



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI N.º 10.217-B, DE 2018**

**(Do Senado Federal)**

**PLS nº 459/16**  
**Ofício nº 596/18 - SF**

Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado "contrato de desempenho", no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. TIAGO MITRAUD); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. EDUARDO CURY).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **SUMÁRIO**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

**O Congresso Nacional** decreta:

**Art. 1º** Esta Lei regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.

**Art. 2º** Contrato de desempenho é o acordo celebrado entre o órgão ou entidade supervisor e o órgão ou entidade supervisionado, por meio de seus administradores, para o estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado, com os respectivos prazos de execução e indicadores de qualidade, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autonomias especiais.

§ 1º Meta de desempenho é o nível desejado de atividade ou resultado, estipulada de forma mensurável e objetiva para determinado período.

§ 2º Indicador de qualidade é o referencial utilizado para avaliar o desempenho do supervisionado.

§ 3º As flexibilidades e as autonomias especiais referidas no **caput** podem compreender a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do supervisionado.

**Art. 3º** O contrato de desempenho constitui, para o supervisor, forma de autovinculação e, para o supervisionado, condição para a fruição das flexibilidades ou autonomias especiais.

**Art. 4º** Os chefes dos Poderes, por atos normativos próprios, definirão:

I – os órgãos ou entidades supervisores responsáveis por analisar, aprovar e assinar o contrato;

II – os requisitos gerenciais e demais critérios técnicos a serem observados para celebrar o contrato de desempenho.

**Art. 5º** O contrato de desempenho tem como objetivo fundamental a promoção da melhoria do desempenho do supervisionado, visando especialmente a:

I – aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado por consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

II – compatibilizar as atividades do supervisionado com as políticas públicas e os programas governamentais;

III – facilitar o controle social sobre a atividade administrativa;

IV – estabelecer indicadores objetivos para o controle de resultados e o aperfeiçoamento das relações de cooperação e supervisão;

V – fixar a responsabilidade de dirigentes quanto aos resultados;

VI – promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho e propiciadores de envolvimento efetivo dos agentes e dos dirigentes na obtenção de melhorias contínuas da qualidade dos serviços prestados à comunidade.

**Art. 6º** O contrato de desempenho poderá conferir ao supervisionado, pelo período de sua vigência, as seguintes flexibilidades e autonomias especiais, sem prejuízo de outras previstas em lei ou decreto:

I – definição de estrutura regimental, sem aumento de despesas, conforme os limites e as condições estabelecidos em regulamento;

II – ampliação de autonomia administrativa quanto a limites e delegações relativos a:

- a) celebração de contratos;
- b) estabelecimento de limites específicos para despesas de pequenos vultos;
- c) autorização para formação de banco de horas.

**Art. 7º** O contrato de desempenho deverá conter, entre outras, cláusulas que estabeleçam:

I – metas de desempenho, prazos de consecução e respectivos indicadores de avaliação;

II – estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, referentes a toda a vigência do contrato;

III – obrigações e responsabilidades do supervisionado e do supervisor em relação às metas definidas;

IV – flexibilidades e autonomias especiais conferidas ao supervisionado;

V – sistemática de acompanhamento e controle, contendo critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do desempenho;

VI – penalidades aplicáveis aos responsáveis, em caso de falta pessoal que provoque descumprimento injustificado do contrato;

VII – condições para revisão, prorrogação, renovação, suspensão e rescisão do contrato;

VIII – prazo de vigência, não superior a 5 (cinco) anos nem inferior a 1 (um) ano.

Parágrafo único. O supervisionado deve:

I – publicar o extrato do contrato em órgão oficial, sendo a publicação condição indispensável para a eficácia do contrato;

II – promover a ampla e integral divulgação do contrato por meio eletrônico.

**Art. 8º** Constituem obrigações dos administradores do supervisionado:

I – promover a revisão dos processos internos para sua adequação ao regime especial de flexibilidades e autonomias, com definição de mecanismos de controle interno;

II – alcançar as metas e cumprir as obrigações estabelecidas, nos respectivos prazos.

**Art. 9º** Constituem obrigações dos administradores do supervisor:

I – estruturar procedimentos internos de gerenciamento do contrato de desempenho e acompanhar e avaliar os resultados, de acordo com os prazos, os indicadores e as metas de desempenho pactuados;

II – assegurar os recursos e meios necessários à execução do contrato, incluindo, na proposta de lei orçamentária anual a ser encaminhada ao Congresso Nacional, os recursos orçamentários nele previstos;

III – dar orientação técnica ao supervisionado nos processos de prestação de contas.

