

## APRESENTAÇÃO

Este projeto de lei representa a aglutinação de respostas aos anseios de uma ampla gama de atores que atuam nas relações do Estado com entidades do Terceiro Setor, contemplando sugestões apontadas pelos órgãos de controle, Ministério Público, Poder Executivo, especialistas e pelas próprias entidades do Terceiro Setor, no sentido de identificar os principais problemas enfrentados no controle dos repasses públicos a ONG's.

O eixo central da proposta, que incorporou normas hoje esparsas em várias legislações e projetos de lei em tramitação, é tornar transparentes, eficientes e eficazes as relações entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor no tocante aos convênios, visando a um melhor atendimento das demandas sociais. Além disso, o projeto de lei torna mais rígidos os critérios para celebração de convênios. A intenção é proteger a sociedade, o Estado e as ONG's que trabalham seriamente contra o mau uso dos recursos públicos, garantindo transparência a esse processo.

Os principais pontos contemplados neste anteprojeto de norma são:

- Torna obrigatória a realização de um processo de seleção, na modalidade concurso, para escolha, pelos órgãos públicos, de projetos apresentados por ONG's que serão objeto de convênios;
- Veda a celebração de convênios com ONG's que possuam menos de quatro anos de existência e funcionamento, comprovados mediante registro do estatuto em cartório;
- Obriga as ONG's a manterem pertinência temática com os projetos que se propõem a realizar. Não são permitidos convênios firmados com ONG's que tenham campo de atuação genérico, sem área específica;
- Da ênfase ao controle e à fiscalização preventiva. Antes da celebração do convênio, o administrador deverá descrever quais são os meios disponíveis no órgão público para proceder a efetiva fiscalização e controle da execução do convênio, ficando responsável por eventual inexecução.
- Cria mecanismos processuais para aumentar o grau de efetividade da cobrança judicial, fazendo com que o dinheiro que foi indevidamente utilizado seja efetivamente ressarcido aos cofres públicos.

O texto da norma que aqui se encontra não é de forma alguma um projeto acabado, mas um ponto de partida para o debate sério, maduro e decidido que se faz necessário empreender sobre o tema. Acreditamos ser essa a melhor forma de construir uma proposta legislativa que seja, de fato, uma contribuição desta CPI e desta Casa Legislativa no sentido de prevenir possíveis abusos na gestão dos recursos públicos. O papel do Parlamento não deve estar limitado, neste caso, à pura investigação que aponta culpados; deve sim, se estender na

proposição de caminhos que venham a instituir mecanismos e instrumentos capazes de garantir eficácia e economicidade à ação governamental, seja por meio do Estado ou de seus parceiros.

Por todas essas razões, e a fim de apresentar uma proposta que contemple, da forma mais ampla e democrática possível, os anseios de toda a sociedade, a íntegra da proposta estará aberta até o dia 15 de abril para consulta pública. Seu texto pode ser acessado neste sítio, estando aberto a críticas e sugestões para seu aperfeiçoamento, que poderão ser enviadas diretamente ao relator desta CPI. Quando todos nos debruçarmos sobre a proposta é que realmente estaremos avançando no debate, de forma objetiva e produtiva.

**Senador INÁCIO ARRUDA**

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2008

**Estabelece o regime jurídico das relações  
conveniais entre a Administração Pública e as  
entidades privadas sem fins lucrativos para  
consecução de finalidades comuns.**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

### **CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** Esta Lei institui normas gerais para as relações conveniais estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações com as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos para a consecução de finalidades comuns.

**Art. 2º** Para fins desta Lei, considera-se:

I – concedente: pessoa jurídica de direito público ou entidade da administração indireta que celebre com pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos qualquer modalidade de acordo prevista nesta Lei, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros;

II – conveniente: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos relacionada nos incisos do art. 4º desta Lei;

III – convênio: qualquer modalidade de acordo, ainda que não envolva transferência de recursos financeiros, entre o Poder Público e as pessoas jurídicas previstas nos incisos do art. 4º desta Lei, abrangendo as modalidades previstas nesta Lei e o termo de parceria, regido pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

IV - convênio gerencial: a modalidade de convênio em que a entidade conveniente poderá aplicar os recursos livremente de modo a obter a melhor

qualidade e eficiência na realização das atividades e cumprimento das metas estabelecidas em plano de trabalho previamente estabelecido ou aprovado pela Administração Pública.

V - convênio ordinário: modalidade de convênio em que o plano de trabalho descreve os itens de despesas e os respectivos valores, nos quais os recursos transferidos poderão ser aplicados e estabelece regras de aquisição de bens e contratação de serviços a serem seguidas pela entidade conveniente, observadas as normas desta Lei e a legislação específica, restringindo a discricionariedade na aplicação dos recursos transferidos.

VI – contrato de repasse: modalidade de convênio em que a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público, atuando como mandatário do concedente;

VII – termo de parceria: modalidade de convênio com entidade privada sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

VIII – entidade sem fins lucrativos: pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social;

IX – dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da entidade privada sem fins lucrativos, ainda que não componha seu quadro associativo ou ocupe formalmente qualquer cargo;

X - concurso de projetos: procedimento administrativo, regulado por esta Lei, mediante o qual o Poder Público selecionará a proposta de convênio que melhor atenda ao interesse público e à execução do objeto pretendido.

XI – processo público e objetivo de habilitação e priorização: procedimento administrativo a ser observado pelo administrador público para seleção de entidades privadas sem fins lucrativos com as quais poderão ser celebrados convênios quando a execução da ação governamental puder ser realizada mediante celebração de convênios com múltiplas entidades.

XII – administrador público: agente público que tenha assinado o instrumento de convênio ou cujo poder decisório no âmbito da Administração Pública tenha sido determinante para a celebração do convênio, para ser ou

designar o gestor do convênio, ou que, sob qualquer aspecto, tenha utilizado seus poderes para influir na execução, na decisão de liberação de verbas ou na prestação de contas do convênio;

XIII – gestor: agente público responsável pela gestão do convênio, com poderes de controle e fiscalização da execução do acordo;

XIV – subconvênio: acordo realizado pela conveniente com outra entidade sem fins lucrativos que importe transferência, terceirização, delegação de toda ou de parte da execução do objeto conveniado ou que acarrete descentralização dos recursos recebidos.

**Art. 3º** Para celebração de convênios nas modalidades convênio ordinário e contrato de repasse será exigida da entidade conveniente prova de existência e funcionamento regular de, no mínimo, três anos.

*Parágrafo único.* A comprovação de que trata o *caput* deste artigo será definida em regulamento, devendo ser exigida a apresentação de balanços em que fique demonstrada a existência de renda regular.

**Art. 4º** Estão sujeitos ao regime desta Lei os convênios celebrados com as seguintes categorias de entidades privadas sem fins lucrativos:

I – associações;

II – fundações de direito privado, ainda que criadas por ato do Poder Público ou de suas entidades da Administração Indireta;

III – serviços sociais autônomos;

IV – outras entidades de direito privado sem fins lucrativos criadas pelo Poder Público por lei específica ou em decorrência de autorização dada por lei específica.

§ 1º Não estão sujeitos ao regime desta Lei os convênios celebrados com as seguintes entidades privadas sem fins lucrativos, ainda que criadas sob a forma de associação ou de fundação:

I – sindicatos;

II – federações ou confederações sindicais;

III – partidos políticos;

IV – organizações religiosas ou qualquer entidade voltada para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais ou confessionais;

V – cooperativas;

VI – entidades cuja finalidade precípua seja a de proporcionar bens, serviços ou qualquer tipo de vantagem apenas aos seus associados;

VII – associações de pessoas jurídicas de direito público, ainda que na forma de consórcio com personalidade jurídica de direito privado.

§ 2º Não estão sujeitos ao regime desta Lei os convênios com as fundações ou associações criadas, mantidas, controladas ou vinculadas às entidades previstas nos incisos I, II, III, V, VI e VII do § 1º deste artigo.

§ 3º Os convênios não sujeitos ao regime desta Lei, definidos nos §§ 1º e 2º deste artigo, somente poderão ser celebrados se houver lei específica que os discipline, ou exista autorização expressa na lei de diretrizes orçamentárias para que lhes sejam aplicadas as normas desta Lei.

**Art. 5º** Não é permitido qualquer tipo de acordo com regras de mais de uma modalidade de convênio prevista nesta Lei.

**Art. 6º** Para celebrar convênios com o Poder Público, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser regidas por estatutos cujas normas disponham expressamente sobre:

I – a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;

II – a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

III – a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, que tenha por responsabilidade a emissão de pareceres circunstanciados às instâncias superiores da organização;

IV – a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica de igual

natureza e habilitada nos termos desta Lei, cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

V – a previsão de que, na hipótese de a entidade ter sua licença de funcionamento cassada, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou o convênio, será transferido a outra pessoa jurídica abrangida por esta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social; e

VI – as normas de prestação de contas social a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto à previdência social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes, se for o caso, da aplicação dos recursos públicos e privados objeto do convênio celebrado; e

d) que a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas organizações sem fins lucrativos seja feita conforme o que determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

**Art. 7º.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como requisito para a celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, poderão:

I – exigir que os dirigentes das entidades convenentes não tenham remuneração ou, caso tenham, sejam em valores compatíveis com a média remuneratória de mercado auferida por profissionais que possuam ocupação semelhante;

II – fixar, por regulamento, valores máximos a serem auferidos por dirigentes das entidades convenentes, que poderão ser diferenciados conforme o porte da entidade ou tipo de objeto social;

III – exigir a comprovação de que a remuneração dos dirigentes, caso exista, não decorre de verbas repassadas pelo Poder Público.

**Art. 8º** Não poderá celebrar qualquer modalidade de convênio a entidade que:

I – não estiver regularmente constituída ou, se estrangeira, não estiver autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja inadimplente em convênio anteriormente celebrado;

III – esteja sendo objeto de procedimento administrativo para apuração de denúncias de malversação na aplicação de recursos públicos, instaurado pelo próprio órgão concedente ou por determinação do órgão de controle interno ou do Tribunal de Contas.

IV – que tenha dirigente:

a) membro do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, ou respectivos cônjuges ou companheiros;

b) Ministros de Estado, Secretários-Executivos ou ocupantes de cargos equivalentes no Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, bem como os respectivos cônjuges ou companheiros.

*Parágrafo único.* Nenhum órgão poderá celebrar convênios com entidade cujas prestações de contas relativas a convênios anteriormente celebrados com esse mesmo órgão não tiverem sido aprovadas, ainda que tenham sido prestadas nos prazos e na forma previstos na legislação.

**Art. 9º** A celebração de convênio que envolva transferência de recursos financeiros das pessoas jurídicas de direito público depende de prévia divulgação de relação dos programas e ações que serão implementados por meio de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, e deverá atender aos seguintes pressupostos:

I – formalização do instrumento de convênio com observância das regras estabelecidas nesta Lei;

II – obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

III – comprovação de que a execução de política pública ou prestação de serviços pela entidade privada sem fins lucrativos conveniente constitui forma mais eficiente de se alcançar os objetivos visados quando comparada à execução da atividade pelo órgão concedente, diretamente ou mediante convênio com outra pessoa jurídica de direito público;

IV – relevância econômica e social do objetivo visado, em especial:

- a) fomento ao exercício de atividades profissionais;
- b) proteção do empregado, rural e urbano;
- c) defesa do consumidor;
- d) proteção de direitos autorais, direitos de propriedade industrial e combate à contrafação;
- e) reforma agrária;
- f) proteção do contribuinte;
- g) defesa da livre concorrência nos mercados;
- h) meio ambiente, incluída a defesa da fauna;
- i) defesa das empresas de pequeno porte;
- j) cooperativismo;
- l) urbanismo e proteção do direito à moradia;
- m) proteção de direitos e garantias fundamentais do indivíduo e exercício da cidadania;
- n) proteção de minorias sociais;
- o) defesa da soberania nacional;
- p) proteção da paz na ordem internacional;
- q) segurança pública;
- r) fiscalização dos gastos estatais e da aplicação do dinheiro público;
- s) combate à corrupção;
- t) educação, erradicação do analfabetismo e incentivo ao ensino profissional;
- u) saúde;
- x) assistência social, incluídos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes

carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

- z) proteção dos índios e das comunidades indígenas;
- aa) fomento à cultura popular, indígena, afro-brasileira, dentre outras;
- ab) proteção do patrimônio histórico e paisagístico;
- ac) fomento ao desporto e ao lazer; e
- ad) promoção da ciência e da tecnologia.

*Parágrafo único* Regulamento poderá tornar obrigatória a manifestação de conselhos de políticas públicas e entidades congêneres na identificação dos temas de relevância econômica e social prioritários, bem como na definição do grau de necessidade da participação das entidades privadas sem fins lucrativos na busca de tais objetivos.

**Art. 10.** É vedada a celebração de convênio ordinário ou gerencial cujo objeto seja a execução de atividade de natureza contínua.

**Art. 11.** É vedada a celebração de convênios, em qualquer das modalidades definidas no art. 2º desta Lei, que implique transferência total ou significativa da responsabilidade do órgão público concedente para entidades privadas sem fins lucrativos.

**Art. 12.** A União não poderá celebrar convênio com entidade da qual seja dirigente pessoa cujas contas relativas a convênios tenham sido julgadas irregulares em decisão definitiva do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 19 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, enquanto não sejam quitados os débitos que lhes foram imputados ou paga as multas a elas aplicadas.

**Art. 13.** A União não poderá celebrar convênio com entidade da qual seja dirigente pessoa julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, na forma do art. 60 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, enquanto durar a inabilitação.

**Art. 14.** É vedada a celebração de convênio que tenha por objeto, envolva ou inclua, direta ou indiretamente, a prestação de serviços ou atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado, tais como:

I – serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;

II – apoio administrativo, com ou sem fornecimento de pessoal, materiais consumíveis ou quaisquer outros bens.

*Parágrafo único.* Poderão ser celebrados convênios com entidades privadas sem fins lucrativos de atuação reconhecida para a execução de programas de estágio em órgãos ou entidades da Administração Pública.

**Art. 15.** A formalização do instrumento de convênio, em qualquer das modalidades previstas nos incisos IV a VII do art. 2º desta Lei, sem prejuízo de exigências específicas, depende do cumprimento dos seguintes requisitos:

I – normatização formalizada do programa e da ação no qual se insere o convênio, devidamente publicada na imprensa oficial, com previsão para a celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos;

II - demonstração da identidade de interesse das partes;

III – que o objeto do convênio esteja totalmente abrangido pelas finalidades sociais ou institucionais da conveniente constantes de seus estatutos;

IV – apresentação de plano de trabalho detalhado e específico ou adesão a plano de trabalho estabelecido pelo Poder Público, de modo a permitir a identificação exata do que se pretende realizar ou obter, com cronograma de desembolso e estimativa dos custos;

V – demonstração de que a conveniente tem condições técnicas e pode executar as obrigações estabelecidas no convênio;

VI – prévia realização de concurso de projetos, exceto nos casos de dispensa ou inexigibilidade, hipóteses em que deve haver justificativa e publicação do extrato da justificativa na imprensa oficial;

VII – prova da propriedade ou posse do imóvel, caso necessário para execução do convênio;

VIII – apresentação das certidões de regularidade fiscal, inclusive quanto à validade da inscrição no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ);

IX – parecer do órgão técnico da concedente, que deverá se pronunciar a respeito do mérito, concluindo pela necessidade de realização do convênio,

viabilidade de sua execução, inclusive no que se refere aos valores estimados, que deverão ser compatíveis com os praticados no mercado;

X – parecer jurídico do órgão de consultoria jurídica competente, concluindo pela possibilidade de celebração do convênio, com observância das normas desta Lei e da legislação específica;

XI – ato do administrador público responsável pela celebração do convênio atestando e explicitando:

a) que a entidade conveniente dispõe de condições técnicas e poderá, na prática, obter as metas pactuadas ou executar as atividades previstas no plano de trabalho;

b) que há necessidade de celebração do convênio, inclusive no que se refere à identidade de interesse das partes, devidamente demonstrada;

c) que o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho é adequado e permite a efetiva fiscalização pela concedente;

d) que a entidade conveniente está adimplente com relação a convênios anteriores;

e) que as prestações de contas relativas a convênios anteriormente celebrados com o órgão foram analisadas e aprovadas;

f) que a conveniente dispõe de meios para fiscalização da execução do convênio e do cumprimento das metas estabelecidas, bem como para análise das prestações de contas na forma e nos prazos definidos na legislação.

XII - indicação de todas as pessoas naturais que ocupam cargos de direção da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que se responsabilizarão, de forma solidária e objetiva, com a execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas no convênio;

XIII – designação de quem será o gestor do convênio;

XIV – descrição de quais serão os meios disponíveis e quais serão utilizados para a fiscalização da execução do convênio;

XV – descrição dos elementos de convicção e dos meios de prova que serão aceitos pela Administração Pública na prestação de contas, bem como dos procedimentos que serão adotados para avaliação da execução física e cumprimento das metas e objetivos, quantificando os resultados alcançados

com as mesmas unidades, produtos e indicadores fixados para avaliação das ações e programas orçamentários aos quais o convênio está vinculado;

XVI – atestado de regular funcionamento expedido pelo Ministério Público do local em que a entidade exerça suas atividades.

§ 1º Deverá constar do plano de trabalho previsto no inciso IV do *caput* desse artigo, sem prejuízo das exigências específicas de cada modalidade de convênio:

I – menção ou descrição da programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração do convênio;

II – diagnóstico da realidade, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;

III – obrigações da convenente, especialmente a contrapartida, que poderá ser em dinheiro ou não, desde que passível de mensuração econômica;

IV – descrição pormenorizada das metas a serem atingidas, das atividades a serem executadas pela convenente para que essas metas sejam atingidas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;

V – valores a serem repassados, mediante cronograma definido para o cumprimento das obrigações da convenente;

VI – elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outros convênios da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;

VII – prazo para execução das atividades e cumprimento das metas;

VIII – modo e periodicidade das prestações de contas.

§ 2º Poderá constar do plano de trabalho a previsão de cessão de uso de bens públicos para realização das atividades e cumprimento das metas estabelecidas.

§ 3º Apenas em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá o plano de trabalho prever gastos com adequação física da convenente ou

aquisição de bens de valor significativo que não serão consumidos na execução do convênio, tais como imóveis, automóveis e caminhões.

§ 4º Deverá constar do parecer técnico afirmação de que a capacidade técnica e operacional foi avaliada, bem como descrição de como essa avaliação foi feita.

§ 5º Somente na hipótese de contrato de repasse, ou em casos excepcionais, o plano de trabalho previsto no inciso II do *caput* deste artigo poderá prever que a transferência da totalidade dos recursos será efetuada de uma única vez, o que deverá ser devidamente justificado pelo administrador público.

§ 6º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico conclua pela possibilidade de celebração de convênio com ressalvas, deverá o administrador público cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixa de fazê-lo.

§ 7º Caso o gestor do convênio deixe de ser agente público ou venha a ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá imediatamente designar novo gestor.

§ 8º Enquanto não for designado novo gestor, são vedadas transferências de recursos relativas ao convênio, cabendo ao administrador público todas as obrigações de gestor.

§ 9º Deverá constar expressamente do instrumento do convênio o disposto nos incisos XI a XIII do *caput* deste artigo, mas sua ausência não elide a responsabilidade do administrador público ou do gestor.

§ 10. Não será exigido o disposto no inciso XVI do *caput* deste artigo nos Estados em que o Ministério Público não fornecer o atestado em razão de ausência de norma administrativa a respeito.

**Art. 16.** O convênio somente terá eficácia após a publicação de seu extrato na imprensa oficial.

## **CAPÍTULO II DA SELEÇÃO DE ENTIDADES**

**Art. 17.** A celebração de qualquer modalidade de convênio será precedida de concurso de projetos ou de processo público e objetivo de habilitação e priorização, exceto nas hipóteses previstas nesta Lei.

## **Seção I**

### **Do concurso de projetos**

**Art. 18.** O concurso de projetos é o procedimento administrativo mediante o qual o Poder Público selecionará a proposta que melhor atender ao interesse público e à execução do objeto pretendido.

§ 1º A Administração Pública está dispensada de realizar o concurso nas seguintes hipóteses:

I – projeto de natureza singular, elaborado e apresentado por iniciativa da entidade de direito privado;

II – possibilidade de realização de determinada atividade ou cumprimento de determinadas metas por meio de celebração de convênios com mais de uma entidade, mediante processo público e objetivo de habilitação e priorização;

III – urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas por entidade anteriormente conveniada.

§ 2º Será considerado inexigível o concurso de projetos na hipótese em que não for possível a competição entre as entidades, em razão de as atividades ou a obtenção de metas somente poderem ser efetuadas por uma entidade específica.

§ 3º Nas hipóteses dos incisos I e III do § 1º e do § 2º deste artigo, a ausência de realização do concurso de projetos deve ser detalhadamente justificada pela Administração Pública, em especial o seguinte:

I - razões pelas quais não é exigível ou viável a realização de processo seletivo;

II - razões da escolha da entidade com a qual o convênio será celebrado;

III - descrição da qualificação técnica e operacional da entidade escolhida;

IV - descrição de trabalhos ou atividades anteriormente desempenhadas pela entidade escolhida;

V – afirmação expressa de que não existe ou não consta do cadastro outra entidade com a qual possa o órgão celebrar o convênio, ou, no caso de haver outras entidades que pudessem celebrá-lo, indicação de pelo menos duas outras e exposição dos motivos pelos quais a entidade escolhida é a mais adequada para celebração do convênio.

§ 4º Na hipótese do inciso II do § 1º deste artigo, deverá ser adotado o procedimento específico descrito nesta Lei.

§ 5º O extrato da justificativa prevista no § 3º deste artigo deverá ser publicado na imprensa oficial, ou por meio eletrônico que garanta efetiva visibilidade, antes da formalização do convênio.

**Art. 19.** O edital do concurso de projetos deverá especificar os critérios objetivos de classificação das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um deles.

§ 1º São critérios de julgamento obrigatórios:

I – adequação do projeto aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o convênio;

II – adequação do projeto à estimativa de despesa;

III – comprovação, por parte da entidade, de capacidade técnica e operacional para a realização das atividades ou cumprimento das metas estabelecidas;

IV – comprovação, por parte da entidade, de prévia realização com efetividade do objeto do projeto, ou da realização de atividades de natureza semelhante, especialmente se realizadas mediante convênio com o Poder Público.

§ 2º O edital poderá prever como critério de pontuação:

I – a avaliação das instalações e condições materiais da entidade;

II – comprovação de participação dos dirigentes da entidade em seminários ou cursos a respeito do contido nesta Lei e quanto à correta utilização e prestação de contas dos recursos públicos recebidos, desde que também comprovado que as inscrições para referidos seminários ou cursos tenham sido devidamente divulgadas para o público em geral.

§ 3º O edital poderá estabelecer outros critérios de pontuação, desde que razoáveis e pertinentes.

§ 4º As propostas serão julgadas por uma comissão julgadora, previamente designada, que será composta, no mínimo, por um membro do Poder Executivo, um especialista no tema do concurso e um membro do Conselho de Política Pública da área de competência, quando houver.

§ 5º A concedente homologará e divulgará o resultado do julgamento.

## **Seção II**

### **Do processo público e objetivo de habilitação e priorização**

**Art. 20.** O processo público e objetivo de habilitação e priorização é o procedimento a ser observado pelo administrador público para seleção de entidades privadas sem fins lucrativos com as quais poderão ser celebrados convênios quando a execução da ação governamental puder ser realizada mediante celebração de convênios com múltiplas entidades.

§ 1º. A instauração do processo será instruída com o diagnóstico da realidade que se quer modificar, a descrição da estratégia de implementação da ação e sua base legal, a explicitação dos motivos determinantes da opção por realização de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, informando, o administrador, se outros recursos serão destinados, e em que proporção, para o mesmo fim mediante execução direta pelo próprio órgão ou em parcerias com governos estaduais e municipais ou com outros órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 2º. As informações de que trata o § 1º deste artigo serão publicadas juntamente com o edital de abertura do processo.

**Art. 21.** Será divulgado edital de chamamento público em que o órgão convocará entidades privadas sem fins lucrativos para apresentação de projetos visando participação na implementação de ações detalhadamente descritas no edital.

§ 1º O edital do processo deverá especificar os critérios objetivos de classificação dos projetos, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um deles.

§ 2º O edital deverá conter:

I – explicitação do âmbito territorial no qual serão executadas as ações

e ao qual se refere o chamamento público;

II – o montante dos recursos que serão destinados à seleção e o valor máximo por projeto;

III - qualificações técnicas e jurídicas que as entidades e respectivos projetos devem satisfazer;

IV – modo e prazo para as inscrições dos projetos.

§ 3º Encerrado o prazo de inscrições, a Administração Pública deverá decidir, de forma motivada, e noticiar o seguinte:

a) relação dos projetos que foram apresentados, por ordem alfabética pelo nome de entidade e por ordem de pontuação;

b) relação dos projetos que foram escolhidos, em ordem de prioridade;

c) relação, em ordem de prioridade, dos projetos que poderão ser objeto de convênio ao longo do ano, caso sejam destinados mais recursos para essa finalidade.

§ 4º São critérios de julgamento obrigatórios:

I – adequação do projeto aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o convênio;

II – adequação do projeto à estimativa de despesa;

III – comprovação, por parte da entidade, de capacidade técnica e operacional para a realização das atividades ou cumprimento das metas estabelecidas;

IV – comprovação, por parte da entidade, de prévia realização com efetividade do objeto do projeto, ou da realização de atividades de natureza semelhante, especialmente se realizadas mediante convênio com o Poder Público.

§ 5º O edital poderá prever como critério de pontuação:

I – a avaliação das instalações e condições materiais da entidade;

II – comprovação de participação dos dirigentes da entidade em seminários ou cursos a respeito do contido nesta Lei e quanto à correta utilização e prestação de contas dos recursos públicos recebidos, desde que

também comprovado que as inscrições para referidos seminários ou cursos tenham sido devidamente divulgados para o público em geral.

§ 6º O edital poderá estabelecer outros critérios de pontuação, desde que razoáveis e pertinentes.

**Art. 22.** Os projetos serão avaliados e pontuados por uma comissão avaliadora, previamente designada, que será composta por, no mínimo, três membros, na forma definida em regulamento.

### **CAPÍTULO III DO CONVÊNIO GERENCIAL**

**Art. 23.** O convênio gerencial é a modalidade de convênio em que a entidade conveniente poderá aplicar os recursos livremente de modo a obter a melhor qualidade e eficiência na realização das atividades e cumprimento das metas estabelecidas em plano de trabalho previamente estabelecido pela Administração Pública.

*Parágrafo único.* É vedada a celebração de convênio gerencial com entidade privada sem fins lucrativos com menos de quatro anos de existência e funcionamento, comprovados mediante o atendimento dos seguintes requisitos cumulativos, sem prejuízo das demais exigências contidas nesta Lei:

I – certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado; e

II – documentos contemporâneos de algum trabalho realizado anteriormente à celebração do convênio gerencial, que deverá ter sido relevante e ter alguma semelhança ou pertinência técnica com o objeto do convênio que se pretende celebrar.

**Art. 24.** Para a celebração de convênio gerencial é necessário edital de concurso de projetos, com extrato publicado na imprensa oficial, salvo na hipótese de inexigibilidade ou dispensa, com plano de trabalho elaborado ou aprovado pela Administração Pública, ou de processo público e objetivo de habilitação e priorização.

§ 1º O plano de trabalho deve estar disponível para consulta pública na rede mundial de computadores (*internet*) e na repartição pública do órgão concedente.

§ 2º É vedado o subconvênio.

**Art. 25.** O gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos é de responsabilidade exclusiva da convenente, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, podendo ela contratar livremente, de modo a obter a melhor qualidade na realização das atividades e cumprimento das metas estabelecidas, desde que os gastos sejam compatíveis com os valores de mercado.

**Art. 26.** Para recebimento de cada parcela dos recursos, a convenente deverá:

I – comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio;

II – estar em situação regular com a execução do plano de trabalho.

**Art. 27.** Sem prejuízo da liberdade na escolha dos gastos necessários, a prestação de contas abrangerá a aferição da efetiva obtenção dos resultados pré-determinados no plano de trabalho, bem como a comprovação dos gastos efetuados para obtenção desses resultados.

**Art. 28.** A Administração Pública poderá rescindir o convênio ou suspender sua execução, na hipótese de descumprimento de qualquer de suas cláusulas, inclusive nas seguintes situações:

I – descumprimento ou irregularidade na execução das atividades conveniadas, total ou parcial;

II – ocorrência de fato superveniente que comprometa ou torne duvidosa a execução do convênio;

III – falta ou irregularidade nas prestações de contas, parciais ou finais.

*Parágrafo único.* A rescisão do convênio enseja a instauração de tomada de contas especial.

**Art. 29.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerão o valor máximo de repasse permitido para convênios gerenciais, levando em consideração o porte econômico de cada ente federativo e a respectiva capacidade de controle e fiscalização.

§ 1º O valor a ser repassado pela União em cada convênio gerencial não poderá ser superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 2º O valor previsto no § 1º é aplicável a cada convênio gerencial isoladamente considerado, bem como a conjuntos de convênios celebrados com uma mesma entidade ou entidades que, sob qualquer aspecto, sejam vinculadas ou tenham dirigentes comuns, em execução concomitante.

**Art. 30.** Para a aquisição de bens e contratação de serviços, a entidade deverá realizar, pelos menos, pesquisa de mercado previamente à contratação, com, no mínimo, orçamentos de três fornecedores, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

§ 1º Poderão ser realizadas cotações de preços de maneira direta no mercado local ou regional.

§ 2º As entidades localizadas em regiões que não possuam o mínimo de três fornecedores do bem ou serviço pretendido, quando este não possa ser adquirido de fornecedor sediado em outra localidade, desde que devidamente fundamentado, poderão realizar a pesquisa sem observar a exigência da obtenção mínima de três orçamentos de que trata o *caput* deste artigo.

#### **CAPÍTULO IV DO CONVÊNIO ORDINÁRIO**

**Art. 31.** O convênio ordinário é a modalidade de convênio em que a Administração Pública define itens de despesas, e os respectivos valores, nos quais os recursos transferidos poderão ser aplicados, e estabelece regras de aquisição de bens e contratação de serviços a serem seguidas pela entidade conveniente, observadas as normas desta Lei e a legislação específica, restringindo a discricionariedade na aplicação dos recursos transferidos.

*Parágrafo único.* Será celebrado convênio ordinário quando a previsão para transferência de recursos for superior ao valor máximo definido em lei para celebração de convênio gerencial ou caso a entidade não preencha os requisitos para a celebração dessa modalidade de convênio.

**Art. 32.** O convênio ordinário deverá ser executado com estrita observância às cláusulas pactuadas, sendo vedado:

I – realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II – pagar, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica;

III – alterar o objeto, exceto no caso de ampliação, ou o modo de sua execução;

IV – utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho;

V – realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

VI – efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da concedente;

VII – realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;

VIII – transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres;

IX – realizar despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no plano de trabalho;

X – efetuar pagamento de despesas de sua própria manutenção, tais como, aluguel de imóvel, vigilância da sede, contas telefônicas, manutenção mensal de computadores, serviço de recepção, aluguel ou arrendamento mercantil de veículos.

§ 1º Regulamento poderá autorizar que o convênio preveja a possibilidade de subconvênio, com regras a serem aplicáveis nessa hipótese, desde que as entidades subconveniadas preencham os requisitos exigidos para a celebração do convênio gerencial.

§ 2º Ainda que autorizado no plano de trabalho, é vedado subconvênio que abranja parte significativa do objeto do convênio ou que caracterize simples intermediação ou gerenciamento de recursos públicos.

§ 3º Quando expressamente previstas no plano de trabalho, as despesas relacionadas nos incisos deste parágrafo poderão ser parcialmente pagas com os recursos transferidos, na proporção associada à execução do convênio, desde que a necessidade de sua realização seja demonstrada, que sejam pertinentes ao período de execução do convênio, que estejam devidamente especificadas, e que não estejam sendo custeadas com recursos de outros convênios:

I - salários e encargos sociais e trabalhistas, contemporâneos ao período;

II - pagamento de despesas administrativas associadas ao convênio, devidamente detalhadas;

III – pagamento de tributos.

**Art. 33.** A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ordinário exclusivamente em instituição financeira pública e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em fundo de aplicação financeira de mercado aberto, que deverá ser lastreado, no mínimo, em 95% (noventa e cinco por cento) da carteira por títulos da dívida pública federal ou da unidade federativa repassadora de recursos.

§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras serão obrigatoriamente aplicados no objeto do convênio, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

§ 3º As receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo convenente.

§ 4º Para recebimento de cada parcela dos recursos, o convenente deverá:

I – comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento ou, na hipótese de convênio com a União, depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, sempre em conformidade com os prazos estabelecidos no plano de trabalho;

II – estar em situação regular com a execução do plano de trabalho.

**Art. 34.** A contratação de bens ou serviços por parte da entidade conveniente deverá obedecer aos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade, finalidade, proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, sendo vedada aquisição de produto ou serviço por valor superior ao praticado usualmente no mercado.

§ 1º O plano de trabalho estabelecerá se os contratos a serem celebrados pela conveniente deverão obedecer à Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, podendo fixar critérios para eventual não aplicabilidade em certos contratos.

§ 2º Se estabelecido no plano de trabalho a inaplicabilidade da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é necessária a comprovação da realização de cotação prévia de preços no mercado, ainda que de forma simplificada, antes da celebração do contrato.

§ 3º Para fins do § 1º deste artigo, regulamento editado pelo Poder Executivo disciplinará o modo de aplicação da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O plano de trabalho poderá conter cláusula determinando que a conveniente faça publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do convênio, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

**Art. 35.** Os contratos celebrados pela conveniente com recursos oriundos do convênio deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

**Art. 36.** A Administração Pública poderá rescindir o convênio ou suspender sua execução na hipótese de descumprimento de qualquer de suas cláusulas, inclusive nas seguintes situações:

I – utilização dos recursos em desacordo com o Plano de Trabalho;

II – descumprimento ou irregularidade na execução das atividades conveniadas, total ou parcial;

III – ocorrência de fato superveniente que comprometa ou torne duvidosa a execução do convênio;

IV – falta ou irregularidade nas prestações de contas, parciais ou finais.

*Parágrafo único.* A rescisão do convênio enseja a instauração de tomada de contas especial.

**Art. 37.** Salvo quando a concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução, o convênio ordinário que tiver como objeto a realização de obra será realizado por intermédio de instituição financeira oficial, que atuará como mandatária da concedente, hipótese em que será denominado “contrato de repasse”.

§ 1º A instituição financeira somente poderá liberar os recursos por etapas, após medição do serviço executado, de acordo com o cronograma previamente estabelecido no plano de trabalho.

§ 2º Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada, a quem caberá o mencionado acompanhamento.

## **CAPÍTULO V TRANSPARÊNCIA, CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DO CONVÊNIO**

**Art. 38.** A conveniente deverá divulgar, em seu sítio na rede mundial de computadores (*Internet*), caso mantenha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todos os convênios celebrados com o Poder Público, indicando os valores recebidos e os propósitos a que se destinam, com detalhamento dos objetivos e metas a serem alcançados, bem como prestações de contas já apresentadas ao Poder Público.

**Art. 39.** A concedente deverá divulgar periodicamente na rede mundial de computadores (*Internet*) a relação dos convênios celebrados, em ordem alfabética, pelo nome da entidade e com menção ao seu número de inscrição no CNPJ, e a situação das prestações de contas,

*Parágrafo único.* As informações a respeito da situação das prestações de contas prevista no *caput* desde artigo deverá conter:

I – data prevista para apresentação;

II – data em que foi apresentada e seu inteiro teor;

III – data em que foi apreciada e resultado conclusivo, que deverá ser:

a) aprovação sem ressalvas;

b) aprovação parcial;

c) rejeição;

d) valores pendentes de prestação de contas; ou

e) valores não aprovados.

**Art. 40.** Os órgãos concedentes deverão:

I - divulgar pela *Internet*:

a) os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos;

b) informações contendo, no mínimo, data da assinatura dos instrumentos de transferência voluntária, nome do conveniente, objeto das transferências, valor liberado e classificação funcional, programática e econômica do respectivo crédito.

II - viabilizar acompanhamento, pela internet, dos processos de liberação de recursos;

III - adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da Administração Pública.

