

MARCO LEGAL: CONGRESSO DEVE VOTAR PROJETO DE LEI

No último dia 28 de julho, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que visa regulamentar a relação do Governo com as entidades do Terceiro Setor



Paul Klee - detalhe



Neste Número:

- *Justificativa governamental*
- *Íntegra do Projeto*
- *Avaliação do Projeto de Lei*
- *Tramitação no Congresso*

Os objetivos da lei mexicana são:

- ◆ estimular a participação organizada dos cidadãos para somar sua contribuição ao desenvolvimento nacional;
- ◆ reduzir os custos humanos do processo de crescimento de nossas economias e incidir de uma maneira criativa na identificação de soluções viáveis aos problemas que obstaculizam a que muitos tenham acesso a oportunidades de desenvolvimento e realização pessoal;
- ◆ estimular as ações de indivíduos que, fundados nos princípios de solidariedade e filantropia, dedicam seus esforços, intentos e recursos materiais para construir um mundo que ofereça possibilidade de realização humana integral a todas as pessoas;
- ◆ ajudar a simplificar e facilitar as opções de participação das organizações civis nos processos de planificação das ações de bem-estar social.

A Lei mexicana defende os seguintes princípios:

Independência das instituições na definição de seus objetivos sociais. As instituições sem fins lucrativos

devem contar com os demais setores da sociedade e com a necessária liberdade para desenvolver a sua própria estratégia de contribuição social. As instituições do setor devem poder ser um laboratório de experimentação social e não apenas uma extensão das políticas governamentais.

Considerar as instituições sem fins lucrativos como entidades de interesse e utilidade pública, o que implica em estabelecer mecanismos de canalização de recursos públicos para suas atividades e à outorga de diversos estímulos fiscais para promover suas ações.

Estabelecer iniciativas e mecanismos, em base ao princípio de colaboração e mútua responsabilidade, que permita uma nova relação de governo e sociedade para poder aproveitar ao máximo o talento e a experiência dos cidadãos e suas instituições, no desenho, execução, operação, administração e avaliação de políticas públicas.

Silvio Caccia Bava
Presidente da ABONG

TRAMITAÇÃO

O Projeto de Lei no Legislativo

O Projeto de Lei foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no dia 28/7/98. Até 7/8/98, não havia o despacho da Presidência da Câmara para as Comissões permanentes que irão analisar o projeto.

Podem ocorrer duas situações:

1) Tramitação normal nas duas Casas Legislativas, isto é, o projeto é analisado em seu mérito e posteriormente a questão jurídica. Podendo, devido ao tema tratado, ficar restrito à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação-CCJ. A critério da Presidência da Câmara ou solicitação de alguma outra Comissão permanente, o projeto poderá ter seu mérito analisado por outra Comissão além da CCJ. Designado relator, o deputado apresenta na Comissão um parecer respeitando o projeto na íntegra ou um substitutivo com emendas. Após o parecer ser votado na Comissão segue para o Plenário da Câmara. Sendo aprovado no Plenário da Câmara segue para o Senado onde terá tramitação igual.

2) Em regime de urgência. Um requerimento apresentado por 10% da Câmara ou líder de bancada composta por no mínimo 51 deputados, solicitando a tramitação em regime de urgência é votado no Plenário da Câmara, sendo aprovado o requerimento o PL passa imediatamente para a Ordem do Dia do Plenário. É escolhido um relator que irá apresentar seu parecer e acolher ou não emendas, durante o processo de discussão no Plenário.

O procedimento no Senado poderá ser o mesmo adotado na Câmara. A vontade política da Presidência da República é determinante no processo de votação do projeto de lei. A aprovação nas duas Casas Legislativas e a sanção presidencial poderá ocorrer em 15 dias ou em três anos se assim for o interesse do Executivo.

Transição lenta, gradual e insegura

O compromisso da ABONG e suas associadas, de outras ONG's, entidades de assistência social e fundações com o caráter público de suas finalidades, e com a publicização das relações entre o Estado e entidades da Sociedade Civil e do acesso destas a fundos públicos, exige de todos esses atores uma percepção bastante clara da complexidade do processo de mudança do marco legal daquilo que se convencionou chamar *Terceiro Setor*.

Já no processo de aprovação da LOAS e de instalação do atual CNAS (substituindo o famigerado CNSS), a ABONG mobilizou suas forças e de suas associadas de forma coerente com o entendimento de que seus compromissos com a cidadania e a democratização da Sociedade Brasileira exigiam das nossas ONG's um papel ativo na reforma e publicização do campo da assistência social que ia muito além dos interesses imediatos e/ou corporativos das ONG's.

O fato de o governo FHC, mesmo não sendo guiado por uma filosofia consistente acerca do papel do Estado e das OSC's - Organização da Sociedade Civil - na promoção de políticas sociais, se disponha a introduzir mudanças progressistas no regime legal desse vasto universo antes conhecido como o das "entidades sem fins lucrativos" - a simples disposição de separar o joio do trigo, isto é, de retirar desse universo falsas entidades sem fins lucrativos, como hospitais e escolas privadas altamente lucrativos (e cujos lucros são apropriados para fins privados) - já é um passo significativo que só por sectarismo poderíamos desprezar.

Que isso venha de cambalhota com uma política "de parceria" entre governo e Sociedade Civil cheia de ambigüidades - num contexto selvagem de desconstrução de direitos e de retrocesso sistêmico das políticas públicas - é de fato um grande complicador. Que o atual governo seja tão manietado por suas alian-

ças conservadoras e por sua pavorosa base de sustentação congressual é mais inquietante ainda. Essa base de sustentação - os "evangélicos" por exemplo - poderá exigir concessões do Governo na discussão do Projeto de Lei em pauta. Para completar o quadro das dificuldades, não podemos esquecer que a área econômica do governo - que nada mais é do que o núcleo de poder real desse governo - resiste de modo hábil e flexível, mas com tenacidade e insensibilidade social, a todas as veleidades de renúncia

"Precisamos também ter clareza que nesse processo a correlação de forças a curto e médio prazos nos é extremamente desfavorável"

fiscal ou qualquer outra forma de "agravar o déficit fiscal" para a viabilização das políticas sociais e um efetivo fortalecimento do Terceiro Setor. Um bom exemplo disso é a rapidez com que o Ministro Malan descartou a hipótese aventada pelo candidato FHC de gastar parte do dinheiro da privatização da Telebrás com "o social".

A consequência disso tudo é uma estratégia tímida com duas características principais: 1. "fazer uma omelete sem quebrar os ovos", isto é, mexer o menos possível nos interesses estabelecidos e tentar criar, à margem destes, um novo *Terceiro Setor*, puro e rejuvenescido. 2. Criar primeiro um novo modelo de qualificação das entidades - uma nova identidade jurídica - e só depois dar substância a esse avanço formal, sobretudo no tocante aos ganhos materiais que po-

deriam constituir efetivamente uma alavanca de mudança. Nesse contexto, o chamado "Termo de Parceria" surge como o único ganho possível, enquanto instrumento de flexibilização do acesso de entidades do Terceiro Setor a recursos públicos, sempre que houver base para um acordo com um órgão governamental disposto a financiar uma "Sociedade Civil de caráter público". Ainda não está claro como se poderá evitar o uso discricionário desse instrumento.

Precisamos também ter clareza que nesse processo a correlação de forças a curto e médio prazos nos é extremamente desfavorável, o que tornaria completamente irrealista a hipótese de apresentação de um projeto alternativo que não contasse com o apoio dos setores do governo favoráveis à demarcação do Terceiro Setor do universo indiscriminado das sem fins lucrativos (verdadeiras e falsas).

Impõe-se assim que as ONG's e seus aliados tenham uma estratégia firme de continuidade desse processo, esclarecendo os congressistas e a opinião pública sobre o alcance limitado do novo diploma legal e o risco de que não se consiga ir além de pitícos resultados, apesar das intenções reiteradas pelo Conselho da Comunidade Solidária e pela Casa Civil. Devemos cobrar dos nossos interlocutores governamentais um calendário claro para a apresentação de outros instrumentos legais que possam dar materialidade à suposta vontade política do governo de fortalecer o *Terceiro Setor*. Mas acima de tudo não podemos abrir mão nesse debate de um posicionamento crítico bastante duro que desmistifique a incongruência do discurso que procura descarregar em cima da Sociedade Civil a ineludível responsabilidade do Estado no enfrentamento da dívida social brasileira.

Jorge Eduardo Saavedra Durão
Representante da ABONG na
questão do Marco Legal

Monitoramento da questão do Marco Legal do Terceiro Setor

Incluindo alguns comentários elaborados após o exame do Projeto de Lei¹

A reunião foi convocada por iniciativa conjunta do Fórum de Meio Ambiente (Humberto Mafra) e da ABONG (Jorge Eduardo S. Durão).

Houve um momento da reunião reservado a um informe da Dra. Alexandrina Sobreira, da Casa Civil da Presidência da República, acerca da mensagem sobre a matéria enviada naquela data ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. Antes e depois do encontro com a Dra. Alexandrina, os participantes da reunião fizeram a avaliação que ao final será registrada.

O Projeto de Lei enviado ao Congresso pelo Presidente da República

O Projeto de Lei resulta da fusão de dois dos produtos elaborados pelo Comunidade Solidária nas duas rodadas de interlocução com a Sociedade Civil: 1. O modelo de (auto)qualificação das Organizações da Sociedade Civil (OSC's) de Caráter Público e 2. O "Termo de Parceria"².

Note-se que o Projeto de Lei - talvez por conformidade com o Código Civil - substituiu a expressão "Organização da Sociedade Civil" (de Caráter Público) por "Sociedade Civil" (SC).

A demora no envio da mensagem deveu-se à pouca familiaridade da Assessoria Jurídica encarregada de formatar o Projeto com o assunto "Terceiro Setor" e também às negociações políticas no âmbito

do Governo Federal. Foi requerida a assinatura do Ministro Malan (Fazenda) na Exposição de Motivos. Esta assinatura sinalizaria que esta é uma etapa de um processo que se desdobrará numa segunda etapa de providências legais relativas a tributos e incentivos fiscais ao Terceiro Setor. Na reunião de interlocução do Comunidade Solidária, o Ministério da Administração havia expressado sua posição favorável à inclusão das Organizações Sociais (OS's) no Projeto (para se beneficiarem do "Termo de Parcerias"). No Projeto de Lei não há uma exclusão expressa das chamadas "Organizações Sociais", mas esta se dá pela conceituação, ainda que não haja um dispositivo explícito. O órgão encarregado do Registro será o Ministério da Justiça, o qual - na visão do Governo - necessitará de uma estrutura mínima para tal, já que se trata de um processo de autoclassificação.

Parte do conteúdo original dos dois instrumentos "foi aparado" e ficou para ser colocado em regulamento.

As entidades que gozam efetivamente dos benefícios do estatuto jurídico anterior³ (o que não é o caso da maioria das ONG's filiadas à ABONG e também das Fundações empresariais) terão dois anos para optarem definitivamente pelo novo estatuto, só então devendo renunciar aos benefícios do antigo estatuto.

A opção será condicionada, segundo os participantes da reunião enfatizaram no diálogo com a Dra. Alexandrina

Sobreira, aos benefícios que forem vinculados ao novo estatuto, os quais, no projeto de lei ora enviado ao Congresso, se restringem ao "Termo de Parceria" e a não desprezíveis ganhos simbólicos. Segundo o governo, os benefícios - antes listados exhaustivamente por Humberto Mafra e Sílvio Santana - vão ser colocados noutra diploma legal, o que implicará numa nova etapa de negociação.

As próximas etapas desse processo passam assim por dois momentos importantes:

1. A tramitação do Projeto no Congresso, onde se prevêem resistências e tentativas de desfiguração (inclusão indiscriminada de setores excluídos do mesmo - lembramos que ficaram de fora hospitais e escolas privados, a Santa Casa, a Mitra etc.); a aprovação do Projeto este ano só será possível através de um acordo de lideranças entre o governo e a oposição.

2. Negociação entre as OSC's de caráter público e o Governo visando à garantia dos benefícios e à regulamentação.

Nossa avaliação

Manteve-se a avaliação de que se trata de um potencial avanço, porém muito tímido e sujeito a condições de incerta realização futura para realmente concretizar essas potencialidades.

O Projeto de Lei responde às exigências de rigor e transparência que as enti-

¹ Ata da reunião realizada no dia 23/7/98, em Brasília, na sede do Inesc, e redigida por Jorge Eduardo S. Durão, com comentários de Humberto Mafra e Bizeth Jaime.

² O termo de parceria é um tipo de acordo, de caráter negocial, mais flexível que os contratos e convênios, que permite repasse de fundos às OSC's sujeitos à avaliação por produto (resultados). Ainda não está claro se haverá concurso para o acesso a esses fundos.

³ Por estatuto jurídico anterior, referimo-nos ao registro no CNAS, títulos de utilidade pública (federal e estadual ou municipal, certificado de entidade filantrópica, com as decorrentes imunidade e/ou isenções).

dades sérias têm colocado como requisito do caráter público e como forma de se demarcarem da "pilarantropia". Consta que a Casa Civil considerou a lei duríssima, do ponto de vista das exigências do regime de funcionamento, e queria flexibilizá-la, mas ter-lhe-ia sido dito que essa era a posição das entidades. É possível que a formulação de alguns artigos do projeto de Lei - sobretudo o Artigo 13 - dê margem a esse tipo de interpretação, o que talvez possa ser corrigido na tramitação do Projeto no Congresso Nacional.

O fato de o Projeto de Lei, pela primeira vez, vincular finalidade e regime de funcionamento, não assusta as OSC's de caráter público⁴. As entidades sérias já se sujeitam a auditorias externas, como a nova lei prevê. Esta é uma vantagem, na medida em que o novo estatuto parece ser de fato inóspito para a "pilarantropia" e para os que queiram fundar ONG's apenas para ganhar dinheiro.

Entretanto, preocupa a hipótese de se reproduzirem no novo modelo e instrumentos legais as inúmeras exigências burocráticas da legislação anterior. Dois exemplos:

1. No Art. 4º, VII, c) a exigência de auditoria por auditores externos independentes havia sido restringida, nas discussões precedentes com o Conselho da Comunidade Solidária, às entidades com orçamentos superiores a R\$600 mil. Isto não fica explícito no Projeto;

2. No *caput* do mesmo artigo a palavra "expressamente" configura uma exigência que na prática obrigaria todas as entidades interessadas em se qualificarem como SC's de caráter público a procederem previamente a reformas de Estatuto.

A questão séria é que a Lei ficou vazia, sem benefícios para atrair as entidades para o novo Estatuto e compensar a perda de vantagens significativas, como a isenção da contribuição previdenciária patronal (direito adquirido de algumas entidades), que o antigo estatuto legal confere às entidades por ele alcançadas. Isso pode levar a uma indesejável clivagem entre as entidades educacionais e de assistência social (cujo estatuto é garantido constitucionalmente), por um lado, e as demais "OSC's de caráter público", de outro. Nesse sentido, é da maior importância o dispositivo que define o processo de transição. Um desfecho mais favorável pode ser facilitado pelo mecanismo de transição adotado - prazo de dois anos para opção entre os dois modelos, desde que se vinculem ao novo modelo das OSC's com caráter público os devidos benefícios em contrapartida do maior rigor e garantia de transparência, visados pela nova legislação. Alguns interlocutores na Comunidade Solidária e na Casa Civil têm afirmado que em dois anos serão vinculados mais benefícios ao novo estatuto legal.

Várias considerações foram feitas

acerca desses benefícios, tendo havido consenso quanto à insuficiência das propostas até agora avançadas, seja pela Fazenda, seja pelo anteprojeto do Dr. José Paulo Cavalcanti (consultor do Comunidade Solidária). Considerou-se inadmissível que não sejam dedutíveis do Imposto de Renda doações para os Fundos da Educação, Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente. *Verificamos que, por enquanto, nada nesses instrumentos fortalece as entidades na sua autonomia, nada revela a existência de uma vontade política de superar as ambigüidades na relação ONG's / Estado através de uma política social forte (tipo *New Deal*) em que o Estado, além de cumprir o seu papel próprio e insubstituível, ainda apoiaria efetivamente o Terceiro Setor. Na verdade estamos num contexto extremamente desfavorável no tocante à implementação de políticas sociais.*

No tocante ao Termo de Parceria - único ganho substantivo imediato - há dois riscos a serem evitados: 1. o da avaliação unilateral do produto do trabalho (resultado) das OSC's pela parte contratante (o governo), que em muitas parcerias tem se mostrado como parte faltosa; 2. o risco de que a Lei deixe aberta a porta para a absoluta discricionariedade na distribuição de fundos públicos através desse instrumento. Na discussão foram feitas referências aos sorteios e loterias como um possível instrumento para assegurar fundos ao Terceiro Setor, como ocorre na Holanda e em outros países.

Local: Brasília, DF, na sede do INESC

Data: 23.07.98

Participantes: Bizeh Jaime (INESC), Flávio Schuch (Ágora), Jorge Eduardo Saavedra Durão (ABONG / FASE), Humberto Mafra (Fórum de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), Silvio Santana (Fundação Esquel), Donald Sawyer (ISPN).

⁴ O que não quer dizer que não haja pontos complicados. Por exemplo, o fato de administradores e Conselheiros serem responsáveis por dolo ou fraude pode dificultar ainda mais a que pessoas se voluntariem para exercerem papéis nos Conselhos das entidades.

Exposição de motivos

Brasília, 24 de Julho de 1998

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência o projeto de lei versando sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, que institui e disciplina o Termo de Parceria.

O processo de negociação iniciado pelo Conselho da Comunidade Solidária sobre o marco legal do Terceiro Setor, que teve início em julho de 1997, foi realizado a partir da consulta e intenso diálogo com mais de 90 representantes do Governo Federal e das organizações do Terceiro Setor, incluídos os onze Ministros de Estado que compõem o Conselho. Desse modo, foram identificadas as principais dificuldades legais e as sugestões de como mudar e inovar a atual legislação relativa às organizações da sociedade civil que são de caráter público.

Nesse processo, foi possível aos interlocutores chegarem a alguns consensos básicos que constituíram parâmetros para a elaboração das propostas de mudança do marco legal:

1. o fortalecimento do Terceiro Setor, no qual se incluem as entidades da sociedade civil de fins públicos e não-lucrativos, constitui hoje uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país;

2. o fortalecimento do Terceiro Setor exige que seu marco legal seja reformulado;

3. a reformulação do marco legal do Terceiro Setor exige a construção de um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de Terceiro Setor;

4. a expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor é uma responsabilidade, em primeiro lugar, da própria Sociedade, a qual deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de ensejar a construção da sua auto-regulação;

5. a reformulação do marco legal do Terceiro Setor exige que o estabelecimento de direitos seja acompanhado pela contrapartida de obrigações das entidades do Terceiro Setor para com o Estado quando estiverem envolvidos recursos estatais.

No Brasil, como em toda parte, o Terceiro Setor - não-governamental e não-lucrativo - coexiste hoje com o Estado (primeiro setor) e com o mercado (segundo setor), mobilizando um volume crescente de recursos e energias para iniciativas de desenvolvimento social.

Essa multiplicação de iniciativas privadas com sentido público é um fenômeno recente, massivo e global. O protagonismo dos cidadãos e de suas organizações rompe a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. A expansão do Terceiro Setor dá origem, portanto, a uma esfera pública não-estatal.

As características do Terceiro Setor são a espontaneidade e a diversidade. Na década de 80, foram as organizações não-governamentais que articulando recursos e experiências em diversos setores da sociedade ganharam visibilidade enquanto novos atores do processo de participação cidadã. Hoje o conceito de Terceiro Setor é bem mais abrangente. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer. Além disso, engloba as experiências de

trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais. Mais recentemente temos observado o fenômeno crescente da filantropia empresarial, pela qual as empresas concretizam sua responsabilidade social e o seu compromisso com melhorias nas comunidades.

Tendo em vista os problemas diagnosticados pelos participantes da Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, a necessidade de fortalecimento do Terceiro Setor no Brasil e o aperfeiçoamento das suas relações com o Estado foi elaborada a Lei que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público e que institui o Termo de Parceria.

Os participantes chegaram ao consenso de que um dos principais objetivos da nova qualificação das organizações do Terceiro Setor seria, além de simplificar os procedimentos para o registro, possibilitar o reconhecimento institucional daquelas entidades de fato sem fins lucrativos e efetivamente voltadas para a produção de bens e serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade.

A Lei visa simplificar o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos a fim de potencializar as relações entre o Estado e a sociedade civil. Atualmente, o sistema de qualificação é inadequado, seja pela burocratização dos procedimentos, seja pelos efeitos vinculantes estabelecidos entre registros e incentivos.

A legislação vigente preocupa-se excessivamente com o fornecimento de documentos e registros contábeis em detrimento do acompanhamento do desempenho da entidade e do controle de resultados. Por ser pouco precisa na definição de requisitos para o reconhecimento dos títulos, permite uma apreciação discricionária da autoridade no ato de qualificação.

Os requisitos para o reconhecimento do Título de Utilidade Pública e Certificado de Fins Filantrópicos são de difícil acesso e de elevado custo operacional para as entidades. A vinculação existente entre a posse de títulos e registros e o acesso a determinados incentivos e parcerias com o Estado (por exemplo, dedução de imposto de renda das doações de pessoas jurídicas, acesso a subvenções e convênios, isenção de contribuição patronal à seguridade social) impõe barreiras burocráticas sucessivas e cumulativas em várias instâncias governamentais sem, no entanto, permitir uma base de informações segura para estabelecer relações entre as entidades e o Estado.

O atual sistema de qualificação não diferencia a finalidade social das entidades, tratando de forma idêntica entidades de fins mútuos (destinadas a um círculo restrito de sócios) daquelas de fins comunitários (dirigidas à comunidade de um modo geral). A despeito do papel distinto que desempenham, a legislação considera os dois tipos de entidades igualmente aptas a receber os mesmos títulos e benefícios por parte do Estado tais como isenção da cota patronal da seguridade social, subvenções sociais, contratação direta.

Por outro lado, a atual legislação que rege o Terceiro Setor não prevê dispositivos de fiscalização suficientes para exercer o controle da utilização dos recursos públicos pelas entidades e assegurar que sejam aplicados segundo critérios de eficácia, eficiência e transparência.

Tendo em vista esses problemas, os principais objetivos da Lei proposta são:

i) classificar e qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simplificados e transparentes, possibilitando uma base de informações confiável e objetiva que oriente a definição de parceiros e concessão de incentivos governamentais;

ii) implementar mecanismos adequados de responsabilização da organização visando garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas entidades do Terceiro Setor de fato sejam destinados a fins públicos;

iii) criar o Termo de Parceria que é um instrumento de fomento que permite a negociação de objetivos e metas entre as partes e também o monitoramento e a avaliação dos projetos.

O grupo de trabalho responsável pela elaboração da presente Lei, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, entendeu que o melhor meio de imprimir, cada vez mais, credibilidade ao Terceiro Setor seria mediante uma lei que qualificasse, no universo das organizações do Terceiro Setor, o subconjunto das que atuam de acordo com os fins públicos. Desse modo, a Lei que apresentamos objetiva regular a existência legal das entidades daquele subconjunto, ou seja, das organizações da sociedade civil de caráter público. Não terão acesso ao novo sistema entidades cujas finalidades e regime de funcionamento não condizem com a orientação geral que preside o atual esforço de mudança do marco legal do Terceiro Setor.

É preciso, ainda, esclarecer que esta Lei não interfere no regime atual composto pelos Títulos de Utilidade Pública, pelo Certificado de Fins Filantrópicos e pelo Registro no Conselho Nacional de Assistência Social. Esse regime será mantido e as entidades nele incluídas

poderão ser qualificadas de acordo com os preceitos da presente Lei. Essas entidades regidas pelo regime atual poderão acumular as duas qualificações por um prazo de dois anos, findo o qual terão que optar por um ou outro regime.

Do ponto de vista da agilidade operacional para formalização de parcerias, a Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária identificou que os contratos e convênios não são considerados adequados às especificidades das organizações privadas com fins públicos e não apresentam critérios objetivos de identificação, seleção, competição e contratação da melhor proposta.

Atualmente, as entidades convenientes são aquelas que possuem Registro de Entidade de Assistência Social e Título de Utilidade Pública Federal. O problema refere-se à ênfase excessiva no controle *ex-ante* das entidades para a obtenção de acesso aos benefícios governamentais e formalização de convênios, em detrimento de critérios de avaliação de resultados. Além disso, quando ocorre a celebração de convênios, as entidades ficam sujeitas às mesmas regras gerenciais do setor estatal, perdendo a flexibilidade na administração e no uso de recursos.

A realização de contrato, por seu turno, pressupõe concorrência por meio de licitação e apesar das possibilidades de dispensa estabelecidas em lei, a interpretação varia quando se trata da aplicação para as organizações do Terceiro Setor. Por outro lado, a competição entre setor privado e organizações do Terceiro Setor nos processos de licitação gera uma concorrência desigual pela estrutura de custos e incentivos diferenciados.

Esta Lei consubstancia, portanto, o consenso aprovado pelos interlocutores sobre a necessidade de rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando identificar mecanismos mais adequados de relação entre o Estado e o Terceiro Setor quando envolvidos recursos estatais.

