



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO BRUNELLI

Em 24 / 04 / 08

Assessoria de Plenário

PROJETO DE LEI Nº PL 831/2008

(Do Sr. Deputado Brunelli e outros)

PROTOCOLO LEGISLATIVO
 PL Nº 831/08
 Fls. N.º 01 RITA

Protocolo Legislativo para registro e, em
 requisição à CEOF, CAS e CCJ.
 em, 25 / 04 / 08.

Assessoria de Plenário e Distribuição
pl Souza Costa
 Itamar Pinheiro Lima
 Chefe da Assessoria
 Matr.: 10694-34

Fica o Poder Executivo obrigado a incluir em suas Leis Orçamentárias Anuais a dívida contraída através do Contrato de Gestão com o ex-Instituto Candango de Solidariedade - ICS e dá outras providências.

Assessoria de Plenário
 Assinada em 23 / 04 / 08
Rita
 Assinatura

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º O Poder Executivo do Distrito Federal fará constar nas Leis Orçamentárias Anuais do Distrito Federal, que advirão imediatamente depois da publicação desta Lei, dotações orçamentárias necessárias ao cumprimento do pagamento da dívida com os ex-funcionários do ex-Instituto Candango de Solidariedade - ICS, em virtude do contrato de gestão firmado entre aquele e o Governo do Distrito Federal.

Art. 2º A fim de que se cumpra o que determina os artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000 (LRF), principalmente quanto à assunção de obrigação e estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício, o Poder Executivo publicará as planilhas necessárias ao fiel cumprimento desta Lei.

Art. 3º O pagamento da dívida de que trata o art. 1º será realizado em parcela única, ficando vedado o fracionamento, repartição ou quebra do valor a ser recebido por cada ex-funcionário.

Parágrafo único. É vedada a expedição de precatório para saldar a dívida na forma do *caput*.

Art. 4º O não cumprimento desta Lei implica em crime de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, na forma do que prevê os incisos III e VII do art. 101 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 5º O Poder Executivo fica proibido de firmar qualquer tipo de contrato de gestão com outro instituto ou entidade da mesma natureza, enquanto não liquidar inteiramente as dívidas contraídas com os ex-funcionários do ex-Instituto Candango de Solidariedade - ICS.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor no exercício seguinte a sua publicação na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

[Handwritten signatures and scribbles throughout the page]



JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição não tem como objeto matéria de cunho trabalhista. Nem poderia. Esta Casa de Leis não pôde legislar sobre matéria de direito do trabalho, que assunto privativo da União (art. 22, I CF/2008). O que se pretende com o projeto de lei é, essencialmente, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, até porque é atribuição privativa desta Casa, inserta no inciso XVI do art. 60 da LODF, para que não tenhamos uma situação extremamente grave como esta, o não pagamento dos ex-funcionários do Instituto Candango de Solidariedade-ICS.

Com tal política pública, prefigurada nesta proposição, poderemos resguardar os direitos trabalhistas dos servidores contratados pelo GDF, via Contrato de Gestão, por intermédio do Instituto Candango de Solidariedade-ICS, porque, regular ou irregularmente contratados os trabalhadores com vínculo junto aquele instituto estão amparados pela legislação trabalhista e devem ter seus direitos trabalhistas assegurados. A regularidade dos Contratos de Gestão, ainda não definida (frise-se), pode até levar à responsabilização político-administrativa do Sr. Chefe do Poder Executivo mas não retira dos trabalhadores seus legítimos direitos trabalhistas.

Portanto, o cerne da questão reside, sem dúvida, na contratação do Instituto Candango de Solidariedade-ICS, mediante Contrato de Gestão, cuja regularidade ainda não está pacificamente assentada em nenhum tribunal, mas que os ex-funcionários não têm nada a ver com isso.

Se não podemos legislar sobre direito do trabalho, como já mencionado, temos obrigação enquanto parlamentares e fiscais das leis, de cumprir os ditames e princípios da Constituição Federal, sob pena de crime de responsabilidade e de improbidade administrativa perante este Parlamento e ao povo que nos elegeram. Além disso, há jurisprudência firmada de que podemos legislar sobre políticas públicas, que visem resguardar o equilíbrio jurídico e, indiretamente, possa corroborar com o equilíbrio fiscal, na medida em que se proíbe que tais fatos possam ocorrer novamente.

Quanto ao contrato de gestão, urge tecermos alguns comentários sobre a matéria, à luz do pensamento da mestre em direito, Alcione Vicente Schmitt (advogado da União, lotado na Procuradoria da União em Florianópolis (SC), dentre outros.

Portanto, do ponto de vista da doutrina jurídica, o contrato de gestão é um instituto do direito administrativo-constitucional, *ex vi* do artigo 37, § 8º, da Constituição da República, que deve ter o *mister* de proporcionar a transparência e a racionalidade estatal.

Tal contrato é criticado em face de permitir que a Administração Pública amplie sua liberdade de ação, com a flexibilização do regime jurídico administrativo.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO BRUNELLI

PROTOCOLO LEGISLATIVO
PL Nº 831/08
Fis. N.º 03 RITA

Por outro lado, é enaltecido por propiciar que a Administração Pública se aproxime, na prestação dos serviços públicos, da eficiência tida pelas empresas particulares.

Vejamos, então, alguns entendimentos acerca da temática, muitos deles, pontos vistas controvertidos do contrato de gestão.

A Lei nº 9.637/98 cuida do tema no tocante às atividades das organizações sociais.

Para Lopes Meirelles cuida-se mais "de um *acordo operacional*" pelo qual é estabelecido o programa de trabalho, com a fixação de objetivos a alcançar, cronograma da liberação de dotação orçamentária, critérios de avaliação de desempenho, prazos de execução e limites para despesas. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 790p).

O contrato de gestão, como salienta referido doutrinador, "não é fonte de direitos", sendo simplesmente o instrumento jurídico que permite a aplicação de determinados benefícios previstos em lei. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, p. 257).

Colaciona-se o escólio de Bandeira de Mello a respeito do tema, *in verbis*: "(...) É que neles não entra em pauta qualquer ampliação de competências de entidades estatais, pois são vínculos jurídicos travados com *pessoa de Direito Privado alheia ao aparelho estatal*.

Seriam, pois, em princípio, pura e simplesmente "contratos administrativos", figura jurídica perfeitamente conhecida. Deveras, aqui nada mais haveria senão – como é corrente no Direito Administrativo – um relacionamento de natureza contratual entre o Poder Público e um outro sujeito encartado no universo privado.

Todo questionamento que possa caber – e cabe, diga-se, desde já – não diz respeito à viabilidade de um contrato entre Estado e um terceiro, mas a alguma particularidade de disciplina que se lhe queira outorgar. No caso, o tema se propõe porque a lei disciplinadora das "organizações sociais" pretendeu, inconstitucionalmente, permitir que travem contratos administrativos com o Poder Público sem licitação e sem qualquer cautela, mesmo a mais elementar, resguardadora dos princípios constitucionais da impessoalidade (prestante para assegurar o princípio da moralidade) garantidora dos interesses públicos. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 211) (Destacou-se).

Outrossim, o jurista Marcos Juruena salienta que, na ausência de dispositivo legal, o contrato de gestão poderá prever que não dependerão de autorização prévia do Poder Executivo os seguintes atos de gestão administrativa e empresarial, *in verbis*:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO BRUNELLI

PROTOCOLO LEGISLATIVO

PL Nº 831 / 08

Nº 04 RITA

- seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento de pessoal, bem como a prática de todos os demais atos próprios de gestão de recursos humanos;
- negociação e celebração de acordos coletivos de trabalho, de natureza econômica ou jurídica, bem como sua defesa ou postulação judicial por meios próprios;
- realização de viagens ao exterior de administradores e empregados;
- contratação e renovação de operações de crédito de quaisquer espécies com instituições financeiras e com fornecedores de bens e serviços, nacionais e internacionais, inclusive arrendamento mercantil, bem como a emissão de obrigações e de quaisquer outros títulos nos mercados nacional e internacional, previamente submetidos a uma análise de classificação de risco e observados os limites de endividamento fixados pelo Senado Federal;
- contratação e renovação de operações de empréstimos e financiamentos, títulos descontados, adiantamentos, arrendamento mercantil e garantias de qualquer natureza, realizadas pelas instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, livremente escolhidas;
- elaboração, execução e revisão do planejamento e dos respectivos orçamentos, em consonância com as orientações gerais do planejamento federal;
- cessão de ativos com objetivo de ampliar garantias e reduzir custos de emissões.

Já a Lei nº 9.649/98 prevê que pelo contrato de gestão a Administração Pública concede às agências executivas maior autonomia, inclusive com a dispensa de determinados controles.

Ali é previsto que há o repasse regular de recursos em contrapartida do cumprimento por essas agências de determinado programa de atuação.

Porém, como anota Bandeira de Mello, competências não se transacionam, e muito menos por contrato, dada que a autonomia das autarquias e fundações decorre de lei e estas não podem ultrapassar o que nela se dispõe, tornando o contrato de gestão "uma figuração juridicamente inconseqüente, um *nada* perante o Direito." (SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização – privatização, concessões, terceirizações e regulação, p. 531).

Sobre a matéria arremata Lopes Meirelles, *ipsis verbis*: Note-se, contudo, que não será o *contrato de gestão* que concederá as vantagens adicionais à autarquia ou fundação qualificada como *agência executiva*. Como na Administração Pública domina o princípio da legalidade, o *contrato de gestão* não é fonte de direitos. Ele é simplesmente um fato jurídico que permite a aplicação de determinados benefícios previstos em lei. A ampliação da autonomia e outras vantagens a serem concedidas às agências executivas devem estar previstas em lei. (...). (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, p. 344).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO BRUNELLI

PROTOCOLO LEGISLATIVO

PL Nº 831 / 08

Els. N.º 05 R. 1ª

Assim, segundo essa corrente doutrinária, dado o princípio constitucional da estrita legalidade, não poderá o contrato de gestão, sem amparo em lei, determinar a ampliação da liberdade de ação da agência executiva, sob pena de sua nulidade. Justen Filho, sobre a natureza jurídica do contrato de gestão, apresenta a seguinte ensinância, *verbis*: O ato apresenta natureza *consensual*, mas não contratual. Não se trata de um acordo de vontades destinado a gerar direitos e obrigações para uma ou ambas as partes, com natureza ampliativa do universo de relações jurídicas de que participam.

Os partícipes da avença não podem sequer ser considerados como *partes* distintas e autônomas. São sujeitos integrantes de uma mesma órbita jurídica, sem qualquer contraposição ou dissociação de interesses. (JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes, p. 409).

Mais adiante, aludido doutrinador reverencia o contrato de gestão, notadamente por considerá-lo instrumento de: transparência governamental; ampliação da racionalidade estatal; controle e avaliação da atuação estatal; assim como de *soft-law*, na medida que "representa uma espécie de formalização de *compromissos políticos*. As promessas (inclusive as de campanha) são colocadas no papel e podem (devem) ser acompanhadas por toda a comunidade." (JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes, p. 410)

Os contratos de gestão celebrados pelo Poder Público com entidades particulares são distintos daqueles celebrados com as agências, pois, como adverte Di Pietro, enquanto nestes há verdadeira flexibilização do regime jurídico administrativo, naqueles, de modo contrário, "exige-se da entidade a obediência a determinadas normas e princípios próprios do regime jurídico publicístico, colocando-as na categoria de **entidades paraestatais**." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas, p. 211-212).

Já Alexandre de Aragão prevê que a União e os Entes da Federação prescindem da lei regulamentadora do § 8º, do artigo 37, da Carta Magna para, "dentro dos lindes da Constituição, mas sem alcançar as potencialidades propiciadas pelo dispositivo, exercer a sua competência de estabelecer normas de organização interna, dando maior ou menor autonomia aos seus órgãos ou entidades da Administração Indireta." (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico, p. 310).

Assim sendo, apesar dos pontos controvertidos que giram em torno da matéria, os contratos de gestão objetivam que a Administração Pública pelo menos se aproxime, em determinadas áreas do serviço público, da eficiência tida pelas empresas particulares, a fim de que, em última instância, tudo seja revertido em prol do bem estar e interesses públicos.

Isto posto, entende-se plenamente possível a celebração de aludidos contratos, notadamente para o estabelecimento de normas de organização interna,



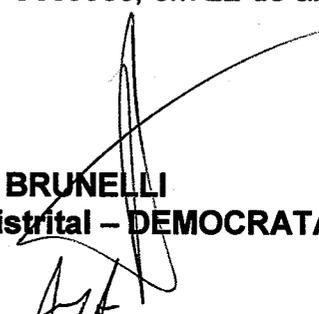
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO BRUNELLI

contudo, qualquer outra norma que excepcione os ditames constitucionais somente terá validade jurídica após a edição da lei expressamente prevista no artigo 37, § 8º, da *Lex Mater*.

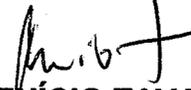
Isto posto, contamos com o apoio dos nobres Pares a aprovação deste Projeto de Lei.

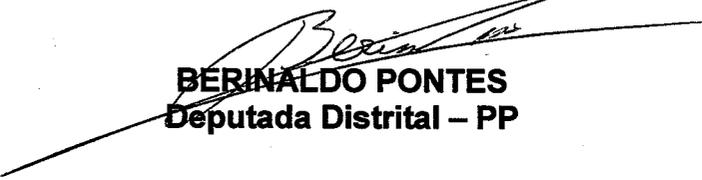
Sala das Sessões, em 22 de abril de 2007.

PROTOCOLO LEGISLATIVO
PL Nº 831 / 08
Fls. N.º 06 RITA


BRUNELLI
Deputado Distrital – DEMOCRATAS


AYLTON GOMES
Deputado Distrital – PMN


BENÍCIO TAVARES
Deputado Distrital – PMDB


BERINALDO PONTES
Deputada Distrital – PP

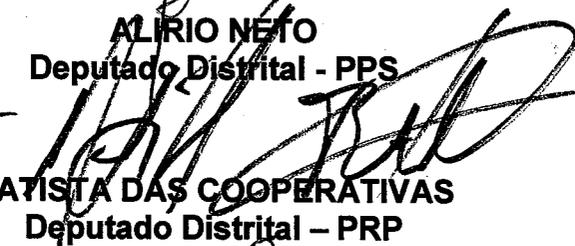
CHICO LEITE
Deputado Distrital – PT


DR. CHARLES
Deputado Distrital - PTB


JAQUELINE RORIZ
Deputada Distrital – PMDB


LUZIA DE PAULA
Deputada Distrital – PSL


ALIRIO NETO
Deputado Distrital - PPS


BATISTA DAS COOPERATIVAS
Deputado Distrital – PRP


BISPO RENATO
Deputado Distrital – PR


CABO PATRÍCIO
Deputada Distrital – PT


CRISTIANO ARAÚJO
Deputado Distrital – PTB

ERIKA KOKAY
Deputada Distrital – PT

LEONARDO PRUDENTE
Deputado Distrital – DEMOCRATAS


MILTON BARBOSA
Deputado Distrital – PSDB



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE PARLAMENTAR DO DEPUTADO BRUNELLI

PAULO RORIZ
Deputado Distrital – DEMOCRATAS

EURIDES BRITO
Deputado Distrital – PMDB

REGUFFE
Deputado Distrital - PDT

ROGÉRIO ULYSSES
Deputado Distrital - PSB

PAULO TADEU
Deputado Distrital – PT

RAAD MASSOUR
Deputado Distrital - DEMOCRATAS

RÔNEY NEMER
Deputado Distrital - PMDB

WILSON LIMA
Deputado Distrital - PRONA

PROTOCOLO LEGISLATIVO
PL No 831 / 08
Fis. N.º 07 RITA