

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 5.638, DE 2013

Dispõe sobre a contratação de serviços pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

**Autor:** Deputado IZALCI

**Relator:** Deputado LUCAS VERGILIO

### I - RELATÓRIO

A proposição epigrafada se ocupa de disciplinar a contratação de serviços de execução indireta pela administração pública federal.

Consoante o projeto, tais serviços deverão ser contratados, preferencialmente, pela modalidade de alocação por postos de trabalho, podendo ser utilizado o modelo de serviços pagos por disponibilidade ou por resultado, quando, comprovadamente, for mais vantajoso e não comprometer a qualidade dos serviços.

Os instrumentos convocatórios deverão especificar os postos de trabalho e respectivos salários, fixados levando em consideração a média aritmética dos valores praticados pelo mercado, apurada conforme os critérios definidos no projeto. Eventuais acréscimos em relação aos valores médios deverão ser justificados e não poderão exceder a 30%.

Os repasses de recursos às contratadas ficarão condicionados à comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, e a contratante poderá destacar da fatura valores

correspondentes a salários, auxílios, direitos rescisórios e débitos tributários, depositando-os em conta vinculada, aberta em nome da empresa, porém de movimentação condicionada à autorização da contratante. Isso ocorreria, necessariamente, se a contratada se tornar insolvente, seja em relação à quitação de verbas rescisórias, seja quanto ao pagamento de salários. Nessa última hipótese, a administração comunicaria a seguradora do contrato sobre a iminência de sinistro, providenciaria a abertura de novo processo de licitação, aplicaria as penalidades previstas em contrato e cientificaria do fato o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União. Independentemente de tais circunstâncias, a administração poderia optar pelo provisionamento de encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários, mediante depósito em conta vinculada.

Este colegiado abriu prazo para oferecimento de emendas ao projeto em agosto de 2013, mas tal prazo se esgotou sem que nenhuma fosse apresentada.

Em dezembro de 2014, o então Deputado Policarpo apresentou parecer que concluiu pela aprovação do projeto, na forma de substitutivo. A proposição, arquivada ao final da legislatura anterior, foi desarquivada a requerimento de seu autor. O prazo para oferecimento de emendas ao substitutivo mencionado há pouco também transcorreu sem que fosse apresentada qualquer emenda.

A apreciação de mérito da matéria compete a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e também à Comissão de Finanças e Tributação, igualmente incumbida de se manifestar sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição. Por fim, a constitucionalidade ou juridicidade da matéria será objeto de manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Um dos mais graves problemas da terceirização, no âmbito do serviço público, reside na inadimplência das empresas contratadas. Inúmeros são os casos em que a empresa vai à falência, sem que tenha cumprido suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias. Em tal

hipótese, de um lado os trabalhadores são surpreendidos pela súbita interrupção do pagamento de seus salários e verbas rescisórias. De outro, a administração pública, ainda que tenha efetuado todos os repasses devidos à extinta empresa, tem de satisfazer os débitos trabalhistas e previdenciários, pelos quais é subsidiariamente responsável.

O projeto sob parecer apresenta uma solução para tal problema, ao prever o depósito de valores em conta vinculada, em nome da contratada, cuja movimentação depende da anuência da contratante. A adoção de tal mecanismo seria facultativa, em regra, mas obrigatória em caso de insolvência da contratada.

Somos francamente favoráveis a esse aspecto da proposição sob parecer, especialmente com a aplicação do alcance original da proposta, mediante sua integração ao texto da Lei de Licitações, nos termos do substitutivo apresentado pelo relator que nos antecedeu perante este colegiado e que tomamos por referência.

Entretanto, a proposição também pretende determinar que a contratação de serviços de execução indireta pela administração pública se dê, preferencialmente, por postos de trabalho. Valiosos esclarecimentos sobre as modalidades de contratação constam dos autos do processo que resultou no Acórdão nº 614/2008, do Plenário do Tribunal de Contas da União, de onde se extrai:

“55. Conforme ressaltado no parecer da Sefti, a execução indireta de serviços em tecnologia da informação e, por extensão, em outras áreas pode assumir quatro modelos, a saber, intermediação de mão-de-obra (esse modelo tomado como a modalidade descrita no item 1 do Enunciado/TST 331, sendo, portanto, ilegal), alocação de postos de trabalho (também denominado fornecimento de mão-de-obra ou locação de mão-de-obra em outros julgados desta Corte), fornecimento de serviços pagos por disponibilidade e fornecimento de serviços pagos por resultado.

56. Na contratação de execução indireta de serviços por meio de alocação de postos de trabalho, o órgão contratante solicita que a empresa contratada coloque à sua disposição número certo de empregados para desenvolver, sob supervisão do órgão, atividades instrumentais ou complementares conforme por ele determinado. Em razão das características do modelo, o pagamento dos serviços, em geral, é feito com base na simples disponibilização de pessoal, independentemente de haver efetiva execução de serviços durante o tempo em que o empregado permanece à disposição da Administração.

57. Já nos casos de execução indireta mediante fornecimento de serviços pagos por disponibilidade e fornecimento de serviços pagos por resultados, a entidade contrata a empresa para realizar uma atividade-meio, por sua conta e risco, interessando à entidade tomadora dos serviços a disponibilização do serviço ou o resultado, isto é, o serviço/produto, a tempo e modo, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa contratada empregou. O pagamento da contratada se dá com base na mensuração segundo critérios objetivos de nível de serviço, ou seja, a Administração paga somente pelos serviços efetivamente realizados e aderentes às suas especificações, aferidos de acordo com padrões e métricas previamente estabelecidos. Dessa forma, o pagamento fica condicionado à entrega do serviço/produto requerido. Ressalte-se que esses modelos costumam se mostrar bastante vantajosos para a Administração, pois permitem um controle mais eficaz e aumenta a chance de obtenção tempestiva dos resultados pretendidos.”

