

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE LEI Nº 3.877, DE 2004

(Apenso: PL 3841/04; PL 2312/03; PL 3982/04; PL 4574/04; PL 4259/04; PL 611/07; PL 644/07; PL 2730/11; PL 3328/12; PL 3583/12; PL 1880/07; PL 2118/07; PL 4366/08; PL 385/11; PL 4507/08; PL 5070/09; PL 5950/09; PL 2764/11; PL 2864/11)

Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado EDUARDO BARBOSA

## I – RELATÓRIO

A proposição em comento é oriunda do Senado Federal, cabendo, agora, à Câmara dos Deputados, proceder à sua revisão, nos termos do art. 65 da Constituição Federal.

Naquela Casa, a matéria foi aprovada na forma de um Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 7, de 2003, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Não-Governamentais (CPI - ONG).

No art. 1º, dispõe-se que são livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento de entidades de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos e normas estatutárias visem a fins de interesse público, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento. Dispõe-se, ainda, que a mera constituição de pessoa jurídica de direito privado, nos termos dispostos no *caput* do artigo, não enseja sua qualificação como: I - instituição criada com a finalidade de dar apoio a projetos

de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais de ensino superior e pesquisa científica e tecnológica, assim definida na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994; II – Organização Social, assim definida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; III - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, assim definida na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

A par disso, a proposição trata da prestação de contas anual dos recursos recebidos (art. 2º); da catalogação das entidades em cadastro especificamente voltado a essa finalidade, mantido pelo Ministério da Justiça (art. 3º); das condições específicas para recebimento de subvenções governamentais (art. 4º) e da exigência de autorização do Ministério da Justiça para funcionamento, quando se tratar de entidades de origem estrangeira (art. 5º).

Da justificação apresentada pela CPI do Senado Federal para a apresentação desta proposição, destaca-se, por relevante, a seguinte passagem:

*“Assiste-se no Brasil, há vários anos, a proliferação de ONGs, de matizes e objetivos diversos, nacionais e estrangeiras, sem que haja qualquer mecanismo institucional de controle sobre as atividades que desenvolvem, sobre a legitimidade da forma e dos critérios de escolha de seus representantes e sobre a origem e o destino dos recursos que arrecadam.”*

Apensados a esta proposição, acham-se os seguintes projetos de lei:

- 1) PL 3841/2004, do Deputado José Santana de Vasconcellos, que “Dispõe sobre as regras para registro de Organizações não Governamentais - ONG's, estabelece normas para celebração de convênio entre aquelas e o Poder Público, e dá outras providências”;
- 2) PL 2312/2003, da Comissão de Legislação Participativa, que “Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional das Organizações Não-Governamentais”;
- 3) PL 3892/2004, do Deputado Ivan Ranzolin, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento

- pelo Poder Executivo de organizações não governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências”;
- 4) PL 4574/2004, do Deputado Ronaldo Vasconcellos, que “Torna possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos”;
  - 5) PL 4529/2004, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que “Altera o Código Civil, para estender a fiscalização do Ministério Público às organizações não-governamentais que realizem parcerias com o Poder Público”;
  - 6) PL 611/2007, do Deputado Sebastião Bala Rocha, que “Dispõe sobre as organizações não-governamentais estrangeiras, cria o Registro Nacional de Organizações Não-Governamentais e dá outras providências”;
  - 7) PL 644/2007, do Deputado Índio da Costa, que “Dispõe sobre a caracterização das Organizações Não-Governamentais para efeito de contratação com o Poder Público e dá outras providências”;
  - 8) PL 2730/2011, do Deputado Valmir Assunção, que “Estabelece o regime jurídico das relações conveniais entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades comuns”;
  - 9) PL 3328/2012, do Deputado Jorginho Mello, que “Regula os convênios celebrados por órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional com entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse coletivo”;

- 10) PL 3583/2012, do Deputado Pedro Novais, que “Dispõe sobre a celebração de convênio ou contrato de repasse de órgãos do setor público com entidades privadas sem fins lucrativos”;
- 11) PL 1880/2007, do Deputado Lira Maia, que “Cria o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (CNO); condiciona à prévia autorização do Congresso Nacional o desenvolvimento de atividade por parte de ONG estrangeira”;
- 12) PL 2118/2007, do Deputado João Bittar, que “Dispõe sobre a criação de Cadastro Nacional Único das Organizações Não-Governamentais”;
- 13) PL 4366/2008, do Deputado Rodovalho, que “Estabelece exigência para entidades compostas de estrangeiros que atuem na Amazônia Legal”;
- 14) PL 385/2011, do Deputado Roberto de Lucena, que “Estabelece exigência para entidades compostas por estrangeiros que atuem na Amazônia Legal.”;
- 15) PL 4507/2008, do Deputado Osório Adriano, que “Dispõe sobre a criação, organização e funcionamento das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências”;
- 16) PL 5070/2009, do Deputado Osório Adriano, que “Acrescenta o Inciso VII ao art. 2º da Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, para estender a competência do Conselho de Segurança Nacional no que tange à instalação e controle das organizações não-governamentais (ONG's) e entidades similares, criadas ou administradas por estrangeiros”;
- 17) PL 5950/2009, do Deputado Francisco Praciano, que “Altera dispositivos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, estabelecendo a obrigatoriedade de realização de concursos de projetos para a escolha de OSCIP

interessada em celebrar Termo de Parceria com órgãos estatais e determinando a participação dos Conselhos de Políticas Públicas nos processos de aprovação, fiscalização e avaliação das parcerias realizadas pelo poder público com as organizações não-governamentais qualificadas como OSCIP”;

18) PL 2764/2011, do Deputado Eliseu Padilha, que “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 as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou Organizações não governamentais (ONG), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”, para promover alterações gerais e dispor sobre os mecanismos de controle e fiscalização do Termo de Parceria ou Convênio firmado com o Poder Público”;

19) PL 2864/2011, da Deputada Lauriette, que “Dispõe sobre a transparência na transferência de recursos financeiros do governo federal em convênios com Organizações Sociais de Interesse Público.”

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou a proposição oriunda do Senado Federal, PL 3877/2004, e rejeitou as demais que então já estavam a ela apensadas.

Esta Comissão de Seguridade Social e Família deve manifestar-se acerca das proposições em tela em face do disposto no art. 32, XVII, s, do Regimento Interno, vale dizer, temas relativos ao regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

De acordo com a “Cartilha do Terceiro Setor” elaborada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, a expressão Terceiro Setor tem origem no termo inglês *Third Sector*. São empregadas também outras denominações como, *Voluntary*, *Independent* ou *Non-profit Sector* e *Public Charities*.

O conceito de Terceiro Setor tem gerado muita controvérsia dentro e fora do mundo acadêmico, não existindo unanimidade entre os diversos autores, inclusive no tocante a sua abrangência.

De qualquer maneira, podemos dizer que, no Brasil, a denominação Terceiro Setor é utilizada para identificar as atividades da sociedade civil que não se enquadram na categoria das atividades estatais (Primeiro Setor, representado por entes da Administração Pública) ou das atividades de mercado (Segundo Setor, representado pelas empresas com finalidade lucrativa). Assim, o Terceiro Setor é formado por agentes institucionalizados, não econômicos e não estatais, que atuam de forma coletiva e formal em prol do bem comum. Essa forma de atuar visa à emancipação do sujeito, sob o exercício da cidadania.

Em linhas gerais, o Terceiro Setor é o espaço ocupado especialmente pelo conjunto de entidades privadas sem fins lucrativos que realizam atividades complementares às públicas, visando contribuir com a solução de problemas sociais, em prol do bem comum. As entidades sem fins lucrativos refletem a estrutura da sociedade civil organizada, onde ecoam os problemas das esferas privadas transportando-os para a esfera pública política, na busca de solucionar tais problemas.

Assim, o conceito de sociedade civil é complementar ao conceito de esfera pública, já que este pressupõe igualdade de direitos individuais, constituindo-se num espaço em que as pessoas dão corpo às suas inquietações por meio de entendimento mútuo, tornando públicas tais inquietações e transformando-as em questões de interesse geral.

Nas dimensões dos três setores, a diferenciação entre eles pode ser assim entendida: agentes privados para fins privados correspondem ao mercado; agentes públicos para fins públicos correspondem ao Estado; agentes privados para fins públicos correspondem ao terceiro setor.

Há que se considerar, ainda, que agentes públicos para fins privados geram, inevitavelmente, corrupção.

Historicamente, as relações entre o Estado brasileiro e as organizações sem fins lucrativos são marcadas por incompreensões mútuas quanto aos papéis político-sociais que tais organizações devem desempenhar e visões de mundo sobre o alcance da ação estatal.

Parte dessa incompreensão é pautada pela histórica e pouco debatida relação de financiamento público indireto entre Estado e sociedade civil, existente desde os tempos da República Velha e regulamentado a partir da Constituição Federal de 1934.

As organizações sem fins lucrativos são entidades reguladas pelo direito privado, possuindo natureza jurídica específica sob a forma de associação ou fundação.

A partir da Constituição Federal de 1988, com a sedimentação da democracia republicana e a necessária normatização da descentralização político-administrativa, o tema ganhou proporções relevantes.

O complexo arcabouço jurídico existente demonstra a convivência de concepções contraditórias, embora predomine a compreensão de que as entidades da sociedade civil existem para executar políticas públicas, pautando-se no princípio que o Estado não tem condições de assegurar a universalidade, integralidade e acessibilidade de direitos, através de serviços e de benefícios, princípios fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Contraditoriamente, após a aprovação da Constituição, cujo eixo central anunciado foi a universalidade de direitos, construída através de políticas públicas em um Estado democratizado, deu-se início à diminuição das estruturas públicas e seguimento à terceirização de funções públicas, a partir de parcerias com as chamadas Organizações não governamentais - ONGs. Em especial, no ano de 1997, foi implementada a regulação de Convênios, através da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1 (IN 1/97) para, em nome da descentralização político-administrativa, viabilizar o repasse de recursos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo contempladas por essa modalidade as organizações sem fins lucrativos que porventura implementassem serviços com recursos públicos, sem nenhum apoio ao custeio de sua estrutura e tratando com similaridade a administração pública e entidades da sociedade civil. A referida instrução normativa

disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira que tinham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, e deu outras providências.

O paradigma dessa natureza de relação é a construção do Programa Comunidade Solidária e os resultados derivados das rodadas de interlocução entre o então governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e representantes da sociedade civil no ano de 1999.

Um dos principais produtos dessa era foi a regulamentação da qualificação de “Termo de Parceria” (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1.999), que deveria se constituir em um novo marco regulatório para o setor das chamadas ONGs, colocando-se como alternativa à qualificação de sem fins lucrativos (a Lei nº 9.790/99 dispôs sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, instituiu e disciplinou o Termo de Parceria e deu outras providências).

Porém, embora esta lei apresentasse inovações no que tangia às definições do que seriam organizações de finalidade pública, limitou-se a ser um instrumento de parceria entre Estado e sociedade civil para implementação de políticas públicas, convivendo com outras regulações.

A relação entre organizações sem fins lucrativos e o Estado brasileiro é regulamentada por um amplo arcabouço jurídico, traduzido nas formas de financiamento público indireto e de repasse direto de recursos. Em relação a esse último ponto existem, atualmente, mais de dez tipos de modalidades jurídicas (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, dentre outros). Não à toa, a mais utilizada tem sido a de repasse de recursos via Convênios, previstos a partir da citada Instrução Normativa de 1997 (IN nº 1/1997). Essa modalidade gera uma analogia indevida na definição do que seja ente federado ou sociedade civil.

Atualmente, as transferências de recursos da União mediante convênios ou instrumentos congêneres estão obedecendo às normas do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Mesmo quando regulamentada de forma atual a relação entre Estado e Sociedade, os instrumentos criados apresentam falhas e

lacunas, a exemplo da citada Lei das Oscips (Lei 9790/99) que, embora tenha criado um novo instrumento para o acesso a recursos públicos (Termo de Parceria), não estabeleceu uma política de financiamento a esse universo. Além disso, a lei não dita prazos para a qualificação, permitindo que novas entidades com reduzida base social e voltadas para a prestação de serviços em troca de contraprestação financeira adquiram a qualificação. Esse fato também permite a criação de entidades “a toque de caixa” para facilitar o repasse de recursos públicos para a execução de serviços.

A profusão de regulações, emitidas em sua maioria em forma de decretos e portarias, em pouco tem contribuído para refletir no campo jurídico o reconhecimento sobre a pluralidade e diversidade de formas de organização da sociedade civil no atual estágio da democracia brasileira. Mais, em quase nada têm contribuído para o avanço de relações autônomas entre Estado e sociedade civil. Essa situação cria insegurança jurídica ao possibilitar interpretações divergentes sobre os textos normativos.

Destarte, mantém-se o financiamento público dessas organizações, ora como se fossem parte do Estado, ora como se fossem beneficiárias de isenções e tributos a partir da confirmação formal da gratuidade de suas atividades. Na legislação atual, não há qualquer diferenciação entre organizações constituídas sob a forma de associações e fundações de outras com naturezas absolutamente distintas. Os problemas enfrentados no cotidiano das organizações têm tido maior expressão pública no que se refere ao repasse, utilização e prestação de contas de recursos públicos por parte de entidades privadas sem fins lucrativos, seja sob a forma jurídica de fundação, seja de associação.

É nesse cenário que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais reivindicam uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas, comprometidas em zelar pelo sentido público de sua atuação, além de adotar práticas de boa gestão e de transparência, em sintonia com a consolidação da democracia brasileira.

Há um movimento de criminalização dessas organizações por parte do Estado e dos veículos de massa da mídia, e as propostas que visam garantir transparência ditam profundo controle e engessamento dos processos, dificultando e muitas vezes até impedindo a ação ou continuidade

de projetos de interesse público e social. A prestação de contas é analisada pelo gestor público com forte ênfase no controle formal, e quase nenhuma ênfase no controle de resultados.

De outra parte, não se pode tolerar, até por respeito ao texto constitucional, ingerência na liberdade associativa. Nessa esteira, cabe destacar a necessidade de se superar a visão estadocêntrica, que tenta submeter a sociedade civil à lógica exclusiva do Estado. Para tanto, é preciso construir, numa perspectiva democrática, uma visão sociocêntrica em que a sociedade civil passe a interferir na elaboração das políticas, de forma a prevalecer os interesses públicos da sociedade sobre os interesses políticos do Estado, e sobre os interesses particulares e corporativos da própria sociedade.

Ainda sobre o acesso a recursos públicos, deve-se ressaltar a dificuldade de organizações operarem com os mesmos, em virtude de não cobrirem pendências trabalhistas, pagamento de salários de pessoal fixo das entidades, dentre outros custos inevitáveis para a manutenção, sustentabilidade e continuidade do trabalho das organizações. É necessário, também, garantir paridade nas condições de acesso a todas organizações, especialmente àquelas populares e de pequeno porte.

Na realidade, pouco se avançou para a regulação de formas que assegurem o financiamento público da esfera democrática, reconhecendo-se que a esfera pública é fundamental à democracia e não se limita aos governos que dela também fazem parte. Ademais, recursos públicos oriundos de toda sociedade devem voltar-se ao financiamento e fortalecimento de ações que espelhem a diversidade de interesses e direitos, e não apenas serem utilizados por governos, à revelia ou com frágil controle social.

Como um reflexo positivo do aprofundamento da democracia no Brasil, ressalte-se que, entre as 338 mil associações e fundações sem fins lucrativos existentes (FASFIL. IBGE, 2005), há objetivos e perspectivas de atuação bastante distintos, às vezes até opostos, o que justifica por si só uma nova lei que reconheça essas diferenças. Empiricamente, não existe uma identidade comum entre: organizações comerciais, clubes de futebol, hospitais e universidades privadas, fundações e institutos empresariais, clubes recreativos e esportivos, organizações não-governamentais, organizações filantrópicas, creches, asilos, abrigos, lojas maçônicas, centros de juventude, associações de interesse mútuo.

A partir do reconhecimento da importância e relevância do trabalho das ONGs para o fortalecimento da democracia, deve-se definir melhor a natureza das organizações sem fins lucrativos, bem como sua diferença com relação às entidades privadas de mercado, regulamentando-se de forma qualificada as diferentes formas de organizações, respeitando suas peculiaridades e especificidades.

Orientações que garantam o acesso, uso e prestação de contas de recursos públicos por entidades compromissadas com o aprofundamento da democracia e a defesa de direitos humanos devem se constituir em norte para elaboração de uma nova regulação, embasada em preceitos constitucionais democráticos e de desenvolvimento sustentável, com clara definição sobre o papel do Estado e da sociedade civil.

Diante dos problemas gerados para as organizações sérias no acesso e utilização de recursos públicos, prejudicadas por denúncias emergentes em relação a organizações que se