

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2009

Acresce e altera a Lei 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.

Art. 1º A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

.....
.....

VIII – o conteúdo das prestações de contas a que se refere o inciso anterior identificará as fontes das receitas e os beneficiários das principais despesas, da seguinte forma:

- a) em nível sintético das categorias contábeis, destacando a origem pública, privada e própria, nacional e internacional, demonstrando as origens e aplicações livres e as vinculadas a cada termo de parceria, convênio ou instrumento similar celebrado com o Poder Público, projeto ou fundo;
- b) o montante do fomento direto e indireto do Poder Público, detalhando separadamente recursos oriundos de termos de parceria, convênios e instrumentos similares, relativos a contribuições, subvenções sociais, auxílios, doações, patrocínios e incentivos fiscais;
- c) todas as receitas, com detalhamento de suas fontes, inclusive de eventos e atividades especiais, sorteios públicos e contribuições e doações recebidas do exterior;
- d) todas as principais despesas, benefícios pagos incluindo compensações diretas ou indiretas a ou 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;
- e) dispêndios com assistência individualizada, com relação discriminada dos beneficiados;

(AC)

Parágrafo único renumerado para § 1º, acrescentando-se o parágrafo segundo com a seguinte redação:

(NR)

§ 2º as prestações de contas a que se referem os incisos VII e VIII deverão ser disponibilizadas pelo órgão qualificador via rede mundial de computadores – Internet, podendo ser padronizadas nos termos de ato normativo que vier a ser expedido pelo Poder Executivo.

(AC)

.....
Art. 10º
.....
.....

§ 3º Os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas de termos de parceria, convênios ou instrumentos similares celebrados pelas Organizações Sociais de Interesse Público com o Poder Público serão realizados em sistema aberto à consulta pública, por meio de Portal via rede mundial de computadores – Internet.

(AC)

.....
Art. 12
.....
.....

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, deste artigo, cabe ao órgão qualificador dar ciência aos órgãos de controle mencionados no caput, de qualquer irregularidade ou ilegalidade que detectar com base na análise das contas anuais a que se referem os incisos VII e VIII, do art. 4º.

(AC)

.....
Art. 17. O Ministério da Justiça propiciará livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

(NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIP, qualificadas em âmbito federal pelo Ministério da Justiça, são, hoje, cerca de cinco mil, conforme informações oficiais do Ministério, colhidas em 23/06/2009. Esse número indica que, nos dez anos de vigência da lei 9.790/1999, uma média de quinhentas OSCIP foram qualificadas por ano.

Embora seja crescente o número de entidades qualificadas e também progressivo o número de entidades apoiadas pelo governo, o Estado brasileiro pouco evoluiu em soluções para enfrentar os problemas amplamente diagnosticados nas transferências de recursos orçamentários para as organizações não-governamentais, universo no qual se inserem as parcerias estabelecidas com as OSCIP.

Paralelamente ao crescimento das parcerias, órgãos de controle estatal, inclusive CPIs, têm se deparado com casos de desvios e de mistura do interesse público com o privado. Na visão de agentes ligados à questão, está ocorrendo uma verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, propiciando uma proliferação de ONGs, sem mecanismos de controle, principalmente em relação aos recursos transferidos que, em muitos casos, não são devolvidos à sociedade na forma de ações voltadas ao interesse público. Em consequência, parece haver uma corrida, movida pela oportunidade vislumbrada por alguns, de aproveitarem as facilidades ou as deficiências do modelo de transferência de serviços públicos não-exclusivos do Estado a entidades do terceiro setor, e, por meio do manejo impróprio dos recursos destinados ao financiamento desses serviços, lograrem proveito indevido.

A lei 9.790/99 criou o “termo de parceria” com o propósito de disciplinar as parcerias entre o setor público e as entidades privadas qualificadas como OSCIP. No entanto, auditorias do Tribunal de Contas da União detectaram que essas organizações também celebram convênios e outros instrumentos de transferências orçamentárias, cujas regras de controle são menos rigorosas que as relativas aos termos de parceria, o que justifica estabelecer mecanismos de controle de recursos públicos repassados a tais organizações, não só por meio de termos de parceria, mas de quaisquer instrumentos.

É inequívoco o dever das OSCIP de prestar contas, ante mesmo o que estabelece a lei 9.790/1999 e a Constituição Federal. Todavia, a norma em questão menciona tão só que as contas serão prestadas na forma do art. 70 da Constituição Federal e não esclarece o que deve constar, minimamente, da prestação de contas dos recursos obtidos pelas OSCIP, seja

mediante termos de parceria e, agora, de outros instrumentos que vêm sendo utilizados para lhes transferir recursos estatais, seja dos recursos arrecadados da sociedade e de outros particulares. Assim, a bem da transparência, a proposta de acréscimo da alínea do inciso VIII, ao art. 4º, da lei 9.790/1999.

Ademais, ante a permissão de remuneração de dirigentes executivos e prestadores de serviços específicos com recursos do termo de parceria (art. 4º, V, VI, da lei 9.790/1999) e da percepção de que muitas entidades são utilizadas para benefício pessoal, sem mecanismos de controle social e com sérias deficiências do controle estatal, urge que se de resposta às inquietações, como as manifestadas a seguir, extraídas do relatório final da CPMI “das Ambulâncias”, que por sua vez já eram transcrições do relatório da primeira CPI das ONGs:

[...] Ao lado de prestarem bons serviços à sociedade e complementarem de forma extremamente útil as ações de governo (autonomamente ou contratadas como ‘terceirização’), as ONGs não deixam de ser também um meio de vida para seus dirigentes e quadros profissionais. [...] **A fiscalização sobre a fonte e a aplicação de seus recursos não é, geralmente, de conhecimento público, se é que existe.** (V.II, p. 536, grifos nossos).