**Art. 10.** O não atingimento de metas intermediárias, comprovado objetivamente, dá ensejo, mediante ato motivado, à suspensão do contrato e da fruição das flexibilidades e autonomias especiais, enquanto não houver recuperação do desempenho ou repactuação das metas.

**Art. 11.** O contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes ou por ato do supervisor nas hipóteses de insuficiência injustificada do desempenho do supervisionado ou de descumprimento reiterado das cláusulas contratuais.

**Art. 12.** Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Senado Federal, em 9 de maio de 2018.

Senador Eunício Oliveira  
Presidente do Senado Federal

<p><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA</b> Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC</p>
--

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

### PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

### TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

.....

#### CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

##### Seção I Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\*“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)\*](#)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; [\*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)\*](#)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II,

153, III, e 153, § 2º, I; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: [\(“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; [\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001\)](#)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. [\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003\)](#)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos

políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

---



---

## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E DE SERVIÇO PÚBLICO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 10.217, de 2018, regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.

O PL foi recebido em 10/05/2018, oriundo do Senado, que o submeteu à revisão da Câmara dos Deputados.

Foi despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, com tramitação em regime de prioridade.

No dia 20/03/2019, fui designado Relator da proposição.

Encerrado o prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao projeto.

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.

Para fins de contextualização, cabe explicitar que, a partir da Reforma do Estado de meados da década de 1990, tomou forma no plano da administração pública brasileira um novo instituto, denominado *contrato de gestão*.

A matriz do contrato de gestão brasileiro parece ser a francesa<sup>1</sup>, que surgiu a partir dos seguintes instrumentos: *contratos de programa*, *contratos de empresa*, *contratos de plano* e *contratos de objetivos*. Tais instrumentos foram sendo implementados paulatinamente, tendo como objetivo aumentar a eficiência e promover o alinhamento dos órgãos vinculados ao Estado às diretrizes do governo. Os contratos de programa tinham o declarado fim de pactuar o enquadramento das empresas públicas francesas no programa de governo, em troca de ampliação de sua autonomia. Já os contratos de empresa buscavam reestruturar e adequar as empresas públicas de setores monopolizados, como o de transportes ferroviários. Era

---

<sup>1</sup> Sobre o assunto, conferir o artigo **Anotações sobre o contrato de gestão**, de Alexis Vargas, contido na Revista Debates da FGV Saúde, Volume 1, 1º semestre de 2006.

a tentativa de tornar competitivo um serviço que não tinha competição.

Estas experiências parecem ter sido bastante exitosas em solo francês e inspiraram os teóricos brasileiros da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que tinham também a intenção de melhorar a eficiência e qualidade dos serviços públicos, implantando novas técnicas e modelos, com vistas à superação da crise do Estado.

Todavia, se estas técnicas não encontraram problemas do ponto de vista administrativo para sua implantação, do ponto de vista jurídico já não se pode dizer o mesmo. Isto porque o direito administrativo francês tem tradição jurisprudencial, ao passo que o brasileiro é amplamente positivado em plano constitucional e infraconstitucional, sendo um dos seus pilares o princípio da estrita legalidade, que, como regra, impede o administrador de fazer o que não esteja expressamente autorizado por lei.

Portanto, é certo de que o modelo de “contratualização” francês encontra dificuldades de aceitação nos planos doutrinário e jurisprudencial nacionais.

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98 (a Emenda da Reforma do Estado), duas são as espécies de contrato de gestão, dispostas em nosso ordenamento positivo, cujos objetos e fins não se confundem.

Há o contrato de gestão firmado entre o poder público e os administradores de órgão e entidades da Administração Direta e Indireta (doravante chamado de *contrato de desempenho*), e há o contrato firmado entre órgão da Administração Pública e entidade da sociedade civil, qualificada como Organização Social.

O contrato de desempenho tem matriz constitucional (art. 37, § 8º, CF/88) e opera somente dentro da administração pública; o outro tem respaldo na legislação ordinária (Lei nº 9.637/98) e regula a relação do Estado com um terceiro, que deve ser uma entidade sem fins lucrativos, dentre outros requisitos.