**Art. 41.** O Poder Executivo, para fins de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos, disponibilizará na *Internet*:

I - exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais;

II - formulários e procedimentos necessários às várias etapas do processo de transferência, especialmente na prestação de contas; e

III - tipologias e padrões de custo unitário, detalhados de forma a orientar a celebração dos convênios e ajustes similares.

**Art. 42.** O Poder Executivo da União deverá, no prazo de seis meses, a contar da publicação da lei de diretrizes orçamentárias, elaborar e publicar na *Internet* instruções para a celebração de convênios e para a prestação de contas relativas a transferências para entidades privadas sem fins lucrativos.

**Art. 43.** O gestor do convênio poderá solicitar à conveniente, a qualquer tempo, que apresente documento ou preste informações a respeito da execução do convênio, fixando prazo razoável para o cumprimento.

**Art. 44.** A execução do convênio deverá ser feita de acordo com o plano de trabalho, condicionada a liberação de recursos de cada etapa à aprovação da prestação de contas da etapa anterior.

§ 1º A mera prestação de contas não autoriza a liberação de novas parcelas, devendo ser aferida pela Administração Pública a regular aplicação da parcela anteriormente transferida, mediante minuciosa análise dos documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos e do cumprimento do objeto, e aprovação por parte do gestor ou de pessoa do setor competente, cuja responsabilidade é equiparada à do gestor para os efeitos desta Lei.

§ 2º É vedada a liberação de recursos caso a conveniente esteja inadimplente em qualquer convênio celebrado com o concedente.

**Art. 45.** As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que elas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

**Art. 46.** Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

**Art. 47.** São obrigações do gestor durante a execução do convênio:

I – fiscalizar a execução do convênio;

II – informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas do convênio, de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III – atestar ou homologar parecer técnico atestando a realização de etapa na execução do convênio, como requisito para transferência de recursos para a etapa seguinte;

IV – no caso de convênio a ser executado em uma única etapa, atestar ou homologar parecer técnico, no mínimo em uma ocasião, relativo aos atos que já foram realizados, apontando quais são as perspectivas de cumprimento do objeto do convênio no prazo nele estabelecido.

*Parágrafo único.* O atestado ou parecer técnico mencionado nos incisos III e IV deste artigo deverá, obrigatoriamente, mencionar se já foram obtidos resultados e qual a perspectiva de obtenção de benefícios, impactos econômicos ou sociais, bem como se já é perceptível ou qual deverá ser o grau de satisfação do público-alvo em relação ao objeto do convênio em execução, para que se possa obter uma avaliação prévia quanto à eficácia e efetividade das ações que estão sendo executadas.

**Art. 48.** Todos os gastos efetuados com verbas recebidas mediante convênio, bem como a contrapartida da conveniente, somente podem ser efetuados mediante emissão de cheque nominal ou outro meio que identifique o beneficiário.

**Art. 49.** O Poder Executivo poderá fixar valor máximo para pagamentos em espécie, mediante saque em dinheiro, para pequenas despesas, desde que a conveniente mantenha na sua contabilidade a identificação do beneficiário, com recibo por ele emitido, que deverá fazer parte da prestação de contas.

**Art. 50.** Sem prejuízo da fiscalização ordinária, a concedente procederá à fiscalização detalhada, por sorteio, dos convênios que celebrar, na forma de regulamento.

§ 1º Nos convênios em que a transferência de recurso se der em montante inferior ao valor fixado em regulamento, a fiscalização da execução poderá ser feita por amostragem ou sorteio.

§ 2º Nos convênios de maior valor, conforme definição em regulamento, a fiscalização será obrigatoriamente feita no local de realização das atividades.

**Art. 51.** O Poder Executivo poderá fixar, anualmente, valor acima do qual os convênios celebrados por seus órgãos e entidades serão obrigatoriamente fiscalizados por auditoria independente, na forma de regulamento, cujos custos integrarão o valor do convênio.

**Art. 52.** O Tribunal de Contas deverá fixar valor a partir do qual deverá, obrigatoriamente, auditar os convênios celebrados.

**Art. 53.** Os órgãos de controle interno da Administração Pública deverão priorizar a fiscalização preventiva, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta ou negligência de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente quanto à avaliação da capacidade da entidade conveniente para consecução do objeto proposto.

**Art. 54.** Os órgãos de controle interno e externo deverão elaborar e implementar anualmente plano de fiscalização dos convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos na forma desta Lei.

**Art. 55.** O número máximo de convênios passíveis de serem celebrados será definido anualmente, por meio de ato do Poder Executivo, considerando para tanto a capacidade operacional de gestão dos convênios, os recursos humanos e técnicos, os tipos de convênios e valores máximos, entre outros parâmetros.

*Parágrafo único.* A capacidade operacional mencionada no *caput* deste artigo abrange o processo seletivo, a análise técnica, a gestão, a fiscalização e a análise de prestação de contas.

**Art. 56.** Decorridos dois anos da data de publicação desta Lei, será vedada a celebração de novos convênios com entidades sem fins lucrativos por parte da pessoa jurídica de direito público (União, Estado, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público), empresa pública, sociedade de economia mista, ou qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Poder Público, que tenha pendente de apreciação qualquer prestação de contas apresentada há mais de seis meses.

*Parágrafo único.* Na hipótese do *caput*, é igualmente vedada a transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito dos convênios em execução, excetuando-se as hipóteses de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população carente e, ainda assim, mediante prévia autorização judicial, devendo ser ouvido o Ministério Público.

**Art. 57.** A entidade ou órgão repassador dará ciência imediata do convênio assinado à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

**Art. 58.** A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, instituirá de programas de capacitação para conselheiros dos conselhos de políticas públicas, não constituindo o referido programa, porém, condição para o exercício da função.

**Art. 59.** Os responsáveis pela fiscalização do convênio, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, não sanadas no prazo estabelecido, referente à utilização dos recursos públicos, darão imediata ciência ao órgão de controle interno, ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

**Art. 60.** Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização deverão representar ao Ministério Público e ao órgão de Advocacia Pública competente, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da organização e o seqüestro dos bens dos seus 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.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização sob investigação.

**Art. 61.** Caso a convenente adquira imóvel com recursos provenientes da celebração do convênio, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade.

**Art. 62.** O Ministério Público tem legitimidade para apurar, mediante inquérito civil público, as irregularidades na aplicação de verbas públicas recebidos pelas entidades mencionadas no art. 4º desta Lei, bem como para ajuizar ações para ressarcimento decorrente de malversação de bens ou recursos públicos, afastamento de dirigentes e dissolução das entidades que deram causa a irregularidades.

*Parágrafo único.* Aplica-se o Decreto-lei nº 41, de 18 de novembro de 1966, que dispõe sobre a dissolução de sociedades civis de fins assistenciais, a qualquer entidade privada sem fins lucrativos que tenha recebido bens ou verbas do Poder Público.

**Art. 63.** Qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a decretação da proibição de que determinada entidade sem fins lucrativos possa conveniar com o Poder Público.

*Parágrafo único.* O exercício do direito previsto no *caput* deste artigo é regido pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

## **CAPÍTULO VI PRESTAÇÃO DE CONTAS**

**Art. 64.** A prestação de contas apresentada pela convenente deverá conter elementos que permitam ao gestor a convicção de que o objeto do convênio foi executado como pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e prova das metas atingidas.

§ 1º O convenente está obrigado a prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, no prazo de trinta dias, contados da data do último pagamento efetuado com recursos do instrumento de convênio ou do término da vigência.

§ 2º A prestação de contas de que trata o *caput* deste artigo deverá ser feita, observando-se as normas e procedimentos de cronologia e elaboração das pertinentes peças integrantes do processo, conforme manuais específicos fornecidos pelos órgãos concedentes aos convenentes, quando da celebração dos convênios, sendo que qualquer alteração desses manuais deverá ser previamente informada, por escrito, aos convenentes, sob pena de não precisarem ser seguidas por estes.

§ 3º O concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento.

§ 4º A contabilidade da convenente, em relação aos recursos transferidos por meio de convênios, deverá observar as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), especialmente a NBC T 10.4 Fundações e a NBC T 10.19 Entidades sem finalidade de lucros, bem como o Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social expedido pelo Conselho Federal de Contabilidade.

**Art. 65.** Sem prejuízo da fiscalização e controle do concedente, a execução do convênio será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes.

**Art. 66.** A convenente que fizer aquisição de bem ou serviço por valor superior ao de mercado, ainda que mediante processo licitatório, deverá ressarcir a diferença, que será aferida pela Administração Pública mediante processo administrativo.

**Art. 67.** A comprovação de despesas, no caso de fornecedor pessoa jurídica, deve obrigatoriamente ser feita por meio de notas fiscais ou documentos fiscais equivalentes e, no caso de fornecedor pessoa física, que não esteja obrigado à emissão de nota fiscal ou documento equivalente, somente por meio de documentação que atenda as exigências da legislação trabalhista e previdenciária.

*Parágrafo único.* A convenente deve exigir da pessoa jurídica que não realizar habitualmente operações que obriguem emissão de nota fiscal, e não possuir os respectivos talonários, que recorra à secretaria de finanças do Município ou à secretaria de fazenda do Estado para obter nota fiscal avulsa

do serviço prestado ou da mercadoria fornecida, sob pena de não aceitação da comprovação de despesas, por ocasião da prestação de contas.

**Art. 68.** O gestor do convênio deverá emitir ou homologar parecer ao final da execução do convênio, na forma de relatório conclusivo, independentemente da prestação de contas devida pela convenente.

*Parágrafo único.* O relatório conclusivo, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I – descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II – valores efetivamente repassados pela concedente, valores da contrapartida da convenente efetivamente empregados e valores comprovadamente utilizados, valores de eventual sobra de recursos e montante devolvido aos cofres públicos;

III – análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela convenente na prestação de contas, ou declaração das medidas tomadas pelo gestor para apresentação desses documentos;

IV – análise das auditorias realizadas pelos controles interno e externo no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomou como decorrência dessas auditorias;

V – análise das atividades realizadas, cumprimento das metas, e impacto social obtido em razão da execução do convênio, bem como quais foram os métodos utilizados nessas análises.

**Art. 69.** Serão glosados, nas prestações de contas, valores de pagamentos realizados com recursos sacados diretamente na agência bancária, quando não constatável, de forma objetiva e clara, o nexos entre eles, a sua real destinação e o seu real beneficiário.

## **CAPÍTULO VI DO INCENTIVO AO ASSOCIATIVISMO E DO CADASTRO DAS ENTIDADES**

**Art. 70.** Poderão ser criados incentivos para que os meios de comunicação de massa por radiodifusão, de sons e de sons e imagens, divulguem campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

**Art. 71.** O Poder Público, na forma de regulamento, divulgará nos meios públicos de comunicação, de radiodifusão, de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

**Art. 72.** Fica instituído, no âmbito federal, o Fundo de Estímulo ao Desenvolvimento de Ações de Promoção de Direitos e da Cidadania, de natureza contábil, com o objetivo de proporcionar recursos para desenvolvimento de projetos inovadores que contribuam para estimular a participação da sociedade no enfrentamento dos problemas sociais e econômicos, desenvolver ações de promoção de direitos e da cidadania, e conceber modelos de ação efetivos e que possam ser replicados, posteriormente, como ações de governo.

§ 1º As diretrizes de aplicação dos recursos do Fundo e a escolha dos projetos a serem apoiados estarão a cargo de um conselho, constituído de forma paritária entre representantes do Poder Executivo e de entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará a constituição e o funcionamento do conselho, a aplicação de recursos do Fundo e o processo de seleção de projetos nas diversas áreas selecionadas pelo conselho.

§ 3º Os recursos do fundo serão provenientes de dotações orçamentárias da União.

**Art. 73.** Regulamento do Poder Executivo disciplinará a não-aplicação de requisitos desta Lei à celebração e execução de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos consideradas como micro ou pequenas entidades, nas hipóteses que consistirem obstáculos significativos ao acesso aos recursos públicos e inviabilidade de sua correta execução.

§ 1º O regulamento de que trata o *caput* deste artigo poderá dispor sobre:

I – critérios de qualificação da entidade como pequena ou micro, para fins deste artigo;

II - critérios de priorização que beneficiem as pequenas e micro entidades sem fins lucrativos, desde que satisfeitos os requisitos de qualificação técnica previstos no edital do processo seletivo;

III – abertura de processo seletivo específico para micro e pequenas entidades;

IV - plano de trabalho simplificado, sem perda da precisa identificação do objeto;

V - redução da exigência de tempo de funcionamento regular, para, no mínimo, um ano, em casos excepcionais, devidamente justificados;

VI - fixação de metas e forma de comprovação de cumprimento compatível com o porte da entidade;

VII – simplificação da apresentação das prestações de contas, quanto à estrutura, conteúdo e forma;

VIII – comprovação da aplicação dos recursos adequada ao pequeno porte da entidade, tipo de atividade objeto do convênio, local de execução das ações e público beneficiado pela atuação conjunta do Estado e da entidade conveniente;

IX - prazo para apresentação de contas, que poderá se ampliado, em casos excepcionais, para até sessenta dias;

X - repasse dos recursos em parcela única, não excedente a R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

XI – autorização excepcional para aquisição de bens e contratação de serviços sem a realização prévia de pesquisa de preços e coleta de três orçamentos, de valor inferior ao fixado na forma do regulamento, para atendimento de situações específicas devidamente indicadas no plano de trabalho, sem prejuízo da apuração posterior de ocorrência de pagamento de valor excessivo e responsabilização dos adquirentes e contratantes, solidariamente com o dirigente responsável pelo convênio;

XII – redução ou não-exigência de contrapartida;

XIII – normas contábeis simplificadas e adequadas ao porte da entidade, complexidade do objeto e volume de recursos geridos;

XIV – caracterização da situação de adimplência, para fins de celebração de novo convênio, ou liberação de parcela, que poderá, para as pequenas e micro entidades, corresponder à apresentação da prestação de contas dos convênios firmados com o órgão concedente, ou das parcelas liberadas anteriormente, quando a prestação de contas não exceder a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e não houver indícios de irregularidades na execução do convênio;

XV – normas estatutárias exigidas no art. 6º desta Lei, podendo o regulamento adequar essas exigências ao porte da entidade e volume de recursos geridos;

XVI – produção de informações cadastrais e divulgação de informações relativas aos convênios.

§ 1º O Poder Executivo promoverá treinamento para capacitar dirigentes de pequenas e micro entidades selecionadas para conveniar com o Estado quanto à correta gestão e execução do convênio, e produção das informações cadastrais exigidas nesta Lei, fornecendo-lhes manual de apoio.

§ 2º O Poder Executivo apoiará as pequenas e micro entidades selecionadas para conveniar com o Estado na divulgação de informações pela *Internet*.

**Art. 74.** O Poder Executivo Federal instituirá o cadastro geral de entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 1º A adesão ao cadastro é obrigatória para as entidades que desejem celebrar convênios com a Administração Pública Federal e voluntária para as demais.

§ 2º Constarão do cadastro, entre outras informações definidas em regulamento:

I - dados cadastrais da entidade: sede, filiais, data de abertura, números de associados ou filiados;

II - qualificações outorgadas por qualquer esfera de governo;

III - situação da entidade perante a Administração Pública Federal no que se refere às prestações de contas de convênios;

IV - processos de tomadas de contas especial instaurados pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas da União;

V - dirigentes e terceiros responsabilizados em processos julgados em caráter definitivo no Tribunal de Contas da União;

VI - finalidades estatutárias originárias e descrição das modificações realizadas nos últimos cinco anos;

VII - porte da entidade, segundo a movimentação de recursos realizada nos últimos cinco anos, definido em regulamento;

VIII - origem e missão da entidade: texto descritivo fornecido pela própria entidade sobre seu surgimento, evolução e finalidades;

IX - fundadores da entidade;

X - quadro dirigente atual;

XI - relação de dirigentes nos últimos cinco anos, e período de atuação;

XII – informações sobre a experiência profissional dos dirigentes e fundadores, informando, se for o caso, se o dirigente ou fundador foi (quando e onde) servidor público ou ocupante de cargo (efetivo ou em comissão) na administração pública, direta e indireta, em qualquer nível, em qualquer Poder, Ministério Público, Tribunal de Contas, se foi dirigente partidário, se mantém ou manteve filiação partidária, informando o período e o partido;

XIII - informações sobre outras entidades sem fins lucrativos que dão apoio institucional ou financeiro à entidade;

XIV - informações sobre entidades às quais a entidade presta apoio institucional ou financeiro;

XV – informações, na forma definida em regulamento, sobre os projetos desenvolvidos em convênio com a Administração Pública, direta e indireta, nos últimos cinco anos;

XVI – informações, na forma definida em regulamento, sobre os projetos desenvolvidos exclusivamente com parcerias com a iniciativa privada nos últimos cinco anos;

XVII - informações dos balanços dos últimos cinco anos, diferenciadas, na forma de regulamento, em razão do porte da entidade, sobre:

a) receitas e despesas;

b) montante dos recursos recebidos do Poder Público;

c) montante dos recursos recebido de doações do setor privado;

d) receitas de eventos;

e) receitas de sorteios públicos;

f) contribuições e outras receitas recebidas de entidades sediadas no exterior ou oriundas do exterior, ainda que repassadas por entidades sediadas no Brasil;

g) remuneração ou outros pagamentos por serviços prestados feitos a dirigentes;

XVIII - informações sobre os recursos humanos disponíveis no último ano: voluntários, empregados contratados no regime do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), servidores cedidos por órgãos públicos;

XIX – informações, na forma definida em regulamento, sobre os maiores contratos ou convênios, com pessoas físicas ou jurídicas, para prestação de serviços e realização de obras;

XX – regularidade fiscal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

§ 3º A prestação de informações para atualização do cadastro previsto neste artigo é condição para a celebração de convênios e recebimento dos recursos a eles vinculados.

§ 4º A certidão de regularidade gerada pelo cadastro previsto neste artigo terá validade perante todos os órgãos da Administração Pública Federal, sendo vedadas exigências adicionais dos órgãos concedentes, exceto em casos excepcionais devidamente justificados pelo administrador público.

§ 5º Os cadastros referidos neste artigo constituirão bancos de dados públicos, a serem disponibilizados na rede mundial de computadores (*Internet*), cujas informações poderão ser acessadas por qualquer cidadão.

§ 6º O doador privado que solicitar sigilo terá apenas seus dados pessoais ou empresariais omitidos do público, assim como na publicação da prestação de contas da entidade donatária, permanecendo os referidos dados à disposição das autoridades governamentais nos bancos de dados públicos.

§ 7º Poderão ser incluídas no cadastro todas as informações referentes aos convênios celebrados e respectivas prestações de contas, com todos os detalhes.

## **CAPÍTULO VIII INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Art. 75.** Na hipótese de não-execução ou má execução de convênio em vigor ou de convênio não renovado, a Administração Pública poderá, por ato próprio, independentemente de autorização judicial, para realizar ou manter a execução das metas ou atividades conveniadas:

I – desapropriar ou requisitar temporariamente bens ou serviços;

II – retomar os bens públicos em poder da conveniente, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;

III – assumir temporariamente contratos mantidos pela entidade de direito privado, inclusive contratos com empregados ou prestadores de serviços, desde que diretamente vinculados a convênio celebrado.

*Parágrafo único.* Aplica-se o disposto neste artigo à hipótese em que o convênio encontra-se a menos de sessenta dias do término de sua vigência e a Administração Pública pretenda assumir ou executar as atividades ou metas conveniadas.

## **CAPÍTULO IX RESPONSABILIDADE E SANÇÕES**

**Art. 76.** O administrador público e o gestor do convênio respondem objetivamente e em solidariedade com a conveniente e com seus dirigentes pela restituição aos cofres públicos dos valores que não foram corretamente empregados na execução do convênio, bem como caso demonstrado a existência de outra entidade que poderia realizar as atividades com igual efetividade sem os gastos previstos no § 3º do art. 15.

**Art. 77.** O responsável por parecer técnico que conclua pela capacidade operacional e técnica de entidade sem fins lucrativos para execução de determinado convênio responderá civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, e solidariamente, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da conveniente e de seus dirigentes.

**Art. 78.** A pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de determinadas atividade ou cumprimento de metas estabelecidas responderá civilmente, de forma objetiva, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades

não foram realizadas tal como afirmadas no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas, sem prejuízo das sanções penais e administrativas.

**Art. 79.** O servidor público responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições relacionados ao cumprimento desta Lei.

§ 1º A responsabilidade civil do servidor decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros, ou de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 2º A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função relacionado.

**Art. 80.** Sem prejuízo do disposto no art. 78 desta Lei, será punido com suspensão de trinta a noventa dias, na forma da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor público federal que atestar ou elaborar parecer técnico concluindo pela realização de determinadas atividade ou cumprimento de metas estabelecidas caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmadas no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas.

**Art. 81.** Sem prejuízo do disposto no art. 77, será punido com suspensão de quinze a trinta dias, na forma da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor público federal que elaborar parecer técnico que conclua pela capacidade operacional e técnica de entidade sem fins lucrativos para execução de determinado convênio, caso tenha agido com dolo ou culpa.

**Art. 82.** O descumprimento das normas desta Lei a respeito de dispensa ou inexigibilidade de realização de concurso de projetos ou de processo público e objetivo de habilitação e priorização enseja a aplicação ao servidor público federal, na forma da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a aplicação de penas de advertência, suspensão de até noventa dias ou demissão.

**Art. 83.** A aplicação irregular desta Lei enseja ao servidor público federal a aplicação da pena de demissão quando, em processo administrativo disciplinar, na forma da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ficarem configurados os seguintes casos previstos no art. 132 daquela Lei:

I - crime contra a administração pública,

II – improbidade administrativa;

III - aplicação irregular de dinheiros públicos;

IV – corrupção;

V – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

VI – atuação, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

VII – recebimento de propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições.

**Art. 84.** Pela execução do convênio em desacordo com o plano de trabalho e as normas desta Lei e da legislação específica, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao conveniente as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária de celebração de convênio com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

III - declaração de inidoneidade para celebrar convênios com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o conveniente ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

*Parágrafo único.* A sanção estabelecida no inciso III do *caput* deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

**Art. 85.** As sanções previstas nos incisos II e III do artigo anterior poderão também ser aplicadas às entidades ou aos profissionais que, em razão dos convênios regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos dos processos de seleção disciplinados nesta Lei;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

**Art. 86.** Aplicam-se, no que couber, às sanções definidas neste artigo as normas referentes a recursos administrativo previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## **CAPÍTULO X**

### **DO PROCEDIMENTO DE COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS DECORRENTES DE RESPONSABILIDADE ESTABELECIDADA PELA PRESENTE LEI**

**Art. 87.** O processo de execução judicial para cobrança dos débitos da pessoa física ou jurídica em decorrência de responsabilidade civil decorrente desta Lei será efetuado mediante prévia inscrição em dívida ativa, nos termos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, mas obedecerá ao rito do processo de execução de título executivo extrajudicial previsto na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), com as modificações previstas neste Capítulo.

§ 1º Não se aplicam os arts. 1º, 5º a 29, 32 a 35, 38 a 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

§ 2º Não se aplica o presente Capítulo se a concedente for pessoa jurídica de direito privado.

**Art. 88.** A petição inicial indicará obrigatoriamente:

I – o juiz a quem é dirigida;

II – o pedido;

III – o requerimento para a citação.

§ 1º A petição inicial será instruída com a Certidão da Dívida Ativa, que dela fará parte integrante, como se estivesse transcrita.

§ 2º A critério da Administração Pública, poderá a Certidão de Dívida Ativa ser protestada, nos termos da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997,

hipótese em que a petição inicial será instruída com a certidão fornecida pelo Tabelião de Protesto.

§ 3º A petição inicial e a Certidão de Dívida Ativa poderão constituir um único documento, que poderá ser preparado por processo eletrônico ou computadorizado.

§ 4º O valor da causa será o da dívida constante da certidão, com os encargos legais.

§ 5º A petição inicial poderá indicar os bens a serem penhorados.