[...] Cabe enfatizar neste ponto que muitas ONGs são, na verdade ING. Em vez de serem “organizações não-governamentais”, são, isso sim, “indivíduos não-governamentais”. São indivíduos que encontraram uma forma criativa de garantir o próprio emprego. Daí a pergunta inevitável: como é possível a alguns indivíduos criar organizações para recepcionar abundantes recursos públicos e, com isso, pagar salários a si e a outrem? (V.II, p. 533). [...] É freqüente encontrar-se ONG que foi montada para dar emprego bem remunerado a seus criadores, ou como fachada fiscalmente vantajosa ao que é, de fato, consultoria. (...) (V.II, p. 537, grifos nossos).

[...] Hoje, a prestação de contas de “ONGs que são OSCIPs”, ou de “ONGs que são apenas ONGs”, é encaminhada diretamente ao órgão estatal conveniente ou parceiro (prestação de contas específica do convênio ou termo de parceria). **A realidade é que são precárias as capacidades desses órgãos em termos de controle interno.** (V.II, p. 534-5, grifos nossos).

[...] **A verdade é que o Poder Público não está controlando as ONGs de modo algum**, não só em razão da inépcia dos controles internos, mas também porque elas se encontram configuradas como qualquer associação da sociedade civil e suas ações são imunes à ingerência estatal, estando ao resguardo de dispositivo constitucional (art. 5º, XVIII). Não se trata, como se verá, de pretender-se a criação de nenhum mecanismo de interferência estatal no funcionamento de tais entes, como veda a Constituição da República (art. 5º, XVIII, in fine), mas sim de mera fiscalização. (...) [...] Se, por um lado, as ONGs muitas vezes se propõem a vigiar e fiscalizar a ação,

ou inação do Estado, há razões de sobra para que o mesmo exerça controle vigilância sobre as ONGs. (V.II, p. 536, grifos do original).

[...] Em suma: observa-se, por conseguinte, que **o crescimento de importância das ONGs não foi acompanhado dos imprescindíveis mecanismos de controle estatal**, como demonstrado, quiçá devido à velocidade com que se deu a recente multiplicação desse fenômeno da pós-modernidade. (V. II, p. 535, grifos nossos).

O disciplinamento do conteúdo das prestações de contas proposto pelo acréscimo do inciso VIII ao artigo 4º da lei 9.790/1999, deste projeto, visa dar respostas efetivas às questões colocadas acima, trazendo ao conhecimento público, para fiscalização da sociedade e dos órgãos de controle público, as informações relevantes sobre as fontes e as aplicações dos recursos arrecadados pelas OSCIP.

Já o acréscimo do § 3º ao art. 10º visa dar transparência ao gasto do recurso público, no mesmo sentido de recentes alterações normativas recentes (v.g. Lei Complementar 131/2009, que acresce dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, para instituir novos mecanismos de transparência).

Em trabalho de auditoria, ao proferir o acórdão 1.331/2008, o TCU reconheceu a existência de prestações de contas incompletas ou inexistentes, sem que o órgão repassador tenha adotado medidas corretivas ou instaurado tomada de contas especial, para apuração de eventuais prejuízos ao erário. Daí a necessidade de acréscimo do parágrafo único ao art. 12, que obriga a informação ao TCU, bem como ao Ministério Público, no caso de o órgão qualificador tomar conhecimento de eventuais irregularidades ou ilegalidades ao analisar as prestações de contas anuais das OSCIP. Desse modo, não apenas o transferidor do recurso federal ficará incumbido de reportar essas ocorrências, mas também o órgão qualificador das OSCIP.

Por fim, o art. 17 da lei 9.790/1999 limita o acesso às informações relativas às OSCIP, condicionando-o ao requerimento dos interessados. No entanto, as informações relativas a tais instituições devem estar disponíveis, independente de requerimento, uma vez que as mesmas fazem parte de um “espaço público” de atuação, a despeito de não integrarem a estrutura do Estado. Aliás, esse é o sentido de mudanças recentes havidas em nossa ordem jurídica, que priorizam a transparência na Administração Pública. Assim, necessária a supressão da expressão “mediante requerimento dos interessados”, de modo a alinhar o conteúdo da norma aos princípios de transparência incorporados nos seus demais dispositivos.

Sabe-se que fiscalizar e acompanhar a grande quantidade de ações públicas descentralizadas por meio de transferências às milhares de entidades privadas é tarefa difícil de ser desempenhada a contento apenas pelos órgãos concedentes e pelos órgãos de controle interno e externo, sendo imprescindível ampliar os mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais, prerrogativa do regime democrático e mais consentâneo com a realidade dos dias atuais.

Assim, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da CF/88 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, propõe-se as modificações objeto deste projeto. Ressalta-se, por fim, que essas alterações vão de encontro às decisões recentes da Egrégia Corte de Contas, que vem recomendando ao Poder Executivo transparência na descentralização e utilização de recursos públicos pelas Organizações Não-Governamentais, a exemplo do acórdão 2.066/2006, proferido pelo plenário do TCU, que está na base da criação do Portal de Convênios do Governo Federal.

Assim, por acreditar que a presente iniciativa é conveniente, oportuna e indutora de melhorias no controle, possibilitando a participação da sociedade no controle dos recursos públicos, esperamos contar com o valioso apoio dos nobres pares, em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões,

Senador **RAIMUNDO COLOMBO**