

## PARECER Nº      , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2011, do Senador Pedro Taques, que *altera os arts. 1º e 10 da Lei 9.790, de 23 de março de 1999, para acrescentar exigências para a qualificação de entidades Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) nos termos das respectivas Leis.*

RELATOR: Senador **PEDRO SIMON**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 677, de 2011, de autoria do Senador Pedro Taques, que promove diversas alterações na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Tal Lei *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.*

Em termos objetivos, são estas as mudanças previstas no projeto:

- a) exigência, para qualificação de uma entidade como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), de que ela esteja no exercício de suas atividades sociais há pelo menos quatro anos (alteração do art. 1º da Lei);
- b) inclusão dos órgãos incumbidos da fiscalização da Oscip, bem como dos Tribunais de Contas, entre os habilitados a provocar a instauração,



SF/13750.64899-46

pelo Ministério da Justiça, de processo administrativo de perda da qualificação de Oscip (inclusão de parágrafo único no art. 7º da Lei);

- c) vedação a que os recursos repassados pelo Poder Público à Oscip, no âmbito do termo de parceria, ultrapassem 70% do total da receita da entidade, sob pena de perda da qualificação de Oscip (inclusão de § 3º no art. 10 da Lei).

Na justificção, o autor do PLS faz uma análise histórica das razões invocadas para a criação do título de Oscip, bem como de seus desdobramentos fáticos, para concluir que os propósitos dos idealizadores desse modelo de parceria entre o Estado e entidades do Terceiro Setor não se tornaram realidade. Ao revés, o quadro atual é de *criação ininterrupta e casuística de entidades ditas não-governamentais, apenas para receber repasses públicos, com o escopo de burlar as exigências licitatórias de contratação com o Poder Público e ainda encobrir a corrupção*. Em vista disso, são propostas modificações na Lei que regula as Oscips, tanto para evitar a criação de entidades *ad hoc*, destinadas exclusivamente a sugar recursos públicos, quanto para impedir que as Oscips se tornem dependentes do Estado, vivendo apenas de repasses provenientes do governo.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

A pedido da Liderança do Governo, o projeto foi retirado da pauta da reunião de 20 de março de 2013, para o reexame da matéria e recebimento de colaboração do Ministério da Justiça.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão examinar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto, bem como o seu mérito, a teor do art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O projeto tem por escopo alterar lei federal que dispõe sobre o relacionamento entre entidades não-governamentais e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Tal matéria, a toda evidência, se enquadra



entre aquelas disciplináveis mediante lei aprovada pelo Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da Constituição Federal). Além disso, não figura no rol daquelas em relação às quais vigora a reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, da Carta Magna). Inexistente, pois, qualquer vício de inconstitucionalidade formal no projeto.

No tocante à constitucionalidade material, a proposição é igualmente incensurável. Seus dispositivos prestam homenagem aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência administrativas (art. 37 da Constituição).

Quanto ao mérito, mais do que recomendáveis, as inovações constantes do projeto se nos afiguram imperiosas. Com efeito, a atividade das organizações não-governamentais (ONGs) e os desmandos e irregularidades no repasse de recursos públicos a elas têm sido objeto de preocupação desta Casa já há algum tempo. Prova disso são as três CPIs criadas no Senado Federal para investigar as ONGs em 2001, 2006 e 2007. A última delas encerrou-se melancolicamente em 2010, sem que fosse votado seu relatório final, que concluía pela apresentação de projeto de lei destinado a regular amplamente o relacionamento entre o Poder Público e as ONGs, inclusive com algumas mudanças similares às propostas no projeto sob exame.

A Lei nº 9.790, de 1999, demanda, de fato, aperfeiçoamentos. Ao estipular os requisitos a serem preenchidos por uma entidade para se qualificar como *Oscip*, dá margem a que ONGs com apenas um ano de funcionamento recebam o título e possam receber recursos públicos. Com efeito, seu art. 5º, que cuida dos requisitos para a qualificação, determina seja apresentado pela entidade ao Ministério da Justiça o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício. Assim, nada impede que entidades em funcionamento há apenas um ano (ou mesmo há poucos meses) requeiram e recebam a qualificação. A exigência feita no projeto inibirá a constituição de entidades *ad hoc*, uma vez que, para poderem receber recursos públicos no âmbito do termo de parceria, deverão comprovar que desempenham suas atividades há quatro anos, no mínimo.

