

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei nº 6.047, de 2023, da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Não Governamentais, *que estabelece regras de transparência e governança que devem ser observadas pelas organizações da sociedade civil com atuação no território nacional; veda a participação, e a respectiva remuneração, de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria dessas entidades, impondo, ainda, um período vedado de atuação nessas funções; e altera a Lei nº 8.429, de 1992, para punir como atos de improbidade administrativa a violação dessa disposição.*

Relator: Senador **STYVENSON VALENTIM**

I – RELATÓRIO

Vêm à análise desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), o Projeto de Lei (PL) nº 6.047, de 2023, da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Não Governamentais (CPI das ONGs), *que estabelece regras de transparência e governança que devem ser observadas pelas organizações da sociedade civil com atuação no território nacional; veda a participação, e a respectiva remuneração, de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria dessas entidades, impondo, ainda, um período vedado de atuação nessas funções; e altera a Lei nº 8.429, de 1992, para punir como atos de improbidade administrativa a violação dessa disposição.*

A proposição é composta por seis artigos.

O art. 1º define o objeto do PL, que é estabelecer regras de transparência e governança a serem observadas pelas organizações da

sociedade civil que atuam em território nacional, incluindo as Organizações Sociais (OSs); as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); as organizações da sociedade civil regidas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; e as demais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que exerçam atividades de relevante interesse social, coletivo ou difuso.

O parágrafo único do art. 1º exclui da abrangência do PL as entidades de direito privado sem fins lucrativos que visem interesses de grupos específicos ou de seus próprios membros e não exerçam atividades de interesse social relevante, bem como as organizações exclusivamente religiosas, que não se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social.

Já o art. 2º estipula que as entidades objeto da proposição deverão divulgar as suas demonstrações financeiras, com discriminação específica de suas receitas e despesas. As receitas devem especificar a origem dos recursos, de forma a discriminar a natureza pública ou privada e a origem nacional ou estrangeira. As entidades devem divulgar, ainda, a remuneração auferida pelos ocupantes dos cargos estatutários de direção e de membros do conselho de administração e do conselho fiscal, quando existentes, bem como quaisquer contratos, acordos, convênios e congêneres, ainda que não envolvam repasses financeiros, celebrados com entidades da Administração Pública, direta e indireta.

O art. 3º veda ao ocupante de cargo público exercer cargo de membro de órgãos diretivos ou consultivos das entidades previstas na proposição. A vedação se estende por dois anos, contados da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria e não alcança os membros do Poder Público que compõem o conselho de administração das Organizações Sociais.

O art. 4º, por seu turno, altera o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para vedar a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, bem como a percepção de remuneração, subsídio ou qualquer vantagem, direta ou indireta, a qualquer título, oriunda dessas entidades.

O art. 5º altera a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), para prever nova hipótese de ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito (“receber o servidor público

remuneração, subsídio ou qualquer vantagem, direta ou indireta, a qualquer título, oriunda de organizações da sociedade civil”) e nova hipótese que atenta contra os princípios da administração pública (“participar o servidor público da composição de conselho ou diretoria de organização da sociedade civil”).

Por fim, o art. 6º prevê que a lei que resultar da aprovação do PL entrará em vigor um ano após a sua publicação.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

Após a apreciação por esta Comissão, a matéria seguirá para a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Compete à CTFC, nos termos do art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), manifestar-se quanto ao mérito de proposições que tratem, entre outros temas, de prevenção à corrupção, de acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na Administração Pública federal direta e indireta e de prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos. O projeto em exame encaixa-se de forma precisa nessas atribuições de competência.

A nosso juízo, o Projeto de Lei nº 6.047, de 2023, é meritório ao aperfeiçoar as regras de transparência e de governança das organizações da sociedade civil, popularmente conhecidas como ONGs, mediante duas diretrizes:

- a) aumento da transparência, mediante a exigência de publicação da origem de todos os seus recursos, da remuneração de seus dirigentes e de todos os contratos, acordos e convênios celebrados com entidades da Administração Pública; e
- b) vedação ao exercício de funções diretivas ou consultivas por ocupantes de cargos públicos.

Com relação ao financiamento das organizações da sociedade civil, o relatório final da CPI das ONGs evidenciou que essas entidades recebem “centenas de milhões de reais de fontes estrangeiras”, sem “transparência suficiente acerca da origem de suas receitas”. Salutar, assim, a

exigência de discriminação específica de todas as suas receitas e despesas, bem como a exigência de publicação na internet.

Louvável, ainda, a exigência de divulgação da remuneração auferida por seus dirigentes, o que contribuirá para evitar abusos e o desvirtuamento da finalidade dessas instituições.

No que concerne à vedação ao exercício de funções diretivas ou consultivas nas ONGs por servidores públicos, destacamos que o relatório final da CPI identificou a existência de “uma verdadeira ‘porta giratória’ entre pessoas ligadas a ONGs e integrantes dos governos federal e estaduais”. Ainda segundo o relatório, “quando tais pessoas perdem seus cargos no governo, são alocadas em ONGs e vice-versa”. Nada mais adequado, assim, do que a mencionada vedação, aliada à quarentena de dois anos, que nos parece igualmente adequada.

Ressaltamos que a proposição não veda a participação de servidores públicos nas ONGs – apenas os proíbe de exercer funções diretivas ou consultivas. As demais atividades, dessa forma, podem ser exercidas, desde que sem remuneração adicional.

