



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROJETO DE LEI N.º 5.866, DE 2019** **(Do Sr. Marreca Filho)**

Dispõe sobre o monitoramento contábil permanente dos contratos e convênios realizados entre a administração pública federal e particular, nas áreas de educação e saúde.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

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

(*) Atualizado em 22/03/2023 em virtude de novo despacho.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os contratos e convênios realizados entre a administração pública federal e particular, nas áreas de educação e saúde, terão monitoramento contábil permanente de escritórios de contabilidade devidamente qualificados.

Art. 2º Os monitoramentos contábeis não terão a função fiscalizatória privativa dos órgãos de controle e atuarão apenas como auxiliares na gestão eficiente dos recursos públicos e na prestação de contas das entidades monitoradas.

Art. 3º Serão destinados à finalidade de monitoramento contábil:

I – 5% do valor do contrato ou convênio firmado, quando o escritório de contabilidade for de pequeno porte, assim compreendido aquele com representação em apenas uma região do país.

II – 4% do valor do contrato ou convênio firmado, quando o escritório de contabilidade for de médio porte, assim compreendido aquele com representação em no mínimo duas regiões e no máximo quatro regiões.

III – 3% do valor do contrato ou convênio firmado, quando o escritório de contabilidade for de grande porte, assim compreendido aquele que tem representação em todas as regiões.

§ 1º Regulamento do Conselho Federal de Contabilidade disporá sobre critérios para escolha dos escritórios de contabilidade que farão o monitoramento contábil.

§ 2º Em caso de empate na escolha do escritório de contabilidade, terá preferência aquele de menor porte.

Art. 4º Constituem requisitos para a qualificação dos escritórios de contabilidade na função de monitoramento contábil:

I – dispor de responsável técnico com pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado) na área contábil, atendidas as exigências do Ministério da Educação – MEC; ou

II – dispor de responsável técnico com especialização na área contábil específica a ser exercida sua função de monitoramento contábil (educação ou saúde), atendidas as exigências do Ministério da Educação - MEC.

Art. 5º Os escritórios de contabilidade deverão entregar aos órgãos de controle, a cada dois meses, relatórios financeiros e contábeis das entidades monitoradas.

Art. 6º As controladorias próprias das entidades monitoradas não substituirão a atuação dos escritórios de contabilidade, que trabalharão com independência.

Art. 7º São garantidos aos escritórios de contabilidade, em caso de cancelamento do contrato ou convênio, 50% do valor que receberia, nos termos do art. 3º, caso fosse totalmente cumprido.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos foram registradas inúmeras denúncias de irregularidades na execução de contratos e convênios pelos particulares que prestam serviços à administração pública, muitas vezes em razão de falhas na fiscalização dos próprios órgãos que concedem o recurso público ou por desvio de verbas por parte dos particulares, que fazem mau uso do dinheiro que deveria ser utilizado para atender à população.

Entende-se como contrato administrativo o ajuste entre órgãos e entidades da administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e estipulação de obrigações entre as partes, nos termos da Lei de Licitações e Contratos. As obras, serviços, compras e alienações deverão ser contratados pelo poder público mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados na legislação, conforme exigência do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.

Já os convênios administrativos são acordos firmados entre as partes em busca de um objetivo comum, podendo ser realizados entre dois ou mais entes públicos, ou entre um ente público e uma entidade particular. O que diferencia o convênio do contrato é que no convênio os interesses são recíprocos entre os partícipes.

O § 1º do artigo 199 da Constituição, por exemplo, prevê a participação de instituições privadas de forma complementar no sistema único de saúde - SUS, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

No que concerne às entidades sem fins lucrativos, segundo dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil¹, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, o Brasil fechou o ano de 2017 com cerca de 820 mil organizações da sociedade civil. Trata-se de entidades do terceiro setor que não almejam o lucro entre os seus objetivos sociais.

Ainda de acordo com o Ipea, de 2010 a 2018, foram repassados cerca de R\$ 118,5 bilhões em recursos federais a organizações da sociedade civil. Essa verba atendeu a 22.214 organizações nesses oito anos.

O Ipea levantou o perfil das organizações da sociedade civil, baseado por sua área de atuação, conforme quadro abaixo:

ONGs por área de atuação	Quantidade
Saúde	6.841
Cultura e arte	79.917
Educação e pesquisa	39.669
Assistência social	27.383
Religião	208.325
Associações patronais e profissionais	22.261
Defesa de direitos e interesses	339.104
Associação de atividades não especificada anteriormente	77.550
Outras organizações da sociedade civil	19.136
Total	820.186

Cabe destacar que o nosso país, por sua dimensão continental, necessita da contribuição tanto da atuação da iniciativa privada que visa ao lucro e faz parcerias com a administração pública, quanto das organizações sem fins lucrativos, que atuam em diversas áreas, como educação, saúde, fomento ao trabalho e são verdadeiras auxiliares do Estado na execução de políticas públicas. Além disso, a

¹ <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>

utilização de entidades privadas em cooperação com o poder público representa uma economia ao Estado, na medida em que reduz o número de órgãos governamentais e de servidores públicos que seriam necessários para desenvolver todas as atividades públicas não estatais.

Assim, é imprescindível a organização do patrimônio dessas entidades, com a consequente adequação de suas prestações de contas ao modelo contábil. Por este motivo, entendemos que, tanto o Conselho Federal de Contabilidade quanto os Conselhos Regionais de Contabilidade, podem atuar, de forma independente, em colaboração com os particulares que atuam à disposição da administração pública, fazendo o monitoramento contábil, por meio dos escritórios de contabilidade, elaborando relatórios financeiros, com o objetivo de dar transparência a essas entidades e promovendo a sua prestação de contas junto aos órgãos de controle.

Destaca-se, ainda, que a aplicação dos princípios da administração pública às entidades privadas que utilizam recursos públicos encontra-se definida na Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece no parágrafo único do art. 1º, que *“estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”*.

Essa proposição não invade a competência privativa dos órgãos de controle interno e externo, que possuem a atividade típica de Estado de fiscalizar a destinação e execução dos recursos públicos. A atuação dos escritórios de contabilidade se restringirão apenas a auxiliar na gestão eficiente dos recursos públicos e na prestação de contas das entidades monitoradas junto aos órgãos de controle.

Também não caracteriza reserva de mercado para essa categoria profissional, pois o intuito desta proposição não é beneficiar os contadores, mas sim garantir a idoneidade e eficiência dos contratos e convênios celebrados entre a administração pública e os particulares, em respeito aos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência.

Em face do exposto, como forma de dar lisura aos contratos e convênios firmados entre a administração pública federal e particulares, no âmbito da educação e da saúde, e como forma de fomentar o emprego, convocamos os nobres Parlamentares a votarem a favor do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2019.

Deputado MARRECA FILHO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

**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,

impressoalidade, 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.

.....
TÍTULO VIII
DA ORDEM SOCIAL

.....
CAPÍTULO II
DA SEGURIDADE SOCIAL

.....
Seção II
Da Saúde

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

.....

FIM DO DOCUMENTO
