

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

Relator: Deputado TADEU FILIPPELLI

I - RELATÓRIO

Vem a esta Câmara dos Deputados, para a revisão determinada pelo art. 65 da Constituição, o Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, do Senado Federal. A proposição, de iniciativa do Senador Tasso Jereissati, tem por objeto condicionar a celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado à realização de prévio processo seletivo. Para tanto, promove o acréscimo 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”*.

Nos termos do § 7º a ser aditado ao referido artigo, a celebração de convênio com pessoas jurídicas de direito privado, excetuadas as integrantes da administração pública indireta, condiciona-se à realização de processo seletivo em que se assegure obediência aos princípios de direito

administrativo arrolados no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993. Seus incisos 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.

Três projetos de lei tramitam apensados à proposição originária do Senado Federal. 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.

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, foi cumprido prazo para apresentação de emendas, sem que qualquer uma fosse oferecida. Cabe a este colegiado, na presente oportunidade, manifestar-se sobre o mérito daquelas proposições.

II - VOTO DO RELATOR

Creio ser oportuno iniciar o exame do Projeto de Lei nº 3.453, de 2008, e dos Projetos de Lei nº 259, de 2007, e nº 3.092, de 2008, que lhe estão apensados, pela motivação comum que parece ter inspirado seus autores.

Os três projetos referidos têm o propósito de instituir processo seletivo para a escolha de entidades privadas com as quais a administração pública celebrará convênios. Atualmente, essa escolha é pautada por critérios discricionários, permitindo que o agente público favoreça entidades de sua predileção em detrimento de outras, muitas vezes dotadas de maior capacidade técnica e reputação.

Essa liberalidade às custas do dinheiro público confere foros de legalidade a convênios ou termos de parceria maculados por desvio de finalidade, muitas vezes dissimulando mera retribuição a determinada entidade conveniada por conta de favores eleitorais ou pessoais prestados ao agente público com poder de decisão sobre o convênio. Atos dessa natureza afrontam os princípios da moralidade e da impessoalidade a que a administração pública está vinculada, por força do art. 37, *caput*, da Constituição.

Os convênios ou termos de parceria têm freqüentemente por objeto o desenvolvimento de atividades nas áreas de assistência social, promoção da cultura ou preservação ambiental, dentre outros. 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.

As reconhecidas diferenças entre contratos e convênios não sustentam a preservação da escolha discricionária de participantes. 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.

Ao acolher o intuito dos autores dos projetos de lei que pretendem instituir procedimento formal para seleção de entidade privada com vistas à celebração de convênio com a administração pública, considero conveniente fazê-lo mediante o oferecimento de substitutivo, em cujo texto procuro agregar os pontos positivos de cada um dos projetos sob exame. Registro, por oportuno, que o Deputado Luciano Castro, originalmente designado relator do Projeto de Lei nº 259, de 2007, antes da apensação daquela proposição ao projeto proveniente do Senado Federal, também apresentou um substitutivo a esta Comissão, que não chegou a ser apreciado por seus Membros. Assim, além do conteúdo original dos projetos sob parecer, aproveito para incorporar ao substitutivo anexo dispositivos então aventados pelo Deputado Luciano Castro.

Faço destacar a seguir, as principais opções adotadas para a construção do substitutivo, bem como as razões que as fundamentaram.

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.

Finalmente, no que concerne ao Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, cujo foco é totalmente distinto dos demais projetos, penso que a obrigação nele contida, de adoção de disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, pelas entidades privadas conveniadas é, a um só tempo, inadequada, imprecisa e ineficaz. Inadequada por restringir a flexibilidade de atuação própria das entidades privadas, impondo-lhes o ônus de processos de natureza burocrática aos quais não estão afeiçoadas. Imprecisa por ser uma determinação sujeita à condição “no que couber”, o que lhe confere ampla margem de subjetividade. E ineficaz por não enfocar a principal origem dos desvios praticados no âmbito dos convênios, que reside na escolha discricionária da entidade privada com a qual a administração pública os celebra.

Ante o exposto, manifesto-me 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, bem como pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.819, de 2008, pelas razões anteriormente apresentadas.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado TADEU FILIPPELLI
Relator

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 de 2008.

Deputado TADEU FILIPPELLI
Relator