

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.453, DE 2008

(Aposos os Projetos de Lei nº 259, de 2007, nº 2.819, de 2008,
-e nº 3.092, de 2008)

Altera o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para condicionar a celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado a prévio processo seletivo.

Autor: SENADO FEDERAL

Relatora: Deputada GORETE PEREIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, do Senado Federal, decorrente de iniciativa do Senador Tasso Jereissati, impõe a realização de prévio processo seletivo para a celebração de convênios de órgãos públicos com pessoas jurídicas de direito privado. Com esse propósito, promove a adição de dois parágrafos ao art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *“regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”*. A proposição vem agora a esta Câmara dos Deputados, para a revisão determinada pelo art. 65 da Constituição.

De acordo com o § 7º a ser acrescentado pelo projeto ao art. 116 daquela Lei, não se exigiria processo seletivo para convênios celebrados com entidades integrantes da administração pública indireta. Nos demais casos, porém, o processo seletivo seria compulsório, devendo realizar-

se em consonância com os princípios de direito administrativo arrolados no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993. Os incisos do parágrafo a ser aditado dispõem sobre a instauração desse processo seletivo, sobre o edital de abertura do mesmo e sobre os critérios a serem considerados para a seleção da pessoa jurídica de direito privado com a qual se celebrará o convênio.

Tramitam apensados à proposição originária do Senado Federal outros três projetos de lei. O primeiro deles, em termos cronológicos, é o Projeto de Lei nº 259, de 2007, do Deputado Dr. Rosinha, que *“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”*. A nova redação proposta para o § 1º incorpora a exigência de seleção da entidade a ser conveniada mediante concurso, enquanto o novo § 2º dispõe sobre os critérios para que se realize essa seleção. Os parágrafos a serem acrescentados, por sua vez, tratam da composição da comissão julgadora do concurso e da proclamação e publicidade do resultado do certame.

Figura como segunda proposição apensada o Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, do Deputado Renato Molling, que *“altera o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências”*. Trata-se de proposição que se distingue das demais por não focar a forma de seleção da entidade privada com a qual se celebrará convênio, mas sim o emprego dos recursos públicos a ela transferidos em decorrência daquele instrumento. Nos termos do projeto, as entidades signatárias de convênio com a administração pública passariam a estar sujeitas “no que couber” às disposições da Lei nº 8.666, de 1993. Tal exigência alcançaria também as organizações sociais de que trata a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, bem como as pessoas jurídicas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Ao Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, já se encontrava apensado o Projeto de Lei nº 3.092, de 2008, da Deputada Luciana Genro, que *“altera o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, acrescentando dispositivos relativos à celebração de convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outro instrumento congênere com pessoas jurídicas de direito privado”*. Trata-se de projeto que guarda forte semelhança com a proposição originária do Senado Federal, dela se destacando quanto à abrangência, expressamente ampliada para compreender acordos, ajustes, termos de

parceria ou outros instrumentos congêneres, celebrados pela administração pública com pessoas jurídicas de direito privado. Adicionalmente, o projeto faria acrescentar outros três parágrafos ao art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, dispondo respectivamente sobre: (i) a obrigação de dar ciência sobre os convênios ao Ministério Público; (ii) a subordinação às exigências fixadas na lei de diretrizes orçamentárias para a transferência de recursos; e (iii) a disponibilização de informações sobre o instrumento firmado em meio eletrônico de acesso público.

Distribuído o Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, juntamente com os que lhe foram apensos, a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, para manifestação quanto ao mérito, foi cumprido prazo para apresentação de emendas, sem que qualquer uma fosse oferecida. O Relator inicialmente designado para proferir parecer, Deputado Tadeu Filippelli, concluiu pela aprovação do projeto principal, bem como dos apensos Projetos de Lei nº 259, de 2007, e nº 3092, de 2008, com substitutivo, e pela rejeição do PL 2819/2008, igualmente apensado. Face à não apreciação do referido parecer e ao posterior afastamento do Deputado Tadeu Filippelli desta Comissão, coube-me sucedê-lo na relatoria do Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, e dos que lhe estão apensos.