A eficácia das disposições relativas aos servidores públicos é assegurada pela alteração da Lei de Improbidade Administrativa, que prevê como ato de improbidade o recebimento, por servidor público, de remuneração, subsídio ou qualquer vantagem oriunda de organizações da sociedade civil, bem como a participação na composição de conselho ou diretoria de organização da sociedade civil.

A inovação legislativa pretendida, dessa forma, é bastante positiva, pois contribui para incrementar o controle social sobre as atividades das ONGs e reduz possíveis conflitos de interesse decorrentes da participação de servidores públicos na gestão dessas entidades.

Consideramos necessários, contudo, alguns ajustes na proposição.

Relativamente às regras de transparência previstas no art. 2º, consideramos que devam alcançar apenas (i) as ONGs que tenham vínculo com o Poder Público – previstas nos incisos I a III do art. 1º; e (ii) as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, previstas no inciso IV, que auferam benefícios fiscais. Com relação às demais entidades previstas no inciso

IV, consideramos tratar-se de exigência desarrazoada, uma vez que impõe um dever de publicidade a entidades de direito privado que não gozam de benefícios diretos do Poder Público.

A exigência de divulgação das informações “em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerçam suas ações” também nos parece excessiva, haja vista tratar-se de documentos de dezenas ou mesmo centenas de páginas, sendo suficiente a divulgação nos sítios da internet das respectivas entidades, vedada a exigência de cadastro ou de identificação do usuário para fins de acesso.

Consideramos necessário, ainda, alterar a redação do art. 14 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que trata da cessão especial de servidor público para as OSs. A redação atual dessa Lei permite o pagamento de vantagem pecuniária aos servidores cedidos, a exemplo de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria, o que não se coaduna com os ditames deste PL.

Também consideramos necessário ressaltar da prática de ato de improbidade administrativa a participação de membros do Poder Público no conselho de administração das Organizações Sociais, expressamente autorizada pelo § 2º do art. 3º da proposição.

Por fim, propomos substituir a expressão “servidor público” por “agente público” – mais ampla –, de forma a alcançar também os agentes políticos e os agentes públicos sem estabilidade, mais suscetíveis às influências indevidas que a proposição visa coibir. Aproveitamos o conceito de “agente público” constante do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa, com um pequeno ajuste, consistente na exigência de remuneração em pecúnia, de forma a afastar funções meramente eventuais, como jurados e mesários. Incluímos, ainda, ressalva ao exercício da docência, sob pena de inviabilizar que agentes públicos lecionem em instituições privadas, o que representaria, de modo desproporcional, restrição superior à imposta pelo constituinte até mesmo aos magistrados e membros do Ministério Público, que tiveram expressamente resguardada a liberdade de magistério (arts. 95, parágrafo único, inciso I, e 128, § 5º, inciso II, alínea “d”, da Constituição Federal).

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6.047, de 2023, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CTFC

Substitua-se, na ementa do Projeto de Lei nº 6.047, de 2023, a expressão “servidores públicos” por “agentes públicos”, e promovam-se as seguintes alterações no art. 3º:

“**Art. 3º** É vedado ao agente público exercer cargo de membro de órgãos diretivos ou consultivos das entidades mencionadas nos incisos do *caput* do art. 1º.

.....

§ 3º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce de forma remunerada em pecúnia, ainda que transitoriamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”

EMENDA Nº – CTFC

Promovam-se as seguintes alterações no art. 2º do Projeto de Lei nº 6.047, de 2023:

“**Art. 2º** As organizações referidas nos incisos I a III do *caput* do art. 1º e as entidades referidas no inciso IV do *caput* do art. 1º que auferiram benefícios fiscais de qualquer natureza deverão divulgar na internet:

.....

Parágrafo único. O acesso às informações de que trata o *caput* prescinde de cadastro ou de identificação do usuário.”

EMENDA Nº – CTFC

Promovam-se as seguintes alterações na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, nos termos do art. 5º do Projeto de Lei nº 6.047, de 2023:

“**Art. 2º**

.....

§ 2º Para fins do inciso XIII do art. 9º e do inciso XIII do art. 11 desta Lei, a qualificação como agente público exige a percepção de remuneração em pecúnia do respectivo órgão ou entidade do poder público.

.....” (NR)

“**Art. 9º**

.....

XIII – receber o agente público remuneração, subsídio ou qualquer vantagem, direta ou indireta, a qualquer título, oriunda de organizações mencionadas nas alíneas “a” a “d” do inciso XIII do art. 11 desta Lei, salvo retribuição pelo exercício da docência.

.....” (NR)

“**Art. 11.**

.....

XIII – participar o agente público, ressalvado o disposto no art. 3º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, da composição de conselho ou diretoria de:

a) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações Sociais, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

b) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

c) organizações da sociedade civil que, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, firmem com a administração pública termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação;

d) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que exerçam atividades de relevante interesse social, coletivo ou difuso.

.....” (NR)

EMENDA Nº – CTFC

Incluam-se os seguintes arts. 6º e 7º no Projeto de Lei nº 6.047, de 2023, renumerando-se a cláusula de vigência:

“**Art. 6º** O art. 14 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 14.**’

§ 2º Não será permitido, a qualquer título, o pagamento de vantagem pecuniária por organização social a servidor cedido.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem.’ (NR)”

“**Art. 7º** Revoga-se o § 1º do art. 14 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator