



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.142-A, DE 2015 **(Do Sr. Daniel Vilela)**

Acrescenta o § 9º ao art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para dispor sobre a realização de convênios pela Administração Pública Federal; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. LELO COIMBRA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

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

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

“Art. 10

.....

§ 9º É vedado à Administração Federal exigir da Administração direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o fim de celebração de convênio, que a estrutura administrativa do conveniente seja integrada por órgão ou entidade específica.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Destina-se a presente proposição a impedir que a Administração Federal estabeleça como exigência, para o fim de celebração de convênio com Estados, Distrito Federal e Municípios, a existência de órgão ou entidade específica na estrutura administrativa do conveniente.

A Administração Federal deve requerer do conveniente a demonstração das condições técnicas e financeiras imprescindíveis ao cumprimento das obrigações ajustadas, o que não inclui a existência, em sua estrutura organizacional, de órgão ou entidade específica. Conforme disposto no art. 10, § 1º, “b” do Decreto-Lei nº 200/1967, a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada, exigindo-se, no caso da descentralização para as unidades federadas por meio de convênio, que estas estejam “devidamente aparelhadas”. Adicionalmente, o § 3º do art. 1º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 nº 507/2011 prevê que a “descentralização da execução por meio de convênios somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo”.

A obrigatoriedade de que o conveniente conte com órgão ou entidade específica em seu organograma, a critério do concedente (no caso a União ou entidades da administração indireta federal), não significa garantia de que a execução do convênio ocorra de forma satisfatória. Pode, ao contrário, dificultar a consecução de objetivos que são do interesse comum da Administração Federal e dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de provocar injustificadamente o

aumento do número de órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais, o que se traduz, em última análise, em gastos públicos desnecessários.

São estes os fundamentos da proposição que ora subscrevemos, na expectativa de receber o apoio de nossos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, 15 de abril de 2015.

Deputado DANIEL VILELA
PMDB/GO

<p align="center">LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC</p>

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, decreta:

.....

TÍTULO II DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

.....

CAPÍTULO III DA DESCENTRALIZAÇÃO

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

CAPÍTULO IV DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

.....

.....

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011

Os MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA e CHEFE DA CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO, no uso da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, resolvem:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Aplicam-se aos contratos de repasse as normas referentes a convênios previstas nesta Portaria.

§ 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I - concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

II - convenente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse;

III - contratante: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse;

IV - contrato de repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União;

V - contrato de prestação de serviços - CPS: instrumento jurídico que regula a prestação de serviços realizados pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços;

VI - convênio: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

VII - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VIII - contrato administrativo de execução ou fornecimento - CTEF: instrumento jurídico que disciplina a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, regulado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, tendo como contratante o ente que figura como convenente;

IX - órgãos de controle: instituições vinculadas aos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que possuem designação constitucional para orientar, auditar, fiscalizar e acompanhar a execução dos programas, projetos e atividades de governo nos aspectos de legalidade, economicidade e eficiência;

X - obras e serviços de interesse local: objeto cuja execução é atribuída ao convenente mediante disponibilização orçamentária e financeira do concedente para estruturação de serviços públicos de interesse local, a exemplo dos de transporte coletivo, saneamento básico, bem como obras de habitação de interesse social e de infraestrutura;

XI - mandatária da União: instituições e agências financeiras controladas pela União que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos jurídicos de transferência de recursos aos convenentes;

XII - fornecedor: pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável pela realização de obra ou fornecimento de bem ou serviço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, a partir de contrato administrativo firmado com órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos;(Redação dada pela Portaria Interministerial 495/2013/MP)

XIII - beneficiários finais: população diretamente favorecida pelos investimentos;

XIV - dirigente: aquele que possua vínculo com entidade privada sem fins lucrativos e detenha qualquer nível de poder decisório, assim entendidos os conselheiros, presidentes, diretores, superintendentes, gerentes, dentre outros;

XV - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

XVI - etapa ou fase: divisão existente na execução de uma meta;

XVII - interveniente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

XVIII - meta: parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;

XIX - objeto: produto do convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;

XX - padronização: estabelecimento de critérios e indicadores a serem seguidos nos convênios com o mesmo objeto, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo;

XXI - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução;

XXII - proponente: órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria;

XXIII - termo aditivo: instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;

XXIV - termo de cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente;

XXV - termo de parceria: instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público;(Redação dada pela Portaria Interministerial 495/2013/MP)

XXVI - termo de referência: documento apresentado quando o objeto do convênio ou contrato de repasse envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto; e(Redação dada pela Portaria Interministerial 495/2013/MP)

XXVII - unidade executora: órgão ou entidade da administração pública, das esferas estadual, distrital ou municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata esta Portaria, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado como partícipe no instrumento.(Acrescentado pela Portaria Interministerial 495/2013/MP)

§ 3º A descentralização da execução por meio de convênios somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo.

§ 4º Os órgãos ou entidades da administração pública de qualquer esfera de governo que recebam as transferências de que trata o caput deverão incluí-las em seus orçamentos.

§ 5º A União não está obrigada a celebrar convênios.

§ 6º Na hipótese de o convênio vir a ser firmado por entidade dependente ou órgão de Estado, do Distrito Federal ou de Município, o Chefe do Poder Executivo desse ente deverá participar no instrumento a ser celebrado como interveniente, caso não haja delegação de competência.

§ 7º Os convênios referentes a projetos financiados com recursos de origem externa deverão contemplar, no que couber, além do disposto nesta Portaria, os direitos e obrigações constantes dos respectivos Acordos de Empréstimos ou Contribuições Financeiras não reembolsáveis celebrados pela União com Organismos Internacionais, agências governamentais estrangeiras, organizações multilaterais de crédito ou organizações supranacionais.

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

I - aos convênios:

- a) cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes;
- b) celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época da sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio;
- c) destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos;
- d) que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada; e
- e) homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais, específicas, conflitam com esta Portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;

II - às transferências celebradas no âmbito:

- a) do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007;
- b) do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001;
- c) do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001;
- d) do Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar - PNATE, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;
- e) do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;
- f) do Programa Brasil Alfabetizado, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e
- g) do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, instituído pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

III - aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais - OS, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - às transferências a que se referem:

- a) a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;
- b) o art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990;
- c) os arts. 29 e 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- d) a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

V - a outros casos em que lei específica discipline de forma diversa a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ou entidade privada sem fins lucrativos.

VI - relativos às transferências formalizadas sob a abrangência da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007 e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007;

VII - às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, exceto o disposto no Capítulo I do Título I desta Portaria.

Parágrafo único. Aplicam-se as disposições desta Portaria, relativas à liberação de recursos, aos instrumentos celebrados antes da data da sua publicação, especialmente o disposto no § 1º do art. 38 e nos arts. 78 e seguintes, dispensada a celebração de termo aditivo. (Acrescentado pela Portaria Interministerial 274/2013/CGU/MF/MP)

.....

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I – RELATÓRIO

A proposição que ora se submete à apreciação deste íncrito colegiado é o Projeto de Lei (PL) nº 1.142, de 2015. De autoria do ilustre Deputado Daniel Vilela, o referido projeto de lei acrescenta o § 9º ao art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que trata da organização administrativa no âmbito da União, para vedar “à Administração Federal exigir da Administração direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o fim de celebração de convênio, que a estrutura administrativa do conveniente seja integrada por órgão ou entidade específica”.

Por despacho da Presidência, a proposição em análise foi distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), para pronunciamento sobre o mérito; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa.

A matéria tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões. No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao projeto na CTASP.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante as disposições regimentais, cabe a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público apreciar a proposição em questão quanto ao mérito.

O projeto de lei em análise possui dois artigos: um de conteúdo substantivo, que veicula a alteração legislativa proposta, cujo conteúdo já fora transcrito alhures, no tópico referente ao relatório; e outro destinado a estabelecer a data de vigência.

Na justificativa apresentada, o autor do PL nº 1.142, de 2015, defende sua aprovação para coibir exigências descabidas feitas pela Administração Pública Federal a outras esferas federativas, por ocasião da celebração de convênios.

De fato, ao exigir que as entidades da Administração direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contemplem determinada estrutura ou órgão em seus respectivos organogramas, como condição para celebração de convênios, a Administração Federal desprestigia a ordem constitucional vigente.

Essa exigência caracteriza-se como autêntica ingerência administrativa branca e, portanto, não se coaduna com os princípios e as diretrizes fundamentais da organização político-administrativa da República, esculpidos na Constituição Federal de 1988, cuja vontade objetiva expressa em suas normas confere, indubitavelmente, ampla margem de autonomia administrativa aos entes federados:

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.*

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos

com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Importante é que a Administração Pública Federal, como bem destaca o autor da proposição em análise, requeira “do conveniente a demonstração das condições técnicas e financeiras imprescindíveis ao cumprimento das obrigações” a serem assumidas no convênio, o que não autoriza imiscuir-se na estrutura administrativa organizacional de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Diante desse quadro, consideramos conveniente e oportuna a iniciativa do nobre Deputado Daniel Vilela, pois, ao estabelecer vedação clara à Administração Pública Federal, emprestará maior densidade normativa àqueles preceitos constitucionais, providência necessária tendo em vista que entidades do Poder Executivo da União os vem desconsiderando por ocasião da celebração de convênios com outros entes federados.

Em face do exposto, votamos, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.142, de 2015.

Sala da Comissão, em 09 de setembro de 2015.

Deputado LELO COIMBRA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 1.142/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Benjamin Maranhão - Presidente, Aureo e Geovania de Sá - Vice-Presidentes, Ademir Camilo, Bebeto, Daniel Almeida, Daniel Vilela, Erika Kokay, Flávia Moraes, Genecias Noronha, Gorete Pereira, Leonardo Monteiro, Roberto Sales, Vicentinho, Adilton Sachetti, Fábio Mitidieri, Jozí Araújo, Laercio Oliveira, Lelo Coimbra, Lucas Vergilio, Luiz Fernando Faria, Maria Helena, Roney Nemer e Valmir Prascidelli.

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO