

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 649, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que *estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público.*

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise da Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 649, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que tramitou pela Comissão de Infraestrutura (CI), onde recebeu parecer favorável, com uma emenda, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), onde o relatamos e apresentamos Substitutivo, nela aprovado, e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), também sob nossa relatoria, e na qual se obteve igualmente aprovação do substitutivo acatado pela CMA.

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), deliberará terminativamente sobre a matéria.

A proposição original contém 12 capítulos, que abrigam 120 artigos, mas a ela foram agregadas valiosas contribuições encaminhadas ao nosso Gabinete, além das colhidas em audiências públicas, seminário e na proposta do Grupo de Trabalho (GT) criado por iniciativa da Presidente Dilma

Rousseff e coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), que dedicou-se a estudar a matéria. O GT reuniu representantes da SGPR, servidores da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União e dos Ministérios da Justiça, do Planejamento e da Fazenda, além de atores da sociedade civil organizada.

Ao projeto original, foram apresentadas as seguintes emendas:

- a) Emenda nº 1-CI, do Senador Cyro Miranda;
- b) Emenda nº 2-CMA/CAE, Substitutivo de nossa lavra;
- c) Emendas nºs 3, 4 e 5-CCJ, do Senador Pedro Taques;
- d) Submendas nºs 6 a 18-CCJ, do Senador Eduardo Braga.

A Emenda nº 1-CI foi aprovada na íntegra. O mesmo ocorreu com a Emenda nº 2-CMA/CAE. Cumpre observar que as Emendas nºs 3 a 5-CCJ são, na verdade, subemendas, pois promovem ajustes no texto do substitutivo proposto na Emenda nº 2-CMA/CAE.

Procederemos à análise do PLS e das emendas e subemendas a ele ofertadas.

Este é o Relatório.

II – ANÁLISE

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), deve opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe forem submetidas. Tendo em vista que o PLS nº 649, de 2011, dispõe sobre matéria relacionada a normas gerais de licitações e contratos administrativos, compete-nos, adicionalmente, emitir parecer sobre



seu mérito, de acordo com o disposto na alínea g do inciso II do art. 101 do RISF.

Compete privativamente à União estabelecer normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dispõe o inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal (CF). Portanto, sob esse aspecto, não há vício formal na iniciativa.

Por outro lado, é necessário sopesar outras dimensões de constitucionalidade e juridicidade: a observância aos princípios constitucionais da separação dos Poderes (informado pela iniciativa reservada de lei em algumas matérias) e federativo, além de as normas dispostas serem de caráter geral.

Essa análise já foi feita por este Relator quando da discussão do PLS na CMA. O projeto original possuía alguns dispositivos que exigiam aprimoramento quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade referidos no parágrafo anterior.

Com o desiderato de impedir contestações, além de permitir o ajuste da proposição ao anseio de contribuir, fortemente expresso por vários setores da sociedade, notadamente a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), bem como ouvir outras importantes vozes diretamente envolvidas com a matéria, como a da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos órgãos de controle, deu-se oportunidade para que estes se manifestassem. Foram promovidas audiências públicas e seminários, sem prejuízo de várias oportunidades de contato direto por meio de troca de correspondências e recebimento de representantes em audiências.

O resultado de todo esse trabalho foi a emenda substitutiva apresentada na CMA e aprovada nela e na CAE. O substitutivo revelou-se imperativo para o aprimoramento da redação original. Com grande satisfação e sensação de parte do dever cumprido, recebemos o apoio ao novo texto do próprio autor da proposição, o democrata e amigo Senador Aloysio Nunes



Ferreira, um homem público exemplar.

Sob o prisma da regimentalidade, a proposição tramita em estrita obediência ao que prevê o Regimento Interno. Além disso, tanto a proposição quanto o Substitutivo foram redigidos segundo os ditames da boa técnica legislativa, de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

A aprovação do substitutivo na CMA e na CAE (Emenda nº 2-CMA/CAE), e que manteremos como espinha dorsal para a análise aqui na CCJ, leva-nos a, de plano, rejeitar a Emenda nº 1-CI, dado que se refere ao texto primígeno.

A Emenda nº 2-CMA/CAE eliminou os dispositivos cujas constitucionalidade e juridicidade poderiam ser contestadas, além de incorporar as contribuições trazidas de várias fontes para aprimorar o texto.

Sobre as Subemendas nºs 3, 4 e 5-CCJ, consideramo-las oportunas, mas temos observações a fazer.

A Subemenda nº 3-CCJ estabelece limites mais claros e precisos acerca da transição para o novo regime, que não se aplicará às transferências voluntárias regidas por lei específica anterior à sua entrada em vigor. Restringe-se, expressamente, a possibilidade de prorrogações sucessivas de prazos de convênios já existentes, ou a manutenção também indefinida de parcerias que eventualmente não tenham prazo de validade predeterminado.

Não obstante a valiosa contribuição do diligente Senador Pedro Taques na Subemenda nº 3-CCJ ser imprescindível para o aprimoramento do projeto, não poderemos adotá-la diretamente. Há necessidade de pequenos ajustes de redação, o que nos leva a acatá-la na sua essência, na forma de subemenda que apresentamos neste Parecer.

A Subemenda nº 4-CCJ será direta e integralmente acolhida, pois opera em favor da clareza do texto, melhorando a compreensão da futura lei,



evitando interpretações excessivamente restritivas que neguem à Administração Pública a faculdade de exigir contrapartidas de outras naturezas que não financeiras.

No que é afeto à Subemenda nº 5-CCJ, também foram percebidas oportunidades de melhora, sem prejuízo de, mais uma vez, reconhecermos a extrema valia da intervenção do Senador Pedro Taques, cirúrgica que é. Nota-se dissonância na ordenação dos incisos do modificado art. 45 e o § 1º é seguido de um parágrafo único, que não guarda relação lógica com nenhum dos dispositivos do artigo. Entendemos que o sugerido § 1º é, na verdade, um parágrafo único, enquanto que o tal parágrafo único da subemenda deve ser ignorado.

Sobre a precisão cirúrgica da essência da Subemenda nº 5-CCJ, elogiamos o cuidado de fazer com que, em vez de nos referirmos a despesas administrativas, o que pode gerar interpretações duvidosas, passemos a fazer menção a custos indiretos. Uma terminologia mais adequada ao que efetivamente trata o artigo modificado.

Ocorre que a Subemenda nº 11-CCJ, de autoria do nobre Senador Eduardo Braga, também busca aprimorar o art. 45, com alterações igualmente elogiáveis e necessárias, além de compatíveis com a Subemenda nº 5-CCJ.

Da Subemenda nº 11-CCJ, damos destaque à nossa concordância com que os custos de uma auditoria independente contratada pela organização da sociedade civil, mesmo que para lhe dar garantia da boa gestão dos recursos repassados no âmbito da parceria, não deve ser custeada com dinheiro público. Realmente, como aduzido na justificação da subemenda, “[c]abe à própria organização zelar pela correção da conduta de seus prepostos e pela adequada aplicação dos recursos que lhe foram confiados pelo Poder Público”. Lembrando, ainda, que os contribuintes arcam com os custos dos sistemas de controle interno e externos da Administração Pública.

Por tais motivos, rejeitaremos formalmente as Subemendas nºs 5 e 11-CCJ, mas as acataremos no mérito, mesclando-as, como outra subemenda que ofertamos em nosso Voto.



Portanto, as Subemendas nºs 4, 6 a 10 e 12 a 18-CCJ estão sendo acolhidas na íntegra.

Concluimos esta análise com a convicção de que esta Comissão aprovará o PLS nº 649, de 2011, conforme as alterações sugeridas e acolhidas, dando uma contribuição valiosíssima para o Estado e a sociedade brasileira.

Que a proposição siga logo para a Câmara dos Deputados, onde, certamente, ser-lhe-á agregado ainda mais valor.

III – VOTO

Ante o exposto, rejeitamos a Emenda nº 01-CI e as Subemendas nºs 3, 5 e 11-CCJ, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 649, de 2011, na forma da Emenda nº 2-CMA/CAE, e, no mérito, votamos pela aprovação da proposição, nos termos da referida Emenda nº 2-CMA/CAE, com o acolhimento das Subemendas nºs 4, 6 a 10 e 12 a 18-CCJ e das seguintes subemendas:

SUBEMENDA Nº – CCJ

Dê-se aos arts. 3º e 85 do Projeto de Lei do Senado nº 649, de 2011, nos termos da Emenda nº 2 – CMA/CAE, a seguinte redação:

Art. 3º

.....

II – às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário;

.....

Art. 85.

§ 1º A exceção de que trata o *caput* não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a promulgação desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente



para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da Administração Pública.

§ 2º Para qualquer parceria referida no *caput* eventualmente firmada por prazo indeterminado antes da promulgação desta Lei, a Administração Pública promoverá, em prazo não superior a um ano, sob pena de responsabilização, a repactuação para adaptação de seus termos a esta Lei ou a respectiva rescisão.

SUBEMENDA Nº – CCJ

Suprimam-se os §§ 1º e 2º do art. 64 e dê-se a seguinte redação ao art. 45 do PLS nº 649, de 2011, nos termos da Emenda nº 2 – CMA/CAE:

Art. 45. O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que:

I – sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto;

II – fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto;

III – tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.

§ 1º Os custos indiretos proporcionais de que trata este artigo podem incluir despesas de Internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, nos termos do *caput*, sempre que tenham por objeto o plano de trabalho pactuado com a Administração Pública.

§ 2º Despesas com auditoria externa contratada pela organização da sociedade civil, mesmo que relacionadas com a execução do termo de fomento e ou de colaboração, não podem ser incluídas nos custos indiretos de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º A seleção e contratação, pela organização da sociedade civil, de equipe envolvida na execução do termo de fomento e ou de colaboração deverão observar os princípios da administração pública previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.





§ 4º A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração.

§ 5º Não poderão fazer jus à remuneração de que trata este artigo pessoas naturais que tenham sido condenadas por crimes:

I – contra a Administração Pública ou o patrimônio público;

II – eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

III – de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 6º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos destinados pela Administração Pública não gera vínculo trabalhista com o Poder Público.

§ 7º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir a sua execução.

§ 8º Quando os custos indiretos forem pagos também por outras fontes, a organização da sociedade civil deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator