

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

PARECER REFORMULADO

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. Estudo recentemente elaborado no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa identificou irregularidades em

97 convênios de repasses de recursos de ministérios para entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público.

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, conforme preconiza o projeto.

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.

Entendo, assim, ser conveniente e oportuna a edição de norma legal específica dispendo sobre a celebração e execução de convênios no âmbito da administração pública. Dela deverão constar dispositivos referentes à seleção, obrigatoriamente mediante concurso, de entidades privadas 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 reconhecendo a procedência das preocupações manifestadas pelo Autor, penso que diversas deficiências no texto do projeto recomendam a rejeição do mesmo.

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.

É necessário, ainda, 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. 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. Creio que, para isso, a mera adição de artigo à Lei nº 8.666, de 1993, não é a alternativa mais indicada. A referida lei tem por objeto específico as licitações e contratos. A única razão para que o art. 116 cuide de convênios é a possibilidade de aplicação à matéria, no que couber, de dispositivos constantes da lei de licitações e contratos.

Para melhor disciplinar os convênios entre a administração pública e entidades privadas entendo recomendável a tramitação de projeto específico, em que todos os aspectos pertinentes à matéria possam ser tratados de forma mais completa. Projeto com esse teor deveria incorporar, no que concerne às transferências de recursos financeiros em virtude de convênio, as normas infra-legais estabelecidas pela Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, que *“disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências”*.

Ante o exposto, reformulo meu parecer anterior e voto pela rejeição, no mérito, do Projeto de Lei nº 259, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Luciano Castro
Relator

2007_15074_Luciano Castro_085