Pelas razões acima apresentadas, o Termo de Parceria consiste em um novo instrumento, complementar aos instrumentos em vigor, que traduz a relação de parceria entre instituições com fins públicos, mas de origem diversa (estatal e social) e com natureza diferente (pública e privada). Regido pelos princípios da transparência, competição, cooperação e parceria, possibilita a

escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico, de maior relevância sob o ponto de vista de serviços prestados à sociedade.

O Termo de Parceria é um instrumento de fomento que permite, por um lado, a negociação de objetivos e metas entre as partes e, por outro, o monitoramento e a avaliação dos projetos, possibilitando maior transparência dos produtos e resultados efetivamente alcançados pelas entidades. Enquanto instrumento de gestão, aponta para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, maior eficiência e flexibilidade do controle administrativo e na aplicação dos recursos públicos, viabiliza a melhoria dos sistemas de gerenciamento, quer no âmbito da administração pública, quer na esfera das organizações da sociedade civil.

À maior autonomia gerencial das organizações viabilizada pelo Termo de Parceria, corresponde o compromisso do Estado para flexibilizar os controles burocráticos das atividades-meio. Desse modo, em lugar do controle burocrático apriorístico e de uma cultura impeditiva para o uso de recursos, realiza-se a avaliação de desempenho global do projeto em relação aos benefícios direcionados para a população-alvo, por meio de mecanismos de fiscalização e responsabilização previstos na presente Lei. Em suma, a criação do Termo de Parceria imprime maior agilidade gerencial aos projetos e gera condições para a realização do controle dos resultados, com garantias para que os recursos estatais sejam utilizados de acordo com os fins públicos.

Por fim, vale ressaltar que esta Lei representa um ponto de inflexão importante na relação entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado, avançando na direção da ampliação da esfera pública no Brasil.

Respeitosamente,

Clóvis de Barros Carvalho

Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Pedro Malan

Ministro de Estado da Fazenda

Waldeck Ornelas

Ministro de Estado da Previdência

Renan Calheiros

Ministro de Estado da Justiça

Projeto de Lei enviado ao Congresso

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE CARÁTER PÚBLICO

Art. 1º. Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

- VI - os planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras.
- IX - as cooperativas de qualquer tipo ou gênero;
- X - as fundações públicas;
- XI - as fundações ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objeto social seja dedicado à realização de pelo menos uma das seguintes atividades:

- I - assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação;
- IV - promoção gratuita da saúde;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo;

XIII - assistência judiciária e proteção jurídica gratuita.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos e ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, e pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido ao disposto no artigo anterior, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos, cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da moralidade;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdeu aquela qualificação, será destinado a outra Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os diretores da entidade que respondam pela respectiva gestão executiva, e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos procedimentos contábeis exigidos pelo regulamento do imposto de renda;

b) que se dê publicidade, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e aos documentos contábeis da entidade, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, sobre a totalidade de suas contas, conforme previsto em regulamento.

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos artigos 3º e 4º, a pes-

soa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído por cópia autenticada dos seguintes documentos:

I - Estatuto registrado em Cartório.

II - Ata de eleição de sua atual diretoria.

III - Balanço patrimonial e demonstrativo dos resultados financeiros dos últimos dois exercícios.

IV - Declaração de isenção do Imposto de Renda dos últimos dois exercícios.

V - Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça, no prazo de trinta dias, decidirá o correspondente pedido, deferindo-o ou não.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da data da correspondente decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Caráter Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 2º desta Lei.

II - A requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º desta Lei;

III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Caráter Público a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo, no qual será assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão é parte legítima para demandar, junto às autoridades competentes, a instauração de processo administrativo de perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução direta das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

Parágrafo único. São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - à do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

IV - a de estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos diretores e empregados das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, no exercício de suas funções;

V - A que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Caráter Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório relativo à execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria deverão ser analisados por comissão de avaliação, indicada pela autoridade competente.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o

exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no país e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contados da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade, salvo com a anuência do órgão público parceiro.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. Aplicam-se às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as normas relativas ao serviço voluntário, instituídas pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.

Art. 17. É vedado às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público a participação em campanhas de caráter político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 18. O Ministério da Justiça permitirá livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público.

Art. 19. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei.

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá, automaticamente, a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.