

## **PROJETO DE LEI N° , DE 2011**

**(Do Sr. Rogério Carvalho)**

Dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação de atividades de atenção à cidadania pela administração pública do setor de ensino e de saúde, institui o Termo de Parceria Social nas áreas da Saúde e Educação, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública, no âmbito dos estabelecimentos de ensino infantil, fundamental e médio, unidades básicas de saúde e outros estabelecimentos de pequeno porte da área da saúde, para execução de atividades de atenção à cidadania prestados necessariamente por intermédio de empresas privadas e entidades sem finalidades lucrativas previamente credenciadas.

Parágrafo Único. Para fins desta Lei, considera-se atividades de atenção à cidadania ações e serviços que visem garantir padrões mínimos de qualidade nos estabelecimentos referidos no caput deste artigo em relação à ambiência e conforto; manutenção de equipamentos, de materiais e de arquitetura; fornecimento de material escolar e de atendimento à saúde, ambos de pequeno valor.

Art. 2º Fica instituído o Termo de Parceria Social na área de Saúde e Educação, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre a Administração Pública do setor de saúde e de educação e as entidades credenciadas, na forma do art. 1º desta Lei, pelo prazo de um ano, para atividades de atenção à cidadania.

Art.3º O Termo de Parceria Social firmado discriminará direitos, responsabilidades, obrigações das partes signatárias no restrito campo do objeto previsto no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

§1º A celebração do Termo de Parceria Social será precedida na área da saúde pelos conselhos de saúde e na área de educação por um conselho ou movimento de pais vinculados aos estabelecimentos objeto da parceria.

§2º Nas contratações de serviços de atividades de atenção à cidadania poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes a realização, mediante planos operativos, de obras e serviços de pequeno valor com a finalidade de garantir agilidade, qualidade e economicidade ao objeto central do contrato, os quais não poderão ultrapassar o prazo de três meses entre o recebimento do recurso e a realização completa da obra ou serviço.

§3º Os valores dos planos operativos não poderão ultrapassar, cada um deles, R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e somente poderá ser realizado novo plano após a aprovação das contas pelo poder público e os respectivos conselhos.

§4º Os contratos de atenção à cidadania terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no §2º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, e não estão sujeitos à licitação, mas devem ser realizados com o menor custo e maior eficiência para a Administração Pública.

§5º O credenciamento somente ocorrerá após as empresas privadas e as entidades sem finalidade lucrativa interessadas cumprirem as exigências previstas pela Administração Pública do setor da educação e da saúde, cujas exigências não terão caráter de competição.

Art. 4º É vedada qualquer forma de remuneração às entidades parceiras, devendo a presente parceria ser considerada como atividade de relevância pública e responsabilidade social, cabendo à entidade credenciada, em nome da parceria, arcar com os custos de sua própria infraestrutura administrativa, operacional e financeira para o desempenho das atividades de atenção à cidadania.

Art. 5º Anualmente, após quarenta dias do início do exercício fiscal, a Administração Pública publicará a lista das entidades credenciadas para atuar nas atividades de atenção à cidadania e as certificará pelos relevantes serviços prestados.

§1º Todo estabelecimento público de ensino e de saúde que tenha firmado Termo de Parceria Social, ou que deste se beneficie, divulgará em seu espaço físico, para ampla publicidade, a informação de que é signatário do contrato de parceria, bem como os dados da entidade parceira, o objeto do contrato e os planos operativos em execução e os que vierem a ser executados, com seus prazos e valores.

§2º O certificado de relevante serviços prestados de que trata o caput deste artigo poderá ser amplamente utilizado pelo parceiro privado que o adquirir e servir de critério para redução e renegociação de dívida, na forma da lei.

Art. 6º A execução do objeto do Termo de Parceria Social será acompanhada e fiscalizada por órgãos da Administração Pública da área de atuação correspondente de ensino ou de saúde, os conselhos de controle social respectivos em cada nível de governo, além das entidades de controle externo.

