

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2009, do Senador Raimundo Colombo, que *acresce e altera a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **MARISA SERRANO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 404, de 2009, de autoria do Senador RAIMUNDO COLOMBO, que, com o objetivo de conferir maior transparência aos atos de formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos termos de parceria, convênios e congêneres celebrados entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), promove diversas alterações na lei de regência do relacionamento entre o Estado e esse tipo de entidade (Lei nº 9.097, de 23 de março de 1999).

O art. 1º do projeto acrescenta os seguintes dispositivos à citada lei:

- a) inciso VIII ao art. 4º, para prever as informações que devem constar da prestação de contas das OSCIPs ao Poder Público;
- b) § 2º ao art. 4º, para determinar que o órgão qualificador disponibilize na Internet as prestações de contas aludidas no item anterior;

c) § 3º ao art. 10, para dispor que os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações sobre a tomada de contas de termos de parceria, convênios e similares celebrados com OSCIPs sejam realizados em sistema aberto à consulta pública, mediante portal na Internet;

d) parágrafo único ao art. 12, para determinar que o órgão qualificador dê aos órgãos de controle ciência de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tome conhecimento ao analisar as contas anuais das OSCIPs.

Demais disso, o PLS altera a redação do art. 17 da Lei, para dispor que o Ministério da Justiça propicie livre acesso público a todas as informações pertinentes às OSCIPs. O texto em vigor condiciona tal acesso a requerimento do interessado.

O segundo e último artigo da proposição estabelece que a nova lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, é assinalado que os mecanismos de fiscalização e controle do repasse de recursos públicos a organizações não-governamentais (ONGs) ainda são muito deficitários. Não obstante o número de parcerias entre o Poder Público e tais entidades ter crescido substancialmente nos últimos anos, numa *verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil*, o que se verifica em grande parte dos casos é a satisfação, com dinheiro público, de interesses puramente privados, sem que haja controle, tanto da parte do Estado quanto da sociedade, sobre a correta execução dos termos de parceria, convênios e similares celebrados entre o Estado e tais entidades.

Como subsídio, o autor do projeto traz à colação conclusões do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs que corroboram sua visão do problema, entre as quais as seguintes: (i) a fiscalização das fontes e da aplicação dos recursos arrecadados pelas ONGs não é, em regra, de conhecimento público; (ii) a despeito da intensificação do relacionamento entre o Poder Público e as ONGs, os órgãos convenentes possuem precárias capacidades de realizar as atividades de controle interno no âmbito dos termos de parceria e convênios celebrados com tais entidades.

Em face disso, o projeto altera diversos dispositivos da Lei das OSCIPs, com o objetivo de aprimorar os mecanismos de controle estatal e

social de suas atividades, mediante a divulgação, na Internet, das principais informações a respeito das fontes e aplicações de recursos por parte dessas organizações.

Não foram apresentadas emendas à proposição, que ainda será objeto de exame, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

O objeto do PLS em exame guarda relação com matéria integrante do campo temático desta Comissão: a fiscalização e controle dos atos da Administração Pública. Compete a este colegiado, portanto, opinar sobre o seu mérito.

A ampla divulgação de informações sobre a aplicação de recursos públicos constitui um dever estatal de *status* constitucional. Nesse sentido, o *caput* do art. 37 da Lei Maior inclui, entre os princípios regedores da Administração Pública, o da publicidade. Cumpre advertir, no entanto, que a exigência de publicidade dos atos do Poder Público não tem uma feição apenas principiológica. Traduz-se também em regras específicas e objetivas, entre as quais podemos citar: a do art. 5º, XXXIII, que consagra o direito fundamental a receber, dos órgãos públicos, informações de interesse particular, coletivo ou geral; e a do art. 37, § 3º, II, que assegura ao usuário de serviços públicos o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos do governo.

O uso de recursos tecnológicos para a divulgação de informações por parte do Estado tem-se revelado um poderoso instrumento para assegurar a transparência dos atos do Poder Público, possibilitando um controle social mais efetivo dos atos do governo. Além disso, apresenta algumas vantagens comparativas em relação aos meios tradicionais de divulgação, entre elas os custos muito menores. Com efeito, a manutenção de um sítio da Internet não demanda gastos expressivos, além de possibilitar que as informações sejam consultadas a qualquer tempo e de qualquer lugar.

Diversas iniciativas voltadas ao desenvolvimento do *e-government* (governo eletrônico) têm se convertido em lei nos últimos anos, sobretudo as direcionadas a fornecer condições para o controle social do uso dos recursos públicos. Nessa linha, podemos destacar a Lei Complementar nº

131, de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), para *determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Especificamente no tocante ao relacionamento do Estado com as entidades do Terceiro Setor, o uso da Internet como ferramenta para conferir transparência aos atos do governo é hoje regulado, em nível federal, pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que determinou a criação do Portal da Transparência, sítio eletrônico com a finalidade de divulgar informações e dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, entre os quais as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de organizações não-governamentais.

Demais disso, a Portaria nº 24, de 11 de outubro de 2007, da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça criou o Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública, do qual devem constar os dados das OSCIPs e das entidades de utilidade pública federal, como condição para receberem suas qualificações e usufruírem dos benefícios que a legislação oferece a tais entidades, bem como os dados das organizações estrangeiras que necessitem de autorização para funcionamento no País. Nos termos do art. 3º da portaria, a inscrição no cadastro obriga a entidade a fornecer ao Ministério da Justiça informações sobre as suas fontes de recursos públicos e privados, suas linhas de ação e atividades desenvolvidas, o modo de utilização de seus recursos e os nomes e qualificação de seus dirigentes e representantes. As entidades cadastradas devem encaminhar ao Ministério da Justiça uma prestação anual de contas, como exigência para a renovação de sua qualificação (art. 8º da portaria).

Como não há disciplina legal da matéria, nada impede um retrocesso futuro, caso os citados decreto e portaria venham a ser revogados. Essa circunstância demonstra quanto oportuno e adequado é o projeto de lei em exame.

Em que pesem aos seus méritos, a proposição requer alguns ajustes, tanto de ordem formal quanto material. No tocante à técnica legislativa, há necessidade de promover alterações na ementa do projeto, bem como em seu art. 1º, para adequá-los aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Para tanto, apresentamos três emendas de redação. A terceira desloca o conteúdo do parágrafo que se pretende

acrescentar ao art. 12 da Lei para um artigo específico. O art. 12 integra o Capítulo II, referente ao termo de parceria. Já a norma que se pretende introduzir na lei cuida de providência a ser tomada pelo órgão qualificador (o Ministério da Justiça, nos termos do art. 6º da lei), quando detectadas irregularidades ou ilegalidades na prestação anual de contas, as quais podem se referir à execução não apenas de termos de parceria, mas de convênios e outras formas de relacionamento da OSCIP com o Poder Público. Justifica-se, portanto, por razões de técnica legislativa, a individualização do comando em artigo próprio, noutro capítulo da lei.

O mesmo raciocínio motiva a apresentação de emenda com o escopo de transferir para um artigo específico a norma que o projeto incorpora à lei por introdução de parágrafo no seu art. 10. Com respeito a esse ponto do projeto, modificamos a redação do dispositivo para deixar claro que devem ser divulgadas na Internet **as informações** sobre os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e outros, e não que esses atos devam ser realizados pela Internet, mesmo porque procedimentos de execução e acompanhamento ocorrem em concreto e não meramente por uma plataforma virtual. Além disso, a emenda estabelece que tal divulgação será feita pelo órgão repassador dos recursos.

Outra emenda apresentada, além de promover mudanças de ordem redacional e de técnica legislativa nos dispositivos que o PLS adiciona ao art. 4º da lei, procede a uma diferenciação que consideramos essencial, para evitar posteriores equívocos de interpretação legal. A alínea *d* do inciso VII do art. 4º alude à prestação de contas dos recursos públicos recebidos pelas OSCIPs, devida por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Essa prestação de contas se faz no âmbito de cada termo de parceria, convênio ou similar, sendo apresentada ao órgão ou ente repassador dos recursos. Distingue-se, pois, da prestação anual de contas prevista na Portaria SNJ nº 24, de 2007, feita ao Ministério da Justiça, como condição para a renovação do título de OSCIP. Esta última independe inclusive do recebimento de recursos públicos no ano considerado e, verificada a hipótese de recebimento, abrange todos os relacionamentos da entidade com o Poder Público. Os dispositivos que o PLS acrescenta ao art. 4º da Lei, contendo a descrição dos dados a serem informados pelas OSCIPs, referem-se à prestação geral de contas ao Ministério da Justiça. Assim, procuramos tornar mais clara a redação, para diferenciar as duas espécies de prestação de contas e incumbir o órgão qualificador de efetuar a divulgação, na Internet, apenas daquelas que lhe compete examinar. Quanto à prestação de contas de cada

termo de parceria ou convênio específico, a emenda anterior esclarece que sua divulgação competirá ao órgão repassador.

A última emenda que sugerimos prevê uma *vacatio legis* de 60 dias, para permitir a adaptação, por parte dos órgãos públicos envolvidos, aos novos procedimentos. Ademais, protraí a vigência dos novos parágrafos introduzidos no art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, para o exercício subsequente à publicação da nova lei, dispensando, com isso, a reapresentação de todas as prestações de contas já recebidas no ano em que entrarem em vigor as novas normas. Assim, os procedimentos de prestação de contas feitos em conformidade com a legislação até então vigente reputar-se-ão válidos.

Por fim, consideramos relevante registrar que parte das disposições do projeto, por atribuir encargos e competências a órgãos do Poder Executivo, pode vir a ter questionada a sua constitucionalidade, em face do disposto no art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal, o qual estabelece ser da competência privativa do Presidente da República dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública federal. Deixamos, contudo, de nos pronunciar conclusivamente sobre esse ponto do projeto, por constituir matéria cujo exame, de acordo com o art. 101, I, do RISF, compete à CCJ, comissão que apreciará terminativamente este projeto.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2009, nos termos do art. 133, I, do RISF, com as seguintes emendas:

EMENDA N° 01 – CMA

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2009:

Altera a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para prever mecanismos de transparência no relacionamento entre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o Estado.

EMENDA N° 02 – CMA

Suprimam-se, no art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2009, todas as expressões “(AC)”, acrescentando-se a expressão “(NR)” ao fim de cada artigo da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, alterado por aquele dispositivo.

EMENDA N° 03 – CMA

Substitua-se, no art. 1º do PLS nº 404, de 2009, a alteração promovida no art. 12 da Lei nº 9.790, de 1999, pelo acréscimo do seguinte artigo ao referido diploma legal:

“Art. 17-A. Sem prejuízo do disposto no art. 12, o órgão qualificador dará aos órgãos de controle interno e externo ciência de qualquer irregularidade ou ilegalidade que detectar com base na análise das contas anuais a que se refere o § 2º do art. 4º desta Lei.”

EMENDA N° 04 – CMA

Substitua-se, no art. 1º do PLS nº 404, de 2009, a alteração promovida no art. 10 da Lei nº 9.790, de 1999, pelo acréscimo do seguinte artigo no referido diploma legal:

“Art. 17-B. As informações sobre os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas, bem como sobre eventuais tomadas de contas especiais instauradas para apurar irregularidades nos termos de parceria, convênios ou congêneres celebrados entre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o Poder Público, serão disponibilizadas pelo órgão repassador dos bens e recursos públicos, em sítio oficial na Internet, na forma definida em regulamento.”

EMENDA N° 05 – CMA

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, na forma do art. 1º do PLS nº 404, de 2009:

“Art. 4º

.....
.....
§ 1º

§ 2º Além da prestação de contas a que se refere a alínea *d* do inciso VII do *caput* deste artigo, as pessoas jurídicas qualificadas nos termos desta Lei deverão, como requisito para a manutenção do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, apresentar prestação anual de contas ao órgão qualificador, da qual constarão as seguintes informações:

I – quadro resumo organizado em categorias contábeis, destacando a origem pública, privada e própria, nacional e internacional, e demonstrando as origens e aplicações livres e as vinculadas a projetos e fundos de origem pública, bem como a termos de parceria, convênios ou similares celebrados com o Poder Público;

II – o montante do fomento direto e indireto do Poder Público, detalhando separadamente recursos oriundos de cada termo de parceira, convênio ou similar, bem como os relativos a contribuições, subvenções sociais, auxílios, doações, patrocínios e incentivos fiscais;

III – as receitas que não se enquadrem na categoria descrita no inciso II deste parágrafo, com detalhamento de suas fontes, inclusive as de eventos e atividades especiais, sorteios públicos e contribuições e doações recebidas do exterior;

IV – as principais despesas, benefícios pagos, incluindo compensações diretas ou indiretas em favor de membros, associados, dirigentes, prestadores de serviços específicos e empregados-chaves, com discriminação dos beneficiados e da frequência mensal de dedicação à entidade;

V – dispêndios com assistência individualizada, com relação discriminada dos beneficiados.

§ 3º A prestação de contas a que se refere o § 2º deste artigo deverá ser disponibilizada pelo órgão qualificador em sítio oficial na Internet mantido pelo órgão qualificador, podendo ser padronizada nos termos de regulamento.” (NR)

EMENDA N° 06 – CMA

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS nº 404, de 2009:

“Art. 2º Esta Lei entra em vigor após sessenta dias de sua publicação oficial, com exceção dos §§ 2º e 3º ora acrescidos ao art. 4º

da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que entrarão em vigor em 1º de janeiro do exercício subsequente ao de publicação desta Lei.”

Sala da Comissão, 08 de junho de 2010

Senador Renato Casagrande, Presidente

Senadora Marisa Serrano, Relatora