II - VOTO DA RELATORA

Ao assumir a incumbência de relatar perante esta Comissão o Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, e seus apensados, examinei com atenção a peça produzida pelo Relator inicialmente designado para tal. Face à procedência dos argumentos por ele utilizados, venho encaminhar meu voto no mesmo sentido, reconhecendo a pertinência de se instituir processo seletivo para a escolha de entidades privadas com as quais a administração pública celebrará convênios. Este propósito orientou a apresentação do projeto principal e dos Projetos de Lei nº 259, de 2007, e nº 3.092, de 2008, que tramitam conjuntamente àquele.

De fato, a inexistência de procedimento formal para seleção de entidade conveniente propicia ao agente público ampla discricionariedade a esse respeito. Como resultado, são comuns situações de

favorecimento de determinadas entidades privadas, privilegiadas pela autoridade responsável pelo convênio, em detrimento de outras, ainda que dotadas de maior capacidade técnica e reputação.

É sabido que muitos convênios, termos de parceria e instrumentos congêneres são firmados em retribuição a determinada entidade privada ou a seus dirigentes, por conta de favores eleitorais ou pessoais prestados ao agente público com poder de decisão sobre o convênio. Atos dessa natureza configuram desvio de finalidade e afrontam os princípios da moralidade e da impessoalidade a que a administração pública está vinculada, por força do art. 37, *caput*, da Constituição. A imposição de prévio processo seletivo serviria de obstáculo a essa condenável prática.

A essa proposta poderia se contrapor a alegação de que as entidades privadas, ao celebrarem convênios com órgãos públicos, não teriam o lucro por objetivo, daí porque seria descabida a exigência de processo seletivo formal. Considero tratar-se de fundamentação incompleta, que deixa de levar em consideração o interesse público envolvido. Mesmo entre entidades não lucrativas é possível distinguir objetivamente aquelas capazes de melhor empregar recursos públicos em prol dos beneficiários finais de suas atividades. Diferentes estudos já realizados sobre a atuação de organizações não governamentais evidenciam que muitas delas dispendem recursos em demasia com as atividades-meio, em detrimento da atividade-fim.

Há também os que alegam inviabilidade de competição para justificar a escolha discricionária de entidade privada a ser agraciada com a preferência para a celebração de convênio com órgão público. Trata-se de argumento que não encontra respaldo na realidade dos fatos. Convênios dessa natureza costumam ter por objeto o desenvolvimento de atividades em áreas em que a iniciativa privada atua em caráter complementar ao Estado, tais como a assistência social, a promoção da cultura ou a preservação ambiental. A multiplicidade de organizações privadas dedicadas a essas finalidades, numa mesma cidade ou região, permite que se adote procedimento formal e público para selecionar, dentre entidades candidatas, aquela dotada de melhores condições para realizar o objeto do convênio.

Estou convencida, portanto, quanto ao mérito dos projetos de lei que pretendem instituir procedimento formal para seleção de entidade privada com vistas à celebração de convênio com a administração

pública. Entretanto, tendo em conta as qualidades próprias de cada um dos projetos sob exame, considero conveniente aprová-los mediante o oferecimento de substitutivo, que permita agregar seus pontos positivos em um texto único. Adoto, com esse propósito, o teor do substitutivo originalmente apresentado pelo Deputado Tadeu Filippelli, razão pela qual transcrevo a seguir trecho de seu parecer, em que são destacados os aspectos mais relevantes de seu conteúdo:

“De início, considerando a extensão e peculiaridade da matéria tratada, entendi ser preferível a adição de novo artigo à Lei nº 8.666, de 1993, ao invés de acrescentar parágrafos a seu art. 116. Considerei também apropriada a abrangência mais ampla constante do Projeto de Lei nº 3.092, de 2008, cujo texto não se limita a convênios, compreendendo igualmente acordos, ajustes, termos de parceria e outros instrumentos congêneres, de modo a evitar interpretação restritiva quanto à obrigatoriedade de realização do processo seletivo proposto.

No artigo a ser assim acrescentado à lei vigente, são discriminados os itens que deverão constar do edital para seleção de entidade privada com a qual se firmará o convênio, bem como o procedimento a ser cumprido para análise das propostas. Exige-se ainda justificativa da autoridade responsável, ratificada pela autoridade superior e devidamente publicada, para a não realização de concurso, nos casos em que seja inviável levá-lo a efeito.

Acolhi também a ressalva expressa quanto à inaplicabilidade do processo seletivo para convênios com pessoa jurídica de direito privado integrantes da administração pública indireta.

Considero, por outro lado, improcedentes as razões invocadas na justificação do projeto principal para adiar a vigência da futura lei para o exercício seguinte à sua publicação. A única cautela recomendável a esse respeito é a de resguardar a validade dos convênios já celebrados.

Deixo de acolher também as normas referentes à comissão julgadora do concurso, contidas no Projeto de Lei nº 259, de 2007, por constituírem matéria própria de regulamento. Reputo ainda desnecessários os §§ 9º, 10 e 11, cujo acréscimo ao art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, é proposto pelo Projeto de Lei nº 3.092, de 2008, face aos

dispositivos daquela Lei que já disciplinam a publicidade dos certames e a qualificação dos concorrentes.”

Cumpre ainda examinar o Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, que visa à adoção, pelas entidades privadas conveniadas, de disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993. Tal exigência restringiria impropriamente a flexibilidade de atuação peculiar às entidades privadas, impondo-lhes o ônus de processos de natureza burocrática aos quais não estão ordinariamente sujeitas. Ademais, a imprecisão técnica da expressão “no que couber” tornaria a referida exigência vulnerável às mais diversas interpretações, o que não é condizente com a boa técnica legislativa. Constatase, assim, a deficiência do Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, que se aparta dos demais projetos ao não atacar a discricionariedade na escolha de entidade privada com a qual o convênio é firmado, origem última dos desvios frequentemente denunciados nos meios de comunicação.

Em virtude do exposto, voto pela aprovação, no mérito, do projeto principal e dos Projetos de Lei nº 259, de 2007, e nº 3.092, de 2008, que lhe foram apensados, nos termos do anexo substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, originalmente proposto pelo Relator que me antecedeu. Manifesto-me, ainda, pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, conforme as razões anteriormente apresentadas.

Sala da Comissão, em de junho de 2009.

Deputada GORETE PEREIRA
Relatora

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.453, DE 2008

Acrescenta art. 116-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a seleção de entidade privada para celebrar convênio ou instrumento congênere com a Administração.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 116-A:

“Art. 116 - A. A seleção de entidade privada para celebrar convênio com órgão ou entidade da Administração Pública será efetuada com observância dos seguintes procedimentos:

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

a) especificação do projeto, atividade ou serviço a ser realizado, incluindo a descrição qualitativa e quantitativa das metas a serem alcançadas e das etapas ou fases de execução;

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

c) exigências referentes à habilitação jurídica e técnica da entidade privada 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 privada com a qual a Administração firmará convênio, mediante:

a) 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 nesse artigo à celebração de acordo, ajuste, termo de parceria, ou qualquer outro instrumento congênere entre órgão ou entidade da Administração Pública e pessoa jurídica de direito privado.

§ 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.

§ 3º O processo seletivo de que trata este artigo não se aplica à celebração de convênio com pessoa jurídica de direito privado que integre a administração pública indireta, ainda que de outra esfera de governo.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando aos convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou instrumentos congêneres celebrados anteriormente à sua vigência.

Sala da Comissão, em de junho de 2009.

Deputada GORETE PEREIRA
Relatora