São igualmente pertinentes os Enunciados do TCU abaixo transcritos:

“Deve constar do edital da licitação a metodologia de mensuração de serviços e resultados, inclusive os critérios de controle e remuneração dos serviços executados, sendo que, sempre que possível, a contratação pautar-se em resultados a serem atingidos.” (AC-0786-20/06-P)

“Na execução do contrato administrativo devem ser adotados critérios de aferição do adimplemento das obrigações, com base na mensuração de resultados, evitando o pagamento de valores fixos, em observância ao princípio da economicidade.” (AC-0889-20/07-P)

“Na execução de contrato administrativo deve haver documento específico para controle dos serviços prestados, para o fim de pagamento à contratada, que deverá conter a definição e a especificação dos serviços a serem realizados e as métricas utilizadas para avaliar o volume de serviços solicitados e realizados.” (AC-1545-31/08-P)

“Sempre que possível, a contratação deve estar pautada em resultados a serem atingidos, evitando-se a mera locação de mão de obra ou pagamentos por postos de serviço ou horas trabalhadas.” (AC-2619-49/08-P)

No mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que “*dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não*”, estabelece:

“Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

.....”

Como se vê, o interesse público recomenda que, sempre que possível, os serviços contratados pela administração pública sejam remunerados com base em resultados mensuráveis, somente excepcionalmente se admitindo a contratação por postos de trabalho. Nesse aspecto, portanto, a proposta reclama retificação, a qual é promovida por meio da modificação da redação do art. 13-A, acrescentado à Lei de Licitações pelo substitutivo apresentado a este colegiado pelo relator que nos precedeu.

Por todo o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.638, de 2013, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado LUCAS VERGILIO  
Relator

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.638, DE 2013

Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1998, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, para dispor sobre a contratação de serviços objeto de execução indireta.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Capítulo I da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1998, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção IV-A:

### “Seção IV-A

#### Dos Serviços Objeto de Execução Indireta

*“Art. 13-A A contratação de serviços deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e que evite a remuneração das empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.*

*Parágrafo único. Excepcionalmente, quando houver inviabilidade da adoção de critério de aferição dos resultados, poderá ser adotado critério de remuneração por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço.”*

*Art. 13-B Nas contratações por alocação de postos de trabalho, os instrumentos convocatórios especificarão o número de postos de trabalho e os salários de cada atividade, os quais serão fixados tendo por base os valores médios praticados pelo mercado.*

*§ 1º Os salários referidos no caput não poderão sofrer acréscimos superiores a 30% (trinta por cento) dos valores médios praticados pelo mercado.*

§ 2º Na eventualidade de pagamento de salários superiores aos valores médios de mercado, as circunstâncias determinantes deverão ser justificadas nos autos e submetidas à apreciação da autoridade administrativa do órgão ou entidade contratante.

§ 3º A pesquisa dos valores médios de mercado será fundamentada, conjunta ou alternativamente, em:

I - contratações da administração pública;

II - indicadores de entidades sindicais e associações;

III - bolsas de salários publicadas por órgãos de imprensa ou institutos especializados;

IV - quaisquer outros comprovantes admitidos como prova em direito.

§ 4º O valor médio de mercado será calculado pela média aritmética, com parâmetros estatísticos, dos salários cotados, sendo atestado nos autos pelo órgão técnico incumbido do levantamento de preços da contratação.

Art. 13-C Os pagamentos à contratada condicionam-se à comprovação do pagamento dos salários aos empregados e das respectivas obrigações fiscais e previdenciárias.

Parágrafo único. À contratante será autorizado deduzir das faturas devidas à contratada os valores referentes aos salários, auxílios e eventuais haveres trabalhistas resilitórios, inclusive os encargos legais deles decorrentes, devidos aos empregados da contratada, para repassá-los à conta corrente destes, bem como realizar os recolhimentos tributários, na forma do art. 13-E, na ocorrência de uma das seguintes situações excepcionais:

I - por ocasião da demonstração da incapacidade da contratada em efetuar os pagamentos aos seus empregados na data apazada;

II - por ocasião da não comprovação do pagamento por parte da contratada, na rescisão contratual, das indenizações rescisórias devidas aos empregados demitidos.

Art. 13-D Na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 13-C, a administração providenciará:

I - a comunicação da seguradora do contrato quanto à iminência de sinistro;

II - o início dos procedimentos para a abertura de novo certame para o mesmo objeto;

III - a aplicação das sanções contratuais previstas;

IV - a comunicação à contratada de que o contrato não será prorrogado;

V - a comunicação do fato ao Ministério Público do Trabalho e à Advocacia-Geral da União.

*Art. 13-E Fica facultado à administração provisionar os encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários devidos pela contratada mediante depósito em conta corrente vinculada, aberta em nome da empresa, exclusivamente para esta finalidade, cuja movimentação deverá ser autorizada pela contratante.”*

Art. 2º O inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40.....

*X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto no art. 13-B e nos §§ 1º e 2º do art. 48.*

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

Deputado LUCAS VERGILIO  
Relator