uma vez finalizado o convênio.

Com todo o respeito à Comissão autora do projeto, essa justificativa não nos convence. E muito menos convenceria o Supremo Tribunal Federal.

O STF, em várias oportunidades, assim se pronunciou a respeito da contratação temporária:

¹ Vide Justificação do PLS nº 490/2015, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3994632&ts=1593940832061&disposition=inline>. Acesso em 14/4/2021.
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219269517300>



O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; **c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração.**

(RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612; ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004; RE 765.320 RG, rel. min. Teori Zavascki, j. 15-9-2016, P, DJE de 23-9-2016, Tema 916)

Por ocasião de julgamento em que se definiram parâmetros bastante relevantes relacionados ao tema em análise, o Supremo Tribunal Federal impugnou, com modulação dos efeitos da decisão, lei ordinária relacionada à contratação por prazo determinado editada pelo Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, assim se pronunciou o Pretório Excelso (ADI 3649-RJ, relator Ministro Luiz Fux):

1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.

2) O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, na visão anglo-saxônica do *merit system*, já integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado.

3) Deveras, há circunstâncias que compelem a Administração Pública a **adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias** e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária.



4) **A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando:** 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público.

(...)

6) **É inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente.**

(...)

Além da edição de lei autorizativa, é preciso, ainda, verificar, no caso concreto da contratação, aquilo que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público. A expressão é de clareza ofusca, não deixando dúvidas: eventual contratação temporária obrigatoriamente deve-se dar apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público.

Ademais, deve-se ter em conta que a necessidade excepcional não pode ter sido gerada pela inércia do administrador público. Ou seja, é princípio norteador da Administração o *planejamento*, estando até mesmo positivado no art. 6º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/1967, devendo os órgãos e entidades públicas adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária.

Assim, mostra-se irregular a atuação do gestor público que, ao longo de anos, não implementa procedimentos de concurso público e, em dado momento, efetua contratação excepcional temporária, sem concurso, sob o argumento de que, caso não a promova, advirão prejuízos à prestação de serviços públicos. Nesse caso de desvirtuamento do sistema, deve ser identificada a gestão irregular do patrimônio público e promovida a sanção do administrador público faltoso. Essa irregularidade, consistente na ausência de planejamento e consequente contratação temporária, tem sido verificada em



todas as esferas do serviço público, principalmente em pequenos municípios, nos quais praticamente não são realizados concursos públicos, promovendo-se, além de contratação inadequada, com arrimo no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, outras formas de desvirtuamento da regra do concurso público, como a contratação de cooperativas de mão-de-obra e terceirizações fora do permissivo jurisprudencial fixado na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho assim se manifesta a respeito do assunto²:

(...) O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que **situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores**. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde à excepcionalidade do próprio regime especial. **Algumas vezes o Poder Público**, tal como sucede com o pressuposto anterior e em regra com o mesmo desvio de poder, **simula desconhecimento de que a excepcionalidade do interesse público é requisito inafastável para o regime especial**. (com grifos nossos)

Ora, o que o PL nº 6.047/2016 faz é tentar aplicar a contratação de pessoal por tempo determinado, prevista na Lei nº 8.745/1993, a situações que nada tem de excepcionais.

Um convênio firmado, por exemplo, no âmbito da saúde, educação, esporte, cultura etc. faz parte das atividades normais da administração pública, não justificando a adoção do instituto da contratação temporária de pessoal.

Por via oblíqua, o PL nº 6.047/2016 acaba “premiando” o mau gestor, que não obedece ao dever de planejamento acima mencionado.



² José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo** (pág. 649). Atlas. Edição do Kindle.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219269517300>



Além disso, o PL nº 6.047/2016 não deixa de ser um estímulo à não realização do concurso público, em franca violação ao art. 37, inciso II, da Carta Política.

Tratemos agora do PL nº 1.039/2019, apensado ao PL nº 6.047/2016.

Quem lê a Justificação do PL nº 1.039/2019 não encontra uma única linha relacionada a uma mudança que a proposição tenta fazer na redação do art. 116, *caput*, da Lei nº 8.666/1993: a inclusão da palavra “financiamentos” no rol das avenças regidas por aquele dispositivo legal. Ou seja, a Justificação, intencionalmente ou não, silencia a respeito de uma mudança relevante que ocorreria na Lei nº 8.666/1993, caso o PL nº 1.039/2019 fosse aprovado tal como proposto.

Ora, a legislação sobre financiamentos é quase totalmente estranha ao tema tratado na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021, que se referem ao assunto apenas no tocante às licitações internacionais cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação (art. 1º, §3º, II, “c”; art. 14, §5º e art. 92, §1º, I, todos da Lei nº 14.133/2021). Ou seja, nada relacionado à celebração de avenças no âmbito doméstico.

Um financiamento é um negócio jurídico sinalagmático, isto é, em que as partes têm interesses diferentes: o mutuário tem interesse em adquirir um bem ou serviço, enquanto a instituição mutuante (banco, por exemplo) tem interesse em ganhar dinheiro, a longo prazo, em decorrência do contrato firmado.

No convênio, por outro lado, não há sinalagma. As partes têm o mesmo interesse, geralmente a prestação de algum serviço público ou de alguma comodidade material fruível pela população.

Não há nenhum interesse público em inserir os financiamentos no mesmo rol dos convênios, acordos, ajustes *etc.* firmados pela administração pública. São institutos que não guardam relação direta entre si.



O PL nº 1.039/2019 também propõe que “se o convênio, financiamento, acordo ou ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que executor possua em seu quadro funcionário público efetivo com **formação de engenheiro civil ou outra engenharia, devidamente habilitado, para responder pela operação**”.

Essa previsão já está contemplada na Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

.....
XXI - **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, **são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro** ou de técnicos especializados, que compreendem:

Assim, a participação de engenheiro civil nos serviços de engenharia já faz parte da própria definição dessa modalidade de contratação pública.

Esse contexto nos faz opinar também pela impropriedade do PL nº 1.039/2019.

Por todas as razões apresentadas, votamos, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 6.047, de 2016 e do seu apensado, o Projeto de Lei nº 1.039/2019.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ROGÉRIO CORREIA
Relator

2021-3824



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogério Correia
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219269517300>

