

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, 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 **SERYS SLHESSARENKO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, que promove diversas modificações na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Esse diploma legal *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.* De acordo com a justificação do projeto, as alterações propostas visam a conferir maior transparência aos atos de formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos termos de parceria e outros ajustes celebrados pelo Poder Público com tais entidades.

São estes os dispositivos que a proposição, em seu art. 1º, adiciona à citada Lei:

- 1) inciso VIII no art. 4º: estabelece as informações que devem constar da prestação de contas das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) ao Poder Público;
- 2) § 2º no art. 4º: impõe a divulgação na Internet, pelo órgão qualificador, das prestações de contas das OSCIPs;

- 3) § 3º no art. 10: determina 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;
- 4) parágrafo único no art. 12: prevê o dever do órgão qualificador de dar ciência, aos órgãos de controle, de qualquer irregularidade ou ilegalidade detectada no exame das contas anuais das OSCIPs.

O art. 1º do PLS modifica, outrossim, o art. 17 da Lei, para determinar que o Ministério da Justiça assegure livre acesso público a todas as informações pertinentes às OSCIPs, independentemente de requerimento de eventual interessado.

O art. 2º do projeto veicula a cláusula de vigência, coincidente com a data de sua publicação.

Antes do exame terminativo por parte desta Comissão, o PLS nº 404, de 2009, foi distribuído à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, que sobre ele produziu parecer, o qual concluiu por sua aprovação, com seis emendas. As emendas têm por escopo, basicamente, adequar o projeto aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, tornar mais clara a redação de alguns de seus dispositivos e, assim, evitar que surjam equívocos de interpretação originados de imperfeições redacionais. A última emenda fixa uma *vacatio legis* para as mudanças na Lei nº 9.790, de 1999, possibilitando a adaptação dos órgãos públicos e das OSCIPs às novas regras.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e o mérito do projeto, nos termos do art. 101, I e II, *f* e *g*, do Regimento Interno do Senado Federal.

No tocante à constitucionalidade, entendemos existirem óbices intransponíveis à aprovação do PLS, como procuraremos demonstrar a seguir.

A Constituição de 1988, em seu art. 22, XXVII, estabelece competir à União editar normas gerais sobre contratações efetuadas pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Os termos de

parceria firmados com OSCIPs podem ser considerados contratos *lato sensu*. Contudo, as disposições do projeto não cuidam apenas da disciplina do termo de parceria, antes estabelecem normas de transparência, de divulgação de dados e de fiscalização de execução financeira dirigidas ao Poder Público. Ao Congresso Nacional é dado editar normas gerais nesse âmbito, com fulcro no art. 163, V, da Lei Maior. Deve fazê-lo, porém, mediante lei complementar.

Consoante observa José Afonso da Silva a respeito do citado preceito constitucional (*Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 684), *a exigência de lei complementar justifica-se pelo fato de que se trata de fixar normas gerais de aplicação a todas as entidades federativas*. Ora, o grau de detalhamento da matéria versada no projeto dificilmente permite considerar como gerais, para os fins constitucionais, as regras nele veiculadas, inclusive por prever incumbências especificamente dirigidas a um órgão do Poder Executivo Federal.

A própria Lei nº 9.790, de 1999, não pode ser considerada como norma geral editada com base no art. 22, XXVII, da Constituição Federal. E não pode sê-lo porque prevê uma espécie de relacionamento contratual entre o Poder Público e entidades do Terceiro Setor que depende, fundamentalmente, de uma chancela prévia conferida pelo Ministério da Justiça, mediante a atribuição do título de OSCIP às entidades. Admitir que as disposições da mencionada lei fossem, como normais gerais, aplicáveis a Estados e Municípios significaria sujeitar o relacionamento entre tais entes políticos e as organizações do Terceiro Setor a uma aprovação prévia da parte de órgão da União, o que, sem sombra de dúvida, viola a autonomia dos entes federados, numa clara ofensa ao princípio federativo. Bem por isso, Diógenes Gasparini salienta (*Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 474):

Estados, Municípios e Distrito Federal podem, certamente, qualificar pessoas jurídicas, criadas nos moldes do Direito Privado, como organizações da sociedade civil de interesse público, desde que previamente sejam dotados das respectivas leis disciplinadoras da instituição desses entes. A legislação federal pertinente só se aplica à Administração Pública federal, não servindo, portanto, de suporte legal para qualificar pessoas jurídicas de Direito Privado como organizações da sociedade civil de interesse público no âmbito estadual, distrital ou municipal.

Se a Lei nº 9.790, de 1999, não veicula normas gerais, cumpre indagar se a iniciativa de lei que disponha sobre a matéria nela versada é

franqueada aos membros do Congresso Nacional ou se seu objeto deve ser enquadrado no rol daqueles cuja iniciativa legislativa é reservada ao Presidente da República. No que tange especificamente às inovações promovidas pelo PLS nº 404, de 2009, na Lei, entendemos que sobre elas incidem as regras do art. 61, § 1º, II, e do art. 84, VI, da Lei Maior, segundo as quais compete ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, bem como iniciar o processo legislativo, quando se tratar da criação ou extinção de órgãos públicos. Outro não é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, conforme restou decidido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.857 (Diário da Justiça de 30.11.2007):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 6.835/2001 do Estado do Espírito Santo. Inclusão dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes no Serasa, Cadin e SPC. Atribuições da Secretaria de Estado da Fazenda. Iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa. Inconstitucionalidade formal. A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do chefe do Poder Executivo.

Ora, os dispositivos que o PLS nº 404, de 2009, adiciona à Lei nº 9.790, de 1999, preveem várias atribuições para o Ministério da Justiça e para os órgãos federais que celebrarem termo de parceria com OSCIPs. Padecem, pois, de vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância da reserva de iniciativa conferida ao Presidente da República.

Demais disso, ao tratar da prestação de contas exigida das OSCIPs, o projeto faz exigências de constitucionalidade duvidosa, à luz do princípio da razoabilidade e das normas constitucionais concernentes à fiscalização financeira da Administração Pública. Exemplo disso é a obrigação de que a entidade indique, na prestação de contas, todas as suas fontes de receitas, inclusive de eventos e atividades especiais, sorteios públicos e contribuições e doações recebidas do exterior.

Ao dispor sobre a fiscalização financeira da Administração Pública, o art. 71, VI, da Carta Magna determina que ela abranja a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Embora o dispositivo não aluda a recursos repassados a entidades privadas, é pacífico o entendimento de que também sobre elas incide a norma, até mesmo em face do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição, segundo o qual *prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária*. Cabe observar, no entanto, que esse controle ou fiscalização se restringe aos bens e valores públicos transferidos ou colocados sob administração da entidade privada. Não se estende a receitas próprias do ente que celebrou convênio ou qualquer forma de ajuste com a Administração Pública.

As razões expendidas *supra* nos levam a concluir pela inviabilidade do projeto, a despeito dos nobres propósitos que animaram o seu autor a apresentá-lo.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição, por constitucionalidade, do Projeto de Lei do Senado nº 404, de 2009, nos termos do art. 133, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora