COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 259, DE 2007

Altera a redação dos §§ 1º e 2º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e acrescenta novos parágrafos.

Autor: Deputado Dr. Rosinha

Relator: Deputado Luciano Castro

I - RELATÓRIO

Cuida o Projeto de Lei nº 259, de 2007, de estabelecer procedimentos e critérios para seleção de entidade privada candidata a celebrar convênio com órgão ou entidade da Administração. Para tanto, propõe nova redação para os §§ 1º e 2º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Nos termos do projeto, a escolha da entidade a ser conveniada seria feita por meio de concurso, devendo para isso ser constituída comissão julgadora nos termos que especifica.

Na justificação do projeto o Autor aponta para os favorecimentos e desvios decorrentes da transferência de vultosos recursos públicos a entidades privadas, sem fins lucrativos, mediante convênios que não são precedidos de licitação. O caráter discriminatório da escolha dessas entidades pela Administração é denunciado nos seguintes termos:

“Em geral, os agentes públicos escolhem sempre as mesmas organizações não governamentais para executar projetos em seu órgão, zerando a possibilidade de organizações não conhecidas pelas autoridades conveniarem com o poder público.”

Informa também o Autor que o projeto sob exame tem por base proposição similar, apresentada em 2004 pelo Deputado Orlando Fantazzini.

Nenhuma emenda foi oferecida durante o prazo regimental estabelecido para esse fim, ora já cumprido. Compete a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público manifestar-se, na presente oportunidade, sobre o mérito do Projeto de Lei nº 259, de 2007.

II - VOTO DO RELATOR

É inegável que os convênios firmados pela administração pública têm sido celebrados, em muitos casos, em confronto com os princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade a que estão sujeitos os entes públicos, por força do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição. A escolha discricionária da entidade privada com a qual se celebrará o convênio, permite que o agente público favoreça umas em detrimento de outras.

Por vezes os convênios ocultam desvios de finalidade. As atividades a serem desenvolvidas em seu âmbito são, nesses casos, meros pretextos para a transferência de recursos públicos em benefício de entidades privadas nas quais a autoridade responsável tem algum interesse. A qualificação de entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, tem servido para acobertar esse tipo de prática danosa aos cofres públicos, conferindo uma aparência de legitimidade a convênios ou termos de parceria que atendem apenas interesses particulares.

As atividades que usualmente constituem objeto de convênios ou termos de parceria, tais como assistência social, promoção da cultura ou preservação ambiental, são freqüentemente desenvolvidas por mais de uma entidade privada numa mesma região. Torna-se possível assim, selecionar, dentre entidades candidatas, aquela que reúna as melhores condições para cumprir o objeto do convênio.

O fato das entidades conveniadas não terem finalidade lucrativa não é suficiente para que se tenha a certeza de que os recursos

públicos alocados ao convênio serão bem empregados. A prática revela realidade bem diversa, demonstrando que organizações não governamentais muitas vezes gastam em demasia com as atividades-meio, em prejuízo da atividade-fim. Como resultado, apenas uma pequena parcela dos recursos públicos a elas transferidos chegam, de fato, aos beneficiários finais.

Por essa razão entendo ser conveniente e oportuna a proposta de selecionar, obrigatoriamente mediante concurso, as entidades candidatas a firmar convênio com a Administração. A mera faculdade para fazê-lo, já prevista no art. 23 do Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a antes referida Lei nº 9.790, de 1999, não tem sido suficiente para inibir a notória prática de favorecimentos na celebração de convênios. Entretanto, embora defenda ponto de vista coincidente com o do Autor, julgo indispensável apontar algumas deficiências no projeto sob parecer e propor um substitutivo para saná-las.

De início, cabe apontar a existência de incompatibilidade entre o art. 1º e o art. 2º da proposição, uma vez que ambos dão redações distintas para os §§ 1º e 2º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993. Ademais, ao fazê-lo, acarretam a exclusão do texto legal de normas necessárias sobre os convênios, que hoje constam daqueles parágrafos.

Considero também ser imprópria a obrigatoriedade de constituição de comissão julgadora a ser integrada por pessoas externas à Administração. O próprio montante de recursos a serem destinados a cada convênio isoladamente não costuma ultrapassar valores que, no caso de contratos, são licitados mediante concorrência, realizada no âmbito da própria Administração. Não se justifica, portanto, impor tal exigência para a comissão incumbida de selecionar entidade para a celebração de convênio.

Ao propor o substitutivo apresentado em anexo, tive a preocupação de distinguir entre os convênios celebrados exclusivamente entre entes públicos e os convênios em que uma das partes é uma entidade privada. Para o primeiro caso, as normas vigentes, constantes do referido art. 116, são adequadas e suficientes. Em benefício da precisão, proponho apenas a alteração de seu § 2º, restringindo a hipótese de comunicação ao Poder Legislativo aos casos em que o convênio envolve apenas entes públicos.

Para a segunda hipótese, por sua vez, as determinações contidas naquele artigo necessitam ser complementadas por dispositivos que

estabeleçam o procedimento a ser observado para a seleção de entidade privada com a qual a Administração firmará convênio. Optei por dispor sobre essa matéria em um novo art. 116-A, a ser acrescido à Lei nº 8.666, de 1993, não aplicável ao caso de convênio em que ambas as entidades pertencem à órbita pública, ainda que vinculadas a diferentes esferas de governo. Em seu texto, proponho procedimento que incorpora inversão de fases em relação às licitações tradicionais, realizando-se em primeiro lugar a avaliação das propostas, para só então passar à verificação da habilitação jurídica e técnica da entidade classificada.

Ante o exposto, voto pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 259, de 2007, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Luciano Castro
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 259, DE 2007

Altera a redação do § 2º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e acrescenta art. 116-A à mesma Lei, para dispor sobre a celebração de convênios por órgãos e entidades da Administração.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

.....
§ 2º Quando o convênio for celebrado entre órgãos e entidades da Administração e implicar em transferência de recursos, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

.....” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.666, de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 116-A:

“Art. 116 - A. A seleção de entidade privada para celebrar convênio, acordo, ajuste, termo de parceria, ou outro instrumento congênere com órgão ou entidade da Administração será efetuada com observância dos seguintes procedimentos:

I – publicação de edital de concurso para seleção de entidade com a qual a Administração firmará convênio, do qual constará:

a) especificação do projeto, atividade ou serviço a ser realizado mediante o convênio, incluindo as metas a serem atingidas e as etapas ou fases de execução;

b) previsão de duração do convênio e de recursos financeiros a serem repassados pela Administração à entidade particular;

c) exigências referentes à habilitação jurídica e técnica da entidade com a qual a Administração firmará convênio;

d) local, prazo, e forma para apresentação de propostas pelas entidades interessadas;

e) especificação de critérios para julgamento das propostas e seleção de entidade a ser conveniada;

II – realização de concurso para seleção de entidade a ser com a qual a Administração firmará convênio, mediante:

abertura de envelopes contendo as propostas de todas as entidades participantes, verificando-se a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, e promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes;

b) julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

c) abertura do envelope e verificação da documentação relativa à habilitação jurídica e técnica do primeiro classificado;

d) se inabilitado o primeiro classificado, a Administração abrirá o envelope contendo a documentação relativa à habilitação do segundo classificado e a verificará, procedendo assim sucessivamente, na ordem de classificação, até que uma entidade classificada atenda às condições fixadas no edital;

e) deliberação da autoridade competente quanto aos recursos que porventura tenham sido interpostos;

f) deliberação da autoridade competente quanto à homologação da seleção e adjudicação do objeto do convênio.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à celebração de Termos de Parceria com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou

com entidades reconhecidas como de utilidade pública.

§ 2º Quando for inviável a seleção de entidade privada mediante concurso, em virtude de comprovadamente existir apenas uma entidade capaz de realizar o objeto do convênio, esse fato, devidamente justificado, deverá ser comunicado à autoridade superior, para ratificação e publicação, com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência em relação à celebração do convênio, como condição para sua eficácia.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Luciano Castro
Relator