Quanto à legitimidade para iniciar o processo administrativo conducente à perda do título de *Oscip*, devemos reconhecer que a Lei, em seu art. 7º, confere poderes para tanto apenas aos cidadãos (iniciativa popular) e



ao Ministério Público. É bem verdade que, relativamente à própria Administração Pública que mantém relações com a entidade, poder-se-ia sustentar, em face do dever de autotutela, uma vez constatada alguma irregularidade ou a ausência dos pressupostos para a outorga do título, ser obrigação do agente estatal, independentemente de expressa menção na Lei, iniciar o processo de desqualificação. O mesmo se poderia dizer do Tribunal de Contas, uma vez que, constatada irregularidade em alguma fiscalização, esse órgão pode inclusive determinar que o Ministério da Justiça adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição), entre elas a cassação do título de Oscip concedido a entidade que não atenda aos requisitos receber a qualificação. De qualquer modo, quanto mais claro for o texto legal, tanto melhores serão as suas condições de aplicação.

Já no concernente à vedação a que Oscip receba recursos do Poder Público em montante superior a 70% de sua receita, entendemos que a expressão “total da receita da organização” pode dar margem à interpretação de que, no âmbito de um termo de parceria, a Oscip poderia receber recursos públicos que correspondessem a até 70% de toda a receita da entidade, independentemente da destinação dada aos 30% de sua receita própria. A nosso ver, seria melhor estabelecer que o percentual de 70% se aplicaria à receita total alocada naquele termo de parceria específico, do que resultaria uma obrigação de a Oscip, em cada termo de parceria celebrado, aportar ao menos 30% dos recursos necessários à execução do objeto. Em outras palavras, a Oscip deveria oferecer, em cada termo de parceria, uma contrapartida mínima de 30% dos recursos destinados à execução do objeto.

Em meados de junho, recebemos em meu gabinete representantes do Ministério da Justiça, afeitos à área de convênios com as Oscip, que nos apresentaram diversas ponderações. Das sugestões propostas acolhi e tomei a liberdade de incorporar ao substitutivo as seguintes contribuições:

- Harmonização normativa para o prazo de funcionamento das Oscip, fixando-o em 3 (três) anos;



- Modificação na redação do Art. 8º da Lei 9.790/90, para dar efetividade e segurança jurídica ao processo de qualificação das entidades;
- Vedação expressa de qualquer transferência onerosa entre Oscip;
- Instituição de quarentena de cinco anos para o novo registro para as entidades que perderam a qualificação.
- Instituir a perda da qualificação para as entidades que não prestarem anualmente as contas na forma definida pelo Ministério da Justiça.

Finalmente, quanto à técnica legislativa, entendemos que o projeto está a demandar alguns aperfeiçoamentos, de modo a torná-lo consentâneo com as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Entre as alterações necessárias, estão: (i) a correção de sua ementa, que deixa de fazer referência ao art. 7º da Lei nº 9.790, de 1999, e que incorretamente alude a “respectivas leis”; (ii) a introdução de artigo que veicule a cláusula de vigência da nova lei; (iii) correções diversas no texto dos dispositivos alterados da Lei nº 9.790, de 1999. Em face disso, optamos por apresentar, ao fim, substitutivo ao PLS.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2011, nos termos do seguinte substitutivo:

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 677 (SUBSTITUTIVO), DE 2011**

*Altera os arts. 1º, 7º e 10 da 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, para criar novas exigências à qualificação de entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.*



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“**Art. 1º** Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, no exercício das atividades sociais há pelo menos três anos ininterruptos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

.....” (NR)

“**Art. 4º**.....”

.....  
 V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido, sem qualquer tipo de ônus, a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

.....  
 § 2º. O descumprimento da prestação de contas no disposto no inciso VII deste artigo e na forma de regulamento da autoridade qualificadora implicará na imediata perda de qualificação da entidade com o cancelamento de seus contratos com o poder público.” (NR)

“**Art. 7º**.....”

§ 1º. Na via administrativa, a iniciativa de que trata o *caput* também poderá ser exercida pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, inclusive o Tribunal de Contas, cabendo ao Ministério da Justiça decidir sobre a perda de qualificação.

§ 2º. Nos casos de perda de qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, os interessados responsáveis pela entidade só poderão apresentar nova solicitação de qualificação após decorridos cinco anos contados da publicação do ato de desqualificação. (NR)

**Art. 8º.** Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de irregularidade ou ilegalidade, qualquer



cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.“

**Art. 10.** .....

§ 3º Ao término de cada exercício, os recursos financeiros repassados pelo Poder Público não poderão ultrapassar o limite de setenta por cento do total de recursos vinculados ao termo de parceria, sob pena de perda da qualificação, nos termos do art. 7º.” (NR)

“**Art. 16-A** É vedada a transferência onerosa de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, sob pena de perda da qualificação se efetivada a negociação”. (NR)

“**Art. 17-A** As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público deverão apresentar, anualmente, prestação de contas, com a divulgação dos relatórios definidos pelo Ministério da Justiça no Cadastro Nacional de Entidades Sociais, sob pena de perda da qualificação.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