**Art. 89.** O despacho do juiz que deferir a inicial importa ordem para citação.

§ 1º Findo o prazo previsto no *caput* do art. 652 do Código de Processo Civil, sem que ocorra o pagamento integral da dívida, serão praticados os seguintes atos:

I – comunicação da existência do débito e da execução a instituições privadas de proteção ao crédito;

II – requisição à autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio eletrônico, de informações sobre a existência de ativos em nome do executado, ato que determinará sua indisponibilidade, até o valor indicado na execução;

III – indisponibilidade dos bens e direitos do executado, devendo ser comunicada a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial;

IV – penhora de rendimentos da pessoa jurídica executada, em percentual não inferior a 5% (cinco por cento) nem superior a 30% (trinta por cento);

V – penhora de rendimentos da pessoa física, em percentual não inferior a 5% (cinco por cento) nem superior a 15% (quinze por cento);

VI – penhora de bens e direitos indicados na petição inicial;

VII – penhora de outros bens e direitos;

VIII - arresto, se o executado não tiver domicílio ou dele se ocultar;

IX - avaliação dos bens penhorados ou arrestados;

X - registro da penhora ou do arresto, independentemente do pagamento de custas ou outras despesas, observado o disposto no art. 59 desta Lei.

§ 2º Caso o despacho não mencione o percentual do faturamento ou rendimentos a ser penhorado, deverá incidir nos percentuais máximos previstos nos incisos IV e V do § 1º deste artigo.

§ 3º Os atos previstos no § 1º deste artigo serão praticados independentemente de novo despacho do juiz (art. 162, § 4º, do Código de Processo Civil).

**Art. 90.** Não são considerados terceiros de boa-fé, para os fins previstos nos arts. 472 e 593 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), os adquirentes de bens imóveis que não tenham exigido a apresentação das certidões expedidas pelos distribuidores forenses e pelos cartórios de protesto de títulos e documentos, no tocante à eventual situação de insolvência dos alienantes sujeitos à responsabilidade civil prevista nesta Lei.

**Art. 91.** A penhora dos bens obedecerá às seguintes regras:

I – o executado será nomeado depositário, só podendo recusar o encargo se não estiver na posse dos bens;

II – se o executado não estiver na posse dos bens, o possuidor será nomeado depositário, salvo determinação judicial em sentido contrário;

III – a prisão de depositário judicial infiel será decretada no próprio processo, independentemente de ação de depósito;

IV – o juiz, a requerimento da exequente, poderá ordenar a remoção do bem penhorado para depósito judicial, particular ou da Fazenda Pública;

V – não serão penhorados certificados, títulos ou quaisquer documentos representativos de pedras ou metais preciosos, devendo a penhora recair diretamente sobre as pedras ou metais;

VI – somente serão penhorados direitos de crédito contra o Poder Público, títulos representativos de direitos futuros ou quaisquer direitos a

cessões desses títulos ou direitos se houver expresso pedido do exeqüente, que deverá indicar sobre qual direito ou título deverá recair a penhora;

VII – somente se permitirá a substituição dos bens penhorados por depósito em dinheiro ou fiança bancária.

*Parágrafo único.* O exeqüente poderá pedir a substituição dos bens penhorados, mediante petição fundamentada.

**Art. 92.** O oficial de justiça entregará contrafé e cópia do termo ou do auto de penhora ou arresto, com a ordem de registro de que trata o art. 89, § 1º, X, desta Lei:

I - no ofício próprio, se o bem for imóvel, aeronave, embarcação ou qualquer bem sujeito a registro para transferência de propriedade ou instituição de ônus real;

II – na repartição competente para emissão de certificado de registro, se for veículo automotor;

III – na junta comercial, na bolsa de valores, na entidade de mercado de balcão e na sociedade empresária, se forem ações, debênture, parte beneficiária, cota ou qualquer outro título, crédito, valor mobiliário ou direito societário nominativo.

**Art. 93.** O juiz, a requerimento das partes, poderá ordenar a reunião de processos contra o mesmo devedor.

*Parágrafo único.* Na hipótese deste artigo, os processos serão redistribuídos ao juízo da primeira distribuição.

**Art. 94.** Na execução, na ação anulatória e em qualquer incidente, as intimações ao representante judicial da Administração Pública serão feitas pessoalmente.

§ 1º Caso a ação esteja tramitando em local em que a procuradoria do exeqüente não tenha sede ou representação, as intimações poderão ser feitas por meio de carta postal, com Aviso de Recebimento (AR).

§ 2º Em qualquer caso, a intimação poderá ser feita mediante vista dos autos, com imediata remessa ao representante judicial da Administração Pública, pelo cartório ou secretaria.

**Art. 95.** Os depósitos judiciais em dinheiro serão obrigatoriamente feitos:

I – na Caixa Econômica Federal, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.737, de 20 de dezembro de 1979, quando relacionados com a execução da Dívida Ativa proposta pela União ou suas autarquias;

II – na Caixa Econômica ou no banco oficial da unidade federativa ou, à sua falta, na Caixa Econômica Federal, quando relacionados com execução dívida ativa proposta pelo Estado, Distrito Federal, Município e suas autarquias.

§ 1º Os depósitos de que trata este artigo serão acrescidos de juros, segundo os índices estabelecidos para os débitos tributários federais.

§ 2º Após o trânsito em julgado da decisão, o depósito, acrescido de juros, será devolvido ao depositante ou entregue à Administração Pública, mediante ordem do Juízo competente.

**Art. 96.** Na hipótese de alienação antecipada dos bens penhorados, o produto será depositado nos termos previstos no art. 95 desta Lei.

**Art. 97.** O juiz comunicará à repartição competente da Administração Pública, para fins de averbação no Registro da Dívida Ativa, a decisão transitada em julgado que declarar nula ou desconstituir a inscrição em dívida ativa ou o título executivo, total ou parcialmente.

**Art. 98.** A discussão judicial da Dívida Ativa em execução decorrente desta Lei só é admissível por meio dos embargos à execução, na forma do Código de Processo Civil.

§ 1º É cabível ação anulatória contra o ato de lançamento, nos termos do Código de Processo Civil.

§ 2º É cabível mandado de segurança contra qualquer ato administrativo no curso do processo administrativo fiscal, preenchidos os requisitos legais.

§ 3º A propositura, pelo devedor, de qualquer ação relativa ao débito constante da inscrição em Dívida Ativa não inibe a Administração Pública de promover-lhe a execução.

**Art. 99.** A Administração Pública não está sujeita ao pagamento de custas e emolumentos e a prática dos atos judiciais de seu interesse independará de preparo ou de prévio depósito.

§ 1º O pagamento das despesas de transporte dos Oficiais de Justiça, quando a lei local não estabelecer isenção, poderá ser feito mediante pagamento mensal.

§ 2º Se vencida, a Administração Pública ressarcirá o valor das despesas feitas pela parte contrária.

**Art. 100.** Das sentenças de primeira instância proferidas nas ações previstas no art. 98 desta Lei, cujo valor for igual ou inferior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), só se admitirão embargos infringentes e de declaração.

§ 1º Para os efeitos deste artigo considerar-se-á o valor da dívida acrescido de multa e juros de mora e de mais encargos legais, na data da distribuição.

§ 2º Os embargos infringentes, instruídos, ou não, com documentos novos, serão deduzidos, no prazo de 10 (dez) dias perante o mesmo Juízo, em petição fundamentada.

§ 3º Ouvido o embargado, no prazo de 10 (dez) dias, serão os autos conclusos ao Juiz, que, dentro de 20 (vinte) dias, os rejeitará ou reformará a sentença.

**Art. 101.** Caso não seja localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, a Administração Pública poderá pedir a suspensão da execução pelo prazo de 5 (cinco) anos, prorrogável por igual período.

*Parágrafo único.* Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

**Art. 102.** O processo administrativo que tiver concluído pela responsabilidade civil prevista nesta Lei e ensejado a inscrição em dívida ativa será mantido na repartição competente, dele se extraindo as cópias autenticadas ou certidões, que forem requeridas pelas partes ou requisitadas pelo Juiz ou pelo Ministério Público.

*Parágrafo único.* Mediante requisição do juiz à repartição competente, com dia e hora previamente marcados, o processo administrativo poderá ser exibido na sede do juízo, pelo funcionário para esse fim designado, lavrando o

serventuário termo da ocorrência, com indicação, se for o caso, das peças a serem trasladadas.

## **CAPÍTULO XI DOS CRIMES E DAS PENAS**

**Art. 103.** Dispensar ou inexigir ou deixar de realizar, fora das hipóteses previstas em lei, concurso de projetos ou outro processo seletivo requerido em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ou não-realização de processo seletivo ilegal, para celebrar convênio com o Poder Público.

**Art. 104.** Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem em favor do conveniente, durante a execução dos convênios celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei ou nos respectivos instrumentos conveniais, ou, ainda, liberar recursos em desacordo com a legislação que rege os convênios.

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Incide na mesma pena o conveniente que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

**Art. 105.** Celebrar convênios com entidade declarada inidônea ou de cuja administração faça parte profissional declarado inidôneo:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a celebrar convênio com a Administração.

**Art. 106.** Aplicam-se aos crimes definidos nesta Lei as disposições sobre processo e procedimento judicial disciplinadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## CAPÍTULO XII DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

**Art. 107.** Os convênios com extratos publicados até a data de entrada em vigor da presente Lei, preenchidos os requisitos da legislação até então em vigor, são válidos e eficazes, estando regidos pelas disposições previstas nos Capítulos VI a X desta Lei.

**Art. 108.** Os convênios cujos extratos não foram publicados até o dia da publicação desta Lei, preenchidos os requisitos da legislação até então em vigor, são válidos, desde que o administrador público, como condição de eficácia, providencie o cumprimento de todas as exigências previstas nesta Lei para a formalização e celebração de convênios, vedada a liberação de qualquer recurso, sob pena de responsabilidade.

## CAPÍTULO XIV DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 109.** O art. 1º e o § 1º do art. 10 da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e encontrem-se em funcionamento regular há, no mínimo, três anos, e desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (NR)”

“Art. 10.....”

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de concurso de projetos, salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade, bem como de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo. (NR)

.....”

**Art. 110.** O art. 10 da Lei nº 8.429, de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 10.....”

.....

XVI - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos mediante celebração de convênios;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos a entidade privada sem fins lucrativos mediante celebração de convênios, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII – celebrar convênios sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - frustrar a licitude de processo seletivo, ou dispensá-lo indevidamente, para celebração de convênios;

XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas relativas a convênios;

XXI - liberar recursos de parcelas de convênios sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (NR)”

**Art. 111.** O art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 11.....

.....

VIII – descumprir as normas relativas a celebração, fiscalização e aprovação de contas de convênios. (NR)”

**Art. 112.** O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro), passa a vigorar com o acréscimo do seguinte artigo:

“Art. 359-I Dar aos recursos públicos recebidos mediante celebração de convênios aplicação diversa da estabelecida em lei, regulamento ou no instrumento de convênio.

Pena – reclusão de 1(um) a 4 (quatro) anos. (NR)”

**Art. 113.** Revoga-se o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

**Art. 114.** Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei decorreu da sistematização e do aperfeiçoamento de diversas regras a respeito de convênios entre o Poder Público e entidades sem fins lucrativos, ora dispersas em várias espécies normativas (leis permanentes, lei de diretrizes orçamentárias, decretos, instruções normativas, portarias etc). Além disso, a proposição incluiu as recomendações do Tribunal de Contas da União, decorrentes de vários processos, bem como as propostas formuladas pelos Senhores Senadores e Senhoras Senadoras membros da CPI das ONGs, pela Controladoria-Geral da União, por representantes do Ministério Público e do Poder Executivo, ouvidos por essa Comissão. Também incluiu propostas formuladas por representantes de entidades privadas sem fins lucrativos, por associações representativas do “Terceiro Setor”, por consultores e servidores do Senado Federal, por autores de livros, de teses de doutorados e por diversas outras personalidades e especialistas que participaram do Fórum sobre o “Terceiro Setor”, realizado em 2006 pelo Senado Federal.

O objetivo desta proposição é tornar transparentes, eficientes e eficazes as relações entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos, no tocante aos convênios para desenvolvimento de ações de interesse comum, visando ao melhor atendimento das demandas sociais.

Não é um projeto acabado, mas é um grande ponto de partida para o debate sério, maduro e decidido, que se faz necessário empreender sobre o tema. É patente a importância dos acordos e parcerias entre o Estado e as entidades do “Terceiro Setor”, sendo certo que até mesmo são executadas políticas públicas por meio dessas entidades.

O art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações) trouxe um regramento singelo para os “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. Esse dispositivo, inserido na Lei que versa sobre normas gerais de licitação e contratos da Administração Pública, teve em mira todas as modalidades de acordos em que o interesse da Administração e da entidade privada são coincidentes, traço as que diferenciam dos contratos, nos quais os interesses das partes são antagônicos. No dizer desse dispositivo, “no que couber”, aplicam-se as regras da Lei nº 8.666, de 1993, aos mencionados “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres”.

Evidentemente, esse único artigo, ainda que desdobrado em parágrafos e incisos, ficou muito aquém da necessidade de legislação a respeito dos acordos e parcerias entre o Estado e o “Terceiro Setor”.

Posteriormente, surgiram a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que criou o assim denominado “contrato de gestão”, modalidade de acordo celebrada com entidade de direito privado qualificada como Organização Social, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que criou o “termo de parceria”, modalidade de acordo com entidade de direito privado qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

No âmbito administrativo federal foram editadas a Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional e, recentemente, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que estabelecem regras relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e demais acordos.

Paralelamente, o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversos julgamentos, nem sempre coincidentes, foi estabelecendo um regramento exigível ou recomendável para a celebração e execução dos convênios em suas várias modalidades. Por isso incorporamos como regras gerais, aplicáveis a qualquer modalidade de parceria com entidades sem fins lucrativos, diversas recomendações do TCU, que foram copiladas nos relatórios finais de pretéritas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que se debruçaram sobre o tema.

Nenhuma lei ou mesmo norma hierarquicamente inferior à lei tratou de forma abrangente as relações conveniais entre o Estado e as entidades de direito privado sem fins lucrativos. Existe, portanto, um “vazio” legislativo no que se refere à regulamentação, de uma forma ampla, dos acordos e parcerias entre o Poder Público e as entidades do “Terceiro Setor”.

Portanto, esta proposição não visa criar mais uma norma jurídica a tratar de uma modalidade de acordo ou parceria entre o Estado e o “Terceiro Setor” ou a criar alguma regra às modalidades existentes. Ao contrário, pretende-se aqui estabelecer um marco legislativo amplo, que regule de forma abrangente todas as modalidades de acordos e parcerias ou, no dizer do tímido art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, a presente proposição trata dos “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres”. Desta vez, porém, o tema é tratado com o detalhamento merecido.

O fundamento constitucional da lei que se pretender criar é o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, que estabelece competência privativa da

União para legislar a respeito de normas gerais em todas as modalidades de contratação para a Administração Pública em todos os níveis (União, Estado, Distrito Federal, Municípios), incluindo entidades da administração indireta. Esse dispositivo constitucional, é bom frisar, também é o fundamento da Lei nº 8.666, de 1993, bem como do já mencionado art. 116.

Exatamente porque os acordos nos quais os interesses das partes são coincidentes (“convênios”) se diferenciam essencialmente dos acordos em que os interesse das partes são antagônicos (“contratos”), entendemos que esses temas devem ser tratadas em leis distintas. Propomos, assim, substituir o art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, por uma lei nova, que tratará das normas gerais para os acordos celebrados entre a Administração Pública e as entidades do “Terceiro Setor”.

Temos em mente que várias são as modalidades de acordos ou parcerias entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos do chamado “Terceiro Setor”. A proposição reconhece e mantém o “termo de parceria”, que é modalidade de acordo entre o Estado e o Terceiro Setor com legislação própria, mas expressamente estabelece que as novas regras se aplicarão ao “termo de parceria”, exatamente porque a presente proposição é um marco legal abrangente. Por outro lado, a proposição não abrange o “contrato de gestão” com Organização Social, que continua regida unicamente pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, por significativa incompatibilidade entre seus princípios.

Tecnicamente, a proposição percebe que nos últimos anos foi utilizado o vocábulo “convênio”, no âmbito federal, com o significado de modalidade específica de acordo entre o Estado e entidades do “Terceiro Setor”, quando, tecnicamente, o vocábulo “convênio” tem significado genérico, abrangente de qualquer modalidade de acordo nas quais as partes têm a mesma finalidade e buscam os mesmos objetivos. A proposição, assim, dá ao vocábulo “convênio” o seu sentido técnico: é qualquer modalidade de acordo ou parceria em que as partes têm a mesma finalidade. Mas a proposição não trata de todos os convênios: trata apenas dos convênios entre o Estado e o “Terceiro Setor”, uma vez que os convênios entre as unidades federativas entre têm características diferentes e devem ser regidas por outras normas.

Partido desse ponto, a proposição estabelece normas gerais para as relações convencionais, em suas várias modalidades, entre o Estado e o “Terceiro Setor”: abrange o “termo de parceria”; cria o que chama de “convênio gerencial” (nomenclatura adotada para manter o sentido correto do

vocábulo “convênio” como *gênero* e explicitar que a nova modalidade tem um caráter mais *gerencial* do que *burocrático*, como veremos adiante); cria o que chama de “convênio ordinário” (no qual os valores envolvidos são mais elevados, o que justifica um controle não só dos fins como também dos meios empregados no convênio) e trata também do já conhecido “contrato de repasse”, modalidade de convênio no qual o repasse dos recursos ocorre por meio de uma instituição financeira oficial.

O presente projeto parte do pressuposto de que as entidades do “Terceiro Setor” têm muito a contribuir para o bem estar da sociedade brasileira. Trata-se, portanto, de normatizar como será a feita a relação entre o Poder Público e as entidades de direito privado sem fins lucrativos.

A contrapartida da entidade, que poderá abranger recursos financeiros ou não, é fundamentalmente a experiência na execução de projetos e atividades, com estrutura e pessoal, engajados na implementação de políticas sociais.

Na forma do regulamento, a União deverá incentivar que os meios de comunicação de massa por radiodifusão, de sons e de sons e imagens, divulguem campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

O Poder Público deve selecionar as entidades com as quais celebrarão convênios por meio de critérios justos e transparentes, que garantam o acesso democrático da sociedade civil organizada aos recursos públicos e que melhor satisfaça ao interesse da população.

Nesse sentido, são propostas regras gerais para a escolha das entidades que celebrarão convênio com o Poder Público, incluindo a necessidade de realização, como regra geral, de concursos de projetos com critérios objetivos de avaliação, além de condições legais para que a entidade sem fins lucrativos possa estar habilitada a celebrar convênios com a Administração.

O projeto explicita critérios aplicáveis à destinação de recursos públicos para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

São eleitos os seguintes critérios: a) celebração de instrumento de convênio com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; b) comprovação de que a execução de política pública ou prestação de serviços pela pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos constitui forma mais eficiente de se alcançar os

objetivos visados, se comparada à execução pelas pessoas jurídicas de direito público, seja diretamente, seja mediante convênio com outras pessoas de direito público; e c) necessidade de relevância econômica e social do objetivo visado.

O Projeto estatui rol exemplificativo dos objetivos que legitimam a celebração do convênio. Trata-se de objetivos de índole política, econômica e social que encontram lastro nos princípios constitucionais. Anotem-se, como exemplos, a proteção do empregado, rural e urbano, a defesa do consumidor, a reforma agrária, o fomento ao meio ambiente, incluída a defesa da fauna, o cooperativismo, a proteção de minorias sociais, a segurança pública, a fiscalização dos gastos estatais e da aplicação do dinheiro público, o combate à corrupção, a educação, a saúde, a assistência social, a erradicação do analfabetismo e o incentivo ao ensino profissionalizante.

O projeto estabelece que regulamento poderá tornar obrigatória a manifestação de conselhos de políticas públicas e entidades congêneres na identificação dos temas de relevância econômica e social prioritários, bem como na definição do grau de necessidade da participação das entidades privadas sem fins lucrativos na busca de tais objetivos.

Exige também que as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para celebração de convênio com as pessoas jurídicas de direito público, limitem a remuneração de seus dirigentes a valores compatíveis com a média remuneratória de mercado auferida por profissionais que possuam ocupação semelhante.

Além disso, há previsão para que possam a União, o Estado, o Distrito Federal, e os Municípios, em norma regulamentar, fixar valores máximos a serem auferidos por dirigentes de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como requisito para celebração de convênio, valores esses que poderão ser diferenciados conforme o porte da entidade ou tipo de objeto social.

Essas propostas objetivam que os convênios não sejam celebrados com entidades cujos dirigentes tenham com finalidade o desvio de recursos financeiros públicos para finalidades outras que não sejam do interesse público.

É importante notar que não se está, sob qualquer aspecto, criando obrigações, intervindo ou estabelecendo regras para funcionamento das entidades de direito privado sem fins lucrativos, pois o novo marco legal

incide apenas nas relações convenientes com o Poder Público: se a entidade não quiser receber verbas públicas, em nada será afetada pela nova lei.

No intuito de reforçar a fiscalização e o controle da prestação de contas social as entidades devem realizar, faz-se mister o estabelecimento não só de controles gerenciais, mas de dispositivos que determinem a responsabilização dos dirigentes das entidades convenientes nos casos de malversação dos recursos públicos ou de condutas que revelem conflito de interesses, ou ainda, que firam alguns princípios gerais da Administração Pública, os quais devem balizar a atuação das referidas entidades.

Cabe salientar, por oportuno, o esclarecimento do papel dos conselhos de políticas públicas, aos quais caberá acompanhar e fiscalizar a execução de políticas públicas realizada por entidades do “Terceiro Setor”.

O projeto determina ênfase no controle e na fiscalização *preventiva*.

Os órgãos de controle têm detectado que há significativa ausência de fiscalização da execução dos convênios em execução, bem como de avaliação dos resultados obtidos. Isso decorre, em certa medida, da falta de aparelhamento dos órgãos concedentes, gerando conseqüências danosas, tais como, possibilidade de descumprimento do objeto, por inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas; risco de dano por irregularidades na aplicação dos recursos transferidos; impossibilidade de adoção tempestiva de medidas corretivas; impossibilidade de se obter avaliação consistente quanto à eficácia e efetividade das ações executadas e desperdício de recursos públicos.

Por isso a presente proposição estabelece que, antes da celebração do convênio, o administrador público deverá descrever quais são os meios disponíveis e que serão utilizados para fiscalizar e controlar a execução do convênio, ficando responsável por eventual inexecução.

Nesse contexto é estabelecido um rol de hipóteses em que administradores públicos, gestores, pessoas que responsáveis por pareceres técnicos e dirigentes de entidades convenientes responderão civilmente pela inexecução total ou parcial do convênio. O objetivo dessas disposições, que poderão parecer exageradas aos menos atentos, é fazer com que as pessoas que detenham algum tipo de poder estatal, gerenciem ou utilizem recursos públicos, e afirmem a existência de capacidade técnica e operacional de entidades para realização de determinadas atividades com recursos públicos,

tenham em mente que serão efetivos os controles e serão severas as sanções decorrentes de inexecução total ou parcial do que for conveniado.

Incorporamos várias exigências para que a entidade de direito privado possa receber verbas públicas, sempre com base em estudos prévios e em experiências positivas. Uma delas é a necessidade de que seja apresentado atestado de regular funcionamento expedido pelo Ministério Público. Essa exigência, longe de constituir mais uma “burocracia”, parte da experiência bem sucedida do Distrito Federal, onde a fiscalização do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios tem obtido bons resultados no sentido de evitar a celebração de convênios com entidades sem capacidade operacional mínima. Essas atribuições estão disciplinadas pelas Portarias nº 314, de 2001, e 500, de 2006, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Pretendemos, assim, que essa exigência conste na lei geral. Porém, é necessário que cada Ministério Público discipline internamente como essas atribuições serão exercidas, tal como já o faz o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios nas mencionadas normas internas. Assim, optamos por condicionar a exigência à existência da normatização interna: onde inexistir previsão de que o Ministério Público local não fornece o atestado, é evidente que o atestado não pode ser exigível.

Desse modo, objetiva-se que a celebração de convênios e o repasse de verbas públicas não sejam algo trivial e corriqueiro como ocorre atualmente, mas sim atos que decorreram de prévia ponderação e foram executados com extrema responsabilidade.

Pode-se alegar que há, no aparelho estatal, falta de pessoal qualificado para executar o que a presente proposição exige. Considerando verdadeira essa afirmação, a conclusão somente pode ser no sentido de que o Poder Público não pode celebrar um número muito grande de convênios, devendo os administradores públicos fazer uma prévia análise do que pode ser feito com a estrutura material e humana disponível nos órgãos públicos. O que não se pode admitir é que, a pretexto da falta de estrutura do Estado, sejam transferidos recursos a entidades sem fins lucrativos sem qualquer controle ou fiscalização, seja dos gastos, seja da obtenção das metas pactuadas no convênio. Caso o administrador público opte por colocar em risco o dinheiro público, responderá civilmente pelos prejuízos eventualmente sofridos pelo erário.

Embora o projeto enfatize os controles prévios, não nos esquecemos da questão da *gestão* dos convênios. Estamos positivando várias

recomendações do TCU e inovando o ordenamento com soluções criativas, decorrentes dos vários estudos realizados.

O convênio gerencial, inovação da presente proposição, contempla o modelo de administração *gerencial*, que se diferencia do modelo *burocrático* tradicional.

Na administração burocrática tradicional, há controle sobre os meios de utilização do patrimônio, mediante adoção de procedimentos com alto grau de formalidade, de modo a se ter maior controle quanto à utilização do patrimônio público e maior segurança e efetividade quanto às decisões tomadas. Contudo, a administração burocrática revelou-se incapaz de promover com qualidade e eficiência os serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Por tal razão, no modelo de administração gerencial a situação é distinta: há ênfase nos resultados que devem ser obtidos na prestação dos serviços públicos, mediante prévia definição dos objetivos que o prestador do serviço deverá atingir. Na administração gerencial, há autonomia do prestador de serviços (que pode ser um administrador público ou não) na utilização dos recursos, que deverá buscar da maneira que lhe parecer mais adequada os objetivos estabelecidos. O controle, na administração gerencial, é quanto aos resultados obtidos – serviços públicos eficientes e de qualidade – e não quanto aos procedimentos burocráticos de exercício da atividade. Nesse sentido, a administração gerencial pode contar com maior participação de agentes privados.

Tendo em mente que existe um custo elevado na fiscalização dos diversos convênios celebrados pela Administração Pública com as entidades de direito privado, bem como a eficácia do atual modelo de fiscalização tem sido pífia, entendemos que a prestação de contas nos convênios de baixo valor deve estar centrada, unicamente, na realização dos objetivos propostos: cumprimento das metas ou realização das atividades pré-definidas. Pouco importa como o dinheiro foi gasto pela entidade de direito privado: relevante é saber se as metas ou atividades conveniadas foram devidamente atingidas. Desse modo, o esforço da máquina de controle e fiscalização estatal estará centrado nos fins e não nos meios. Essa é a lógica do *convênio gerencial*.

Já para os convênios de maior valor, menos numerosos, mantemos o modelo burocrático atual, com regulação e fiscalização também quanto aos meios empregados na execução do convênio. Diante de valores mais elevados, justifica-se um maior controle, que deve incidir não apenas quanto aos fins, mas também quanto aos meios empregados. A inovação, sob

esse aspecto, fica restrita ao número de convênios que serão fiscalizados pela forma burocrática atual: reduzido o número de convênios, teremos maior eficácia na fiscalização.

Com tudo isso, pretendemos maximizar os esforços da máquina pública, de modo a atingir um montante mais expressivo de resultados.

Diante de tudo isso, prevê-se uma drástica redução do número de convênios a ser celebrados, que ficarão restritos aos casos em que são realmente imprescindíveis. Isso contribuirá para maior controle, fiscalização e efetividade dos convênios.

No mesmo sentido, também se pode argumentar que as entidades sem fins lucrativos não dispõem de pessoal capacitado para cumprir o que é exigido pela presente proposição. A conclusão é mesma: quem não dispõe de pessoal capacitado para gerir e prestar contas de recursos públicos, não pode receber recursos públicos. Desse modo, apenas as entidades que forem estruturadas com pessoal capacitado para tanto ou optarem por capacitar seu pessoal poderá celebrar convênios. O que não se pode admitir, repita-se, é repasse de verbas públicas para quem não tem estrutura material e humana para gerir e dar boa destinação a esses recursos.

A proposição, ao vedar no convênio ordinário a utilização das verbas repassadas para custeio administrativo da entidade, pretende coibir que entidades não estruturadas possam ser criadas e se manter apenas em razão do dinheiro público. Já no convênio gerencial não há essa vedação, exatamente porque ele exige que a entidade já exista e tenha funcionamento comprovado.

Desse modo, busca-se incentivar a atuação das pequenas entidades, especialmente de localidades remotas do Brasil ou da periferia das grandes cidades, mediante recebimento verbas públicas, desde que comprovada prévia atuação na comunidade com efetividade. Nesse sentido, a proposição prevê que o Poder Executivo possa, dentro dos limites estabelecidos, facilitar que micro ou pequenas entidades possam receber recursos públicos, mediante simplificação dos procedimentos e exigências ora propostos.

Sem prejuízo de todos os controles prévios, a presente proposição objetiva também aumentar o grau de efetividade da cobrança judicial dos valores repassados às entidades que não foram corretamente utilizados. Não basta apenas impor a responsabilidade civil às entidades, dirigentes, administradores e gestores: é preciso criar mecanismos para efetivar essa responsabilidade.

Atualmente, a cobrança judicial dos créditos do Poder Público é feita mediante o rito da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, conhecida como “Lei de Execução Fiscal (LEF)”. O grau de efetividade desse rito é comprovadamente baixo. Apenas a título de exemplo, vejamos os números que seguem:

Segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 1999, o estoque da Dívida Ativa da União estava em torno de R\$ 125 bilhões. Nesse mesmo ano, em sede de execução fiscal, a Fazenda Nacional arrecadou apenas R\$ 1 bilhão. Ou seja, menos de 1% do total.

Em 2005, o estoque da Dívida Ativa era de R\$ 334 bilhões e a arrecadação em execução fiscal obtida pela Fazenda Nacional, no mesmo ano, foi de R\$ 1,6 bilhão. Menos de 1% do total.

A mesma situação se repete no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que também inscreve seus créditos em dívida ativa e os executa pelo rito da Lei nº 6.830, de 1980.

Em 2005, o estoque dos débitos não parcelados foi de R\$ 109,7 bilhões. Contudo, o valor arrecadado no mesmo ano pelo INSS em execução fiscal foi de 268,19 milhões. Menos de 1% do total.

Esses números foram obtidos nos endereços eletrônicos dos respectivos órgãos públicos, na *Internet*, não abrangendo os valores arrecadados a título de parcelamento. Mas, mesmo assim, os percentuais de arrecadação nos demais anos não variam significativamente.

Pode-se ponderar que grande parte desse estoque corresponde a créditos “podres”, referentes a empresas que não existem, que faliram, desprovidas de bens etc. Contudo, caso houvesse no passado um meio de cobrança eficiente, parte desses créditos não teria se transformado em créditos “podres”, pois a demora e inefetividade da execução da dívida ativa certamente contribuem para que créditos “bons” se transformem em créditos “podres”.

Diante do baixo grau de efetividade da Lei nº 6.830, de 1980, verifica-se que a deliberada abstenção do pagamento de débitos em face da Administração Pública tornou-se, na verdade, instrumento de estratégia dos devedores.

Evidentemente, é preciso criar mecanismos eficazes para que seja ressarcidos aos cofres públicos os valores repassados. Assim, as

entidades, dirigentes, administradores públicos e gestores que não zelaram ou não empregaram corretamente as verbas públicas, caso não o façam amigavelmente, devem ser coagidos a devolver tais aos cofres públicos mediante processo fiscal de maior efetividade.

O rito de execução de títulos extrajudiciais do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), especialmente com o advento da Lei nº 11.382, de 2006, que alterou e incluiu vários dispositivos, é melhor do que o rito da Lei nº 6.830, de 1980.

Assim, a alternativa mais razoável é a adoção do rito comum de execução de títulos extrajudiciais, previsto no Código de Processo Civil, que é o procedimento posto à disposição dos particulares detentores de qualquer título executivo (por exemplo, cheque, nota promissória, duplicata, etc) para a satisfação dos seus créditos.

Desse modo, o presente projeto de lei adota o rito processual comum de execução de títulos extrajudiciais do Código de Processo Civil para os créditos do Poder Público, com as adaptações necessárias.

Em razão disso, o presente Projeto afirma ser inaplicável os dispositivos de natureza processual da Lei nº 6.830, de 1980, mantendo a aplicabilidade dos dispositivos de direito material, alguns dos quais com *status* de lei complementar por terem sido assim recepcionados pela Constituição Federal (CF), a teor do art. 146, III.

A Lei nº 6.830, de 1980, portanto, para efeitos dos débitos decorrentes da presente proposição, continua aplicável como a Lei que trata da inscrição também dos não-tributários do Poder Público e da Dívida Ativa em seus aspectos materiais, não mais como a Lei que trata da cobrança judicial desses créditos.

Além disso, temos em mente que o mais adequado para maior efetividade da execução para a cobrança dos débitos é a penhora de dinheiro ou de rendimentos, o que já está expressamente permitido para o credor particular no Código de Processo Civil. Penhora e venda forçada de bens, como é sabido, têm efetividade baixa e não consideramos conveniente que o Poder Público adquira por adjudicação a propriedade de inúmeros bens, dada a dificuldade inerente do Estado de administrá-los.

Para a efetividade da penhora de dinheiro, a presente proposição estabelece que, no momento do deferimento da petição inicial da execução, seja determinada a penhora de dinheiro diretamente na conta corrente do

devedor. É a instituição da chamada “penhora *on line*”. Também é prevista a penhora de faturamento do devedor pessoa jurídica ou dos rendimentos do empresário individual.

No que se refere à questão da boa-fé na fraude à execução, acolhemos a mesma medida aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados que aprovou o substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, como forma de evitar que as pessoas que forem responsabilizadas pela má utilização dos recursos públicos dilapidem seus bens como forma de evitar o ressarcimento aos cofres públicos.

Para evitar processos que se arrastam durante muitos anos até os tribunais superiores, estabelecemos que para débitos de valor igual ou inferior a cinquenta mil reais somente são cabíveis embargos infringentes e de declaração. Isso não é novidade no direito brasileiro, estando presente na Lei nº 6.830, de 1980. Contudo, fixamos um valor em reais, de acordo com a realidade econômica atual e o quadro atual de acúmulo de processos nos tribunais pátrios a espera de julgamento, situação muitíssimo mais grave da que viu o legislador de 1980.

Outro aspecto crucial enfrentado pela proposição é a possibilidade de a Administração Pública requisitar a manutenção ou a prestação serviços por parte da entidade de direito privado nas hipóteses em que o convênio, em qualquer de suas modalidades, não está sendo corretamente executado, está com termo de vigência próximo de seu encerramento ou simplesmente está com vigência extinta.

Na prática, há casos em que um serviço público ou a execução de uma política pública de astronômica importância é prestado por uma entidade de direito privado conveniada, mediante utilização de pessoal próprio, com equipamentos próprios ou com equipamentos públicos. Nesses casos, a população não pode perder a possibilidade de utilização desse serviço, sendo grave as hipóteses em que o Poder Público não tem condições de assumir imediatamente o serviço com equipamentos e pessoal próprios (ex. manutenção de um hospital, com médicos, empregados e prestadores de serviço contratados pela entidade de direito privado).

A legislação atual contempla a possibilidade de requisição de bens e serviços em várias hipóteses. A situação não é nova. Podemos exemplificar: desapropriação de bens e requisição de serviços para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo (art. 2º, III, da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962); requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população

(Decreto-lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966); possibilidade de dissolução de “sociedade civil de fins assistenciais” que receba auxílio ou subvenção do Poder Público, se deixar de desempenhar efetivamente as atividades assistenciais a que se destina (Decreto-lei nº 41, de 18 de novembro de 1966).

A presente proposição, atenta às balizas constitucionais existentes, especialmente as contidas no incisos XVII (é vedada a interferência estatal no funcionamento das associações) e XIX (só decisão judicial pode dissolver associação) do art. 5º da Constituição Federal, estabelece as hipóteses em que é possível a intervenção administrativa nos convênios vigentes ou com vigência expirada.

Assim, a proposição expressamente dispõe que não só pode a Administração Pública desapropriar ou requisitar temporariamente bens e serviços, como pode proteger, mediante assunção, os diversos contratos que a entidade mantém com terceiros (empregados, prestadores de serviços, aluguel de equipamentos etc), caso necessários ou úteis para a prestação ou realização da atividade, manutenção ou obtenção das metas conveniadas.

Sala das Sessões,

Senador INÁCIO ARRUDA