Art. 7º Serão aplicadas as penalidades previstas na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a legislação que a substituir, nos casos de descumprimento do Termo de Parceria Social, ficando o agente público sujeito a perda do cargo e o parceiro privado faltante impossibilitado de contratar e conveniar com a Administração Pública durante o período de dois anos, em qualquer situação.

§1º Os conselheiros do Conselho de Saúde ou do Conselho de Educação ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pelos signatários da parceria, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

§2º Sem prejuízo da medida a que se refere o caput deste artigo, havendo indícios fundados de malversação de bens e recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público e à Advocacia Pública correspondente para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens e o seqüestro dos bens do dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

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

## JUSTIFICATIVA

O objetivo do Projeto é utilizar o setor privado, por meio das empresas privadas ou entidades sem finalidade lucrativa, para realizar serviços de atenção à cidadania na área da educação – junto aos estabelecimentos de ensino infantil, médio e fundamental –; e na área da saúde – junto aos postos de atendimentos básicos ou postos de saúde, como por exemplo.

E nosso Projeto define o que vem a ser esses serviços de atenção à cidadania, pois considera atividades de atenção à cidadania as ações e serviços que visem garantir padrões mínimos de qualidade e conforto nos

estabelecimentos público de ensino ou de saúde em relação ao ambiente, enquanto espaço arquitetonicamente organizado e animado e que constitui um meio físico e, ao mesmo tempo, meio estético e psicológico, especialmente preparado para o exercício de atividades humanas. No caso, são atividades de atenção à saúde dos cidadãos brasileiros e dos brasileirinhos, inclusive, estes estão em processo de formação nas creches, no maternal, no ensino fundamental e médio.

Em suma, o Projeto cria uma legal excepcionalidade licitatória e uma nova espécie de contrato administrativo por meio do Termo de Parceria Social, para que, no âmbito do atendimento básico de saúde, nas creches, no ensino infantil, fundamental e médio, as empresas privadas ou as entidades sem finalidade lucrativa possam desempenhar atividades administrativas-meio nesses estabelecimentos. Entretanto, não é toda e qualquer atividade-meio que poderá ser desempenhada, apenas as atividades relacionadas à ambiência, conforto, manutenção de equipamentos, materiais, arquitetura, material escolar, e desde que todos de pequena monta. E assim faz o parceiro privado arcando com os custos, recebendo para isso a certificação de responsabilidade social.

Nesse passo, as empresas e instituições interessadas deverão se credenciar previamente, mediante critérios pré-estabelecidos, e o termo de parceria poderá ter um modelo um tanto quanto padronizado, cabendo a supervisão direta à população, sem prejuízo dos controles formais do poder público. E, como de sabença geral, como o contrato de credenciamento não envolve competitividade entre os interessados, na celebração do contrato não se realiza procedimento licitatório.

O serviço público não consegue ter agilidade para realizar determinadas atividades-meio em razão de sua burocracia, que além de morosa é bastante cara e muitas vezes, infelizmente, ineficiente em razão, exatamente, da demora. É comum, em muitas localidades, equipamentos ficarem quebrados durante longo tempo, bem como serviços de reparos nos ambientes públicos de saúde ou escolar serem postergados, com prejuízo para os direitos de cidadania.

Por sua vez, diante da administração dos escassos recursos, o gestor público opta por priorizar as atividades-fins frente a certas pendências que surgem no dia-a-dia, tal como um reparo na pintura, no telhado, em algumas cadeiras escolares ou nas macas, na entrada dos estabelecimentos com a disponibilização de cadeiras para acomodação e fornecimento de água. Ou seja, tais são exemplos de como poderá ocorrer a parceria entre o Poder Público e as escolas ou posto de saúde. Com efeito, é evidente que a precarização desses reparos e o desprezo aos detalhes de um bom atendimento, – aquele exemplificado telhado, pintura e cadeiras na recepção não consertados –, podem se tornar infiltrações graves e até desabamento, com sério prejuízos para a finalidade institucional da entidade de saúde e de ensino, bem como, a ausência de um ambiente mais humanizado não transmite nenhuma idéia de acolhimento para os pacientes ou para as crianças e jovens estudantes.

Assim, o presente Projeto pretende instituir parcerias entre o Poder Público e o setor privado que se dispuser em ser parceiro e cooperar com o Poder Público, sob supervisão social, realizando essas atividades de atenção à cidadania, daí porque o Projeto institui o Termo de Parceria Social nas áreas da saúde e educação.

É comum a tese de que as empresas e as instituições privadas poderiam contribuir muito mais para a cidadania, mas que temerosas com a carga de exigências, obstáculos postos, ameaças de sanções pelo que ainda não aconteceu, e com as constantes desconfianças que a esfera pública tem em relação a esfera privada – e tudo isso podemos dizer que é uma faceta da burocracia –, fazem com que as iniciativas de entes privados para com a cidadania sejam por demais cautelosas no Brasil, para não se dizer sobre a sua participação pífia, especialmente se comparada com as ações pró-ativas do setor privado nos outros países.

Por sua vez, não é demais lembrar que a esfera civil da sociedade brasileira é de uma dependência significativa em relação a esfera pública. É de fácil constatação de que a esfera privada, em que pese apresentar-se como não governamental e, em seus discursos ressaltar o caráter não estatal de sua atuação, é dependente, de modo prático, de recursos direta e indiretamente

provenientes de fontes estatais. Basta pensar no que representam as compras governamentais, os incentivos fiscais, os financiamentos de fomento pelas instituições financeiras públicas e os repasses de recursos públicos para a esmagadora maioria das instituições privadas sem finalidade lucrativa.

Por conseguinte, sob o prisma do setor privado, o nosso Projeto pode ser encarado como uma contribuição e um novo meio para o exercício da responsabilidade social; afinal de contas o Poder Público precisa desburocratizar os meandros para que as empresas decidam, numa base voluntária, contribuir para uma sociedade mais justa. Todavia, nessa seara o Projeto ventila um procedimento muito mais incremental do que de ruptura, daí que o Projeto ainda deixa uma eventual possibilidade do Poder Executivo, mediante sua iniciativa legislativa, criar possibilidade de abatimento de dívidas públicas. Todavia, a regra é a vedação de todo e qualquer tipo remuneração pelo exercício de atividade de atenção à cidadania.

Acreditamos que o Estado brasileiro é um Estado razoavelmente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas por meio do seu sistema de controle; mas é imperioso buscar um incremento para a constituição de um Estado mais participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil sem fins lucrativos, participem da definição de novas políticas e das instituições, inclusive, as empresas privadas possam desempenhar o exercício da responsabilidade social.

Vale destacar que o nosso Projeto prescreve que a supervisão e até mesmo a palavra final quanto ao credenciamento das instituições privadas sem fins lucrativos e das empresas privadas poderá ser dos conselhos de saúde e dos movimentos de pais escolares, com a finalidade de garantir transparência e aumentar a participação da sociedade nos controles públicos. Destarte, o setor privado pode ser um parceiro, um aliado naquelas questões de atenção à cidadania nas escolas e postos de saúde, por ser algo que a sua infraestrutura suporta e em razão da agilidade para realizar pequenos serviços e obras.

Esclareça-se que, secundariamente, apenas quando necessário para o desempenho do objeto contratual, e ainda assim vinculado ao plano operativo, o Poder Público arcará com os custos dos serviços ou das pequenas

obras, deste que não ultrapasse 3 meses e nem o valor de R\$ 30 mil reais, cabendo ao parceiro privado administrar esses serviços e obras como contrapartida na parceria, sem custos para o Poder Público neste tocante, atuando como uma entidade com responsabilidade e participação social.

E nesse caso, é bom que se diga que o Poder Público não ficará desacobertado, pois mister se faz considerar que as instituições de ensino e de saúde do Poder Público somente poderão firmar o Termo de Parceria Social com a manifestação prévia dos conselhos de saúde e de educação, ou, para este último caso, do movimento de pais vinculados aos estabelecimentos objeto da parceria.

E não é só: o nosso Projeto estabelece severas punições em caso de falcatrusas ou outras ilegalidades, uma vez que nessas hipóteses serão aplicadas as penalidades previstas na lei geral de licitações e contratos (Lei nº 8.666, de 1993), ficando o agente público sujeito a perda do cargo e o parceiro privado impossibilitado de contratar e conveniar com a Administração Pública, em qualquer que seja a situação.

Aliás, os conselheiros do Conselho de Saúde ou do Conselho de Educação aterão uma responsabilidade ímpar, pois ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pelos signatários da parceria, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária. É necessário que aqueles conselheiros subservientes ao administrador e negligentes na competência do controle social, sejam naturalmente expurgados do quadro dos Conselhos e se possa firmar uma relação de pesos e contrapesos não só entre os Poderes, mas entre estes e a sociedade civil.

Cumpre acrescer que, havendo indícios fundados de malversação de bens e recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público e à Advocacia Pública correspondente para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens e o seqüestro dos bens do dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei de Improbidade

Administrativa (Lei nº 8.429, 1992), e na Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 1990).

Por fim, evitando deixarmos passar em branco algum comentário, desde logo enfrentamos a eventual acusação rasteira, superficial e que expõe a completa ausência de compreensão sobre a complexidade do tema, de que este Projeto segue a linha neoliberal.

Ora, primeiramente observa-se que o Projeto caminha no sentido de enfrentar o desafio político básico: construir um Estado capaz de se proteger de indivíduos ou corporações ambiciosos e poderosos, e ao mesmo tempo com capacidade de organizar a ação coletiva para garantir os direitos de cidadania. No caso, uma das maneiras dessa organização se conformar é por meio do Termo de Parceria Social, firmado entre o Poder Público e o setor privado, sem ônus para o primeiro, uma vez que os custos serão às expensas do segundo.

Ademais, como de elementar sabença, a ofensiva neoliberal busca eliminar ou mesmo reduzir os direitos sociais. Este nosso Projeto tem como base de sustentação o fortalecimento e a ampliação dos direitos sociais consubstanciados no direito à saúde e à educação como basilares da cidadania. Ou seja, o pressuposto é o fortalecimento dos direitos sociais e, para isso, o Estado deve deter e manter a competência e a capacidade de regular e ser indutor da sociabilidade.

Ao se criar mecanismos normativos para a parceria entre o Estado e o setor privado, não buscamos uma volta ao modelo de Estado liberal clássico, muito pelo contrário, com a participação e controle social prévio e “a posteriori”, nosso Projeto materializa a tese de que não serão os mercados os quais promoverão a saúde e a educação, pelo contrário, fica patente de que o Projeto se aproveita do setor privado apenas enquanto ferramenta extraordinariamente poderosa de promoção da riqueza, desde e quando devidamente regulados pelo Estado.

Com isso, a solução disciplinada no Projeto afasta-se de qualquer ranço neoliberal na exata razão que intermedia os direitos sociais à saúde e à educação diante do modelo capitalista posto, haja vista que está ficando evidente que os cidadãos que têm seus direitos sociais cuidadosamente

protegidos comportam-se mais livre e ativamente nos mercados do que aqueles que não são tão protegidos.

A fim de aumentar a capacidade do Estado e construir uma esfera ampliada da democracia, a sociedade brasileira terá de contar com políticos, servidores públicos e cidadãos que estejam prontos a participar do processo político e de gestão administrativa – inclusive na área da saúde e da educação, como dispõe nosso Projeto – dotados de virtudes cívicas. Peço apoio a meus pares para aprovação do Projeto.

Sala das Sessões, em

Deputado **ROGÉRIO CARVALHO**  
PT/SE