Para os fins deste Parecer, nos ocuparemos apenas do contrato de desempenho.

Este contrato visa conferir maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira aos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e tem por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, **respeitando à lei**, que deve dispor sobre:

- I- o prazo do contrato;
- II- os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III- a remuneração do pessoal.

É exatamente esta lei, reclamada pela Constituição, que vem a ser objeto do PL nº PL 10.217/2018, de autoria do Senador Antonio Anastasia (PLS nº 459/2016, na origem).

Antes de adentrar ao mérito do PL, devemos tecer algumas considerações, oriundas do posicionamento da doutrina publicista a respeito do contrato de desempenho.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup> assevera que todos os contratos de desempenho devem conter, no mínimo:

I – a forma como a autonomia será exercida;

II - metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato;

III - controle de resultado.

É o controle de resultados que orienta a Administração Pública quanto à conveniência ou não de manter, rescindir ou alterar o contrato.

Aliás, a natureza “contratual” deste instituto é bastante discutida, pois: a) o órgão da administração que firma o contrato (Ministério, Secretaria, Agência, Comissão *etc.*) em geral não tem personalidade jurídica; b) o contrato é firmado entre órgãos que compõem *a mesma pessoa jurídica*; e, por fim, não se pode falar em interesses opostos, ou seja, não há sinalagma<sup>3</sup>, mas sim um interesse convergente, que é a busca da melhor prestação do serviço ou atividade pública.

E a doutrina vai mais longe.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup> aponta as seguintes distorções no instituto delineado pela Emenda Constitucional nº 19/98: a) os órgãos da administração direta *não têm autonomia, logo não há como ampliá-la*; b) estes contratos de desempenho seriam inexecutáveis, pois *os órgãos do Estado são o próprio Estado*, e não se admite haver contrato consigo próprio; c) por fim, a dificuldade de promover a responsabilização (civil, administrativa, penal e política) dos agentes que os firmarem, pois estes não teriam a capacidade *a priori* de firmar este contrato.

Conclui Bandeira de Mello que o dispositivo constitucional inserido pela EC 19/98 (§8º do art. 37), “deve ser *considerado como não escrito* e tido como um momento de supina infelicidade em nossa história jurídica, pela vergonha que atrai sobre nossa cultura, pois não há acrobacia exegética que permita salvá-lo e lhe atribuir um sentido compatível com o que está na própria essência do Direito e das relações jurídicas.”

O Professor Jessé Torres Pereira Júnior<sup>5</sup> pondera que “as partes de qualquer contrato devem ter personalidade jurídica para contratar e disponibilidade para fazê-lo. Se tiver a lei coarctado competências, não será, certamente, por contrato que poderão ser ampliadas. De outra parte, por evidente não necessita a Administração, que já tem hierarquia sobre determinados órgãos, de qualquer contrato de gestão. Além do mais, não será possível - e nunca - os direitos e deveres dados por lei serem modificados por contrato.”

Tais críticas são contundentes e partem de renomados juristas, doutos em Direito Administrativo. Servem para demonstrar como o tema da

<sup>2</sup> No livro **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e parceria público-privada**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>3</sup> *Sinalagma* significa uma relação de obrigação contraída entre duas partes, onde cada uma condiciona a sua prestação a contraprestação da outra. Em Direito, o melhor exemplo é o contrato oneroso (contrato de compra e venda de um terreno, por exemplo, onde o vendedor só transfere o registro no Cartório de Imóveis se o comprador pagar um valor em dinheiro).

<sup>4</sup> A este respeito, ver Celso Antonio Bandeira de Mello, no **Curso de Direito Administrativo**, 27ª Edição, São Paulo, Malheiros, 2010, pág. 235.

<sup>5</sup> Na obra *Da Reforma Administrativa Constitucional*. São Paulo: Editora Renovar, 1999, pág. 172.

*modernização do Estado* divide opiniões, não apenas no meio político.

Sem embargo, ousaremos tecer algumas ponderações sobre as críticas relatadas.

Em nosso sentir, não é correto dizer que estes contratos não podem alterar a configuração padrão dos direitos e deveres de entidades públicas. Isto porque estes direitos e deveres tem seu fundamento direto na Constituição Federal, que é assim denominada porque “constitui” o Estado, dando-lhe forma e conteúdo; e dela decorrem leis, decretos autônomos, regulamentares *etc.*

Ora, se a própria Constituição autoriza esta forma de agir - a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira através de contratos que tem limites definidos na legislação - não há como impedir que seus efeitos jurídicos fluam naturalmente.

Dito de outro modo: não é porque a doutrina publicista adota a chamada *teoria do órgão*<sup>6</sup> que o legislador e o administrador a ela terão de se submeter implacavelmente.

A Carta Política delinea um regime de autonomia gerencial, orçamentária e financeira para os entes da administração direta e indireta. E prevê que esta autonomia poderá ser incrementada mediante um instrumento jurídico que tem suas balizas em lei. Esta lei, por sua vez, determina o limite a que estes contratos podem chegar no cumprimento deste papel que lhes foi destinado pela Constituição.

Assim, não restam empecilhos de ordem legal para que se reconheça o valor jurídico deste incremento de autonomia, pois não há óbices à abertura de exceções ou regras especiais mediante a edição de outra lei (ou diploma legal de hierarquia equivalente).

Por outro lado, as críticas feitas à terminologia “contrato”, embora pertinentes, pois a noção moderna de contrato envolve sinalagma, não têm força suficiente para retirar do instituto a sua validade jurídica, e por uma simples razão: se a Constituição, sendo a Lei Suprema, diz que aquilo é um contrato assim deve ele ser chamado, mesmo que se teçam reparos (merecidos) quanto a esta opção terminológica.

O Direito não existe para o exclusivo deleite dos juristas. Se assim fosse, o legislador restaria de mãos atadas.

O Direito sofre injunções da Administração, da Política e da Economia, que se articulam com os institutos jurídicos para aprimorar o funcionamento da sociedade e do Estado.

Se esta figura ímpar, denominada contrato de desempenho (ou de gestão), tem papel importante na teoria da administração pública e isso já foi reconhecido em nível constitucional, o dever do jurista é acomodá-la no ordenamento.

---

<sup>6</sup> Por inspiração do jurista alemão Otto Gierke, foi instituída a **teoria do órgão**, e segundo ela a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem, sendo eles mesmos, os órgãos, compostos de agentes.

A característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputação volitiva, ou seja, **a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence**. Há, pois, uma **relação jurídica externa, entre a pessoa jurídica e outras pessoas, e uma relação interna, que vincula o órgão à pessoa jurídica a que pertence**. (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2018, pág. 13, com grifos nossos).

Os franceses, que criaram esta prática, sempre a chamaram de contrato. A nossa Constituição apenas replicou a nomenclatura já consolidada.

Adentremos ao **mérito** do PL nº 10.217/2018.

O art. 1º nomeia o novo instituto por “contrato de desempenho”, o que é salutar, para diferenciá-lo do “contrato de gestão”, já amplamente utilizado na administração pública e regulamentado pela Lei nº 9.637/98<sup>7</sup>. E o dispositivo também fixa o âmbito de incidência da norma proposta, deixando claro que ela será aplicada também a este Congresso Nacional e ao Poder Judiciário da União.

O art. 2º define *contrato de desempenho, meta de desempenho e indicador de qualidade*, bem como alude às chamadas *flexibilidades ou autonomias especiais*, que seriam a contrapartida recebida pelo órgão supervisionado caso cumpra as metas de desempenho fixadas pelo órgão supervisor. Tais metas devem prever resultados mensuráveis de forma objetiva e por determinado período.

No art. 5º, o PL explicita os objetivos principais do contrato de desempenho, dentre os quais merecem destaque: facilitar o controle social sobre a atividade administrativa; estabelecer indicadores objetivos para o controle de resultados e o aperfeiçoamento das relações de cooperação e supervisão; fixar a responsabilidade de dirigentes quanto aos resultados.

O art. 6º do projeto especifica quais as flexibilidades e autonomias podem ser conferidas ao supervisionado pelo contrato de desempenho, ou seja, o que o órgão supervisionado “ganha” se cumprir as metas fixadas no contrato de desempenho. Um exemplo seria a autorização para que os servidores lotados no órgão supervisionado pudessem fazer banco de horas. Outro seria o estabelecimento de limites específicos para a realização de despesas de pequeno vulto.

Por sua vez, o art. 7º estabelece as cláusulas obrigatórias no contrato de desempenho, das quais merecem relevo: estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros; sistemática de acompanhamento e controle, contendo critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do desempenho; **penalidades aplicáveis aos responsáveis**, em caso de falta pessoal que provoque descumprimento injustificado do contrato; condições para revisão, prorrogação, renovação, suspensão e rescisão do contrato; **prazo de vigência, não superior a 5 (cinco) anos nem inferior a 1 (um) ano**.

O art. 8º versa sobre as obrigações dos administradores do órgão supervisionado, dando enfoque à necessidade de aprimoramento com controle interno.

No art. 9º, o PL faz uma inversão e dispõe sobre as obrigações dos administradores do órgão supervisor, dos quais destacamos a obrigação de assegurar os recursos e meios necessários à execução do contrato, **incluindo, na proposta de lei orçamentária anual a ser encaminhada ao Congresso Nacional, os recursos orçamentários nele previstos**.

E o que acontece na hipótese de as metas não serem atingidas? Quem nos responde são os arts. 10 e 11 do PL, que cuidam sobre a suspensão e

---

<sup>7</sup> A diferenciação dos institutos já foi vista acima.

sobre a rescisão do contrato de desempenho, respectivamente.

Chama a atenção o fato de que o contrato poderá ser extinto por *acordo entre as partes* ou por *ato unilateral do supervisor*, se o desempenho do supervisionado for ruim.

O art. 12 estabelece *vacatio legis* de 180 dias, a fim de permitir maior ciência por parte da administração pública federal acerca do novo instituto que o PL pretende inserir no ordenamento jurídico.

O PL nos parece conveniente e oportuno, já que, no momento, o art. 37, §8º, não tem eficácia plena, sendo necessária a edição de lei que discipline o regime especial do contrato de desempenho.

Basta pensarmos que mais de duas décadas já se passaram desde a entrada em vigor da EC 19/98, que reclamou a lei objeto deste PL.

Assim, o PL, além de suprir lacuna existente há mais de 20 anos, vem conferir segurança jurídica ao tema dos contratos de desempenho.

No que tange à flexibilização das regras constitucionais orçamentárias e financeiras propostas no PL, não se vislumbra mácula ao art. 167 do Texto Magno, pois há que se entender que decorre de autorização do próprio texto constitucional (art. 37, §8º), sempre lembrando a lição comezinha de que não existe hierarquia entre normas constitucionais.

Chama a atenção o fato de que a CF/88 expressamente dispôs que a lei que regulamentar o §8º do art. 37 deverá dispor sobre a **remuneração do pessoal** (art. 37, §8º, III).

Dando cumprimento à norma constitucional, na redação original do PL ora analisado, havia a previsão de autorização para concessão de bônus para servidores, de natureza eventual, vinculado ao cumprimento do contrato, a título de prêmio, sem incorporação à remuneração (art. 6º, I, do PLS 459/2016)<sup>8</sup>.

Todavia, na CCJ do Senado, esse dispositivo foi tido por inconstitucional, por vício de iniciativa, e excluído da proposição. Alegou-se que a previsão de concessão de bônus à remuneração de servidores públicos apenas poderia ser apresentada pelo Presidente da República.

Dessa forma, o PL nº 10.217/2018 está, por assim dizer, incompleto, pois não cuida do tema remuneração do pessoal.

Todavia, assiste razão à CCJ do Senado quanto ao vício de iniciativa por ela detectado, o que nos aconselha a evitar de emendar o PL para suprir a lacuna.

Assim, sem embargo das críticas dos juristas e da falta de regulamentação da remuneração do pessoal, pode-se dizer que o PL é digno de chancela nesta Comissão, por permitir a efetivação do modelo gerencial de administração no setor público **federal**, tal como preconizado pela Reforma do Estado. O art. 1º deixa claro que a Lei é aplicável apenas à órbita federal. E nem poderia ser diferente, sob pena de violação ao pacto federativo.

Por essas razões, este Relator vota pela **APROVAÇÃO INTEGRAL** do Projeto de Lei nº 10.217, de 2018.

---

<sup>8</sup> Vide ficha de tramitação da proposição original. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4349096&ts=1553260919873&disposition=inline>. Acesso em 4/4/2019.

Sala da Comissão, em 24 de junho de 2019.

Deputado TIAGO MITRAUD  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 10.217/18, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Tiago Mitraud.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Professora Marcivania - Presidente, Flávia Morais - Vice-Presidente, Bohn Gass, Daniel Almeida, Erika Kokay, Kim Kataguirí, Luiz Carlos Motta, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Mauro Nazif, Paulo Ramos, Rogério Correia, Silvio Costa Filho, Túlio Gadêlha, Adriano do Baldy, Alexis Fonteyne, André Figueiredo, Dr. Frederico, Evair Vieira de Melo, Isnaldo Bulhões Jr., Léo Moraes, Leonardo Monteiro, Orlando Silva, Pedro Lucas Fernandes, Roberto Pessoa e Tiago Mitraud.

Sala da Comissão, em 14 de agosto de 2019.

Deputada PROFESSORA MARCIVANIA  
Presidente

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I - RELATÓRIO

De autoria do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 10.217, de 2018, conforme sua ementa, “Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado *contrato de desempenho*, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.

A proposição define em seu art. 2º o contrato de desempenho como “(...) o acordo celebrado entre o órgão ou entidade supervisor e o órgão ou entidade supervisionado, por meio de seus administradores, para o estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado, com os respectivos prazos de execução e indicadores de qualidade, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autonomias especiais”.

Outras definições importantes trazidas pelo Projeto de Lei nº 10.217, de 2018, são as de *meta de desempenho* e *indicador de qualidade*. A primeira é o nível desejado de atividade ou resultado, estipulada de forma mensurável e objetiva

para determinado período. Já o *indicador de qualidade* é o referencial utilizado para avaliar o desempenho do supervisionado.

O art. 2º, § 3º, da proposição, dispõe que “As flexibilidades e as autonomias especiais referidas no caput podem compreender a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do supervisionado”.

O contrato de desempenho visa à promoção da melhoria do desempenho do supervisionado, sobretudo melhorando o controle e acompanhamento dos resultados da gestão pública.

A proposição estabelece ainda as obrigações dos administradores do órgão supervisionado no contrato de desempenho, e, também, dos administradores do órgão supervisor.

O não cumprimento das metas pelo órgão supervisionado enseja a suspensão do contrato e da fruição das flexibilidades concedidas.

Na forma do art. 11 do projeto, o contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes ou por ato do supervisor nas hipóteses de insuficiência injustificada do desempenho do supervisionado ou de descumprimento reiterado das cláusulas contratuais.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou, em 14 de agosto de 2019, de modo unânime, e, sem emendas, a proposição, consoante o parecer do relator naquele Órgão Colegiado, o ilustre Deputado Tiago Mitraud.

Vem, em seguida, a matéria a esta Comissão, onde se lança o presente parecer.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania tão somente se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposições na forma do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A União tem competência privativa para legislar sobre normas gerais de contratação pública, na forma do art. 22, XXVII, da Constituição da República. A matéria do projeto é, desse modo, inteiramente constitucional.

No que toca à juridicidade, observa-se que a proposição em nenhum

momento atropela os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio. Eis por que é jurídica.

No que concerne à técnica legislativa à redação, conclui-se que se observaram na feitura da proposição as imposições da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Por fim, ainda que não caiba manifestação de mérito em relação a esta proposição, cumpri-nos destacar a importância da iniciativa de se regulamentar os contratos de desempenho, conferindo maior segurança jurídica a essa modalidade de contratação e ampliando o rol de instrumentos negociais à disposição da administração pública.

Haja vista o que se acaba de expor, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 10.217, de 2018.

Sala da Comissão, em 6 de setembro de 2019.

Deputado EDUARDO CURY  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 10.217/2018, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Eduardo Cury.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Alencar Santana Braga, Aureo Ribeiro, Clarissa Garotinho, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Fábio Trad, Geninho Zuliani, Gilson Marques, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Júlio Delgado, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Margarete Coelho, Patrus Ananias, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Renildo Calheiros, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Shéridan, Talíria Petrone, Angela Amin, Cássio Andrade, Chiquinho Brazão, Chris Tonietto, Delegado Pablo, Erika Kokay, Francisco Jr., Guilherme Derrite, Gurgel, José Medeiros, Júnior Bozzella, Lucas Redecker, Luiz Carlos, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marcelo Freixo, Reginaldo Lopes, Rogério Peninha Mendonça, Sanderson, Sóstenes Cavalcante e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 3 de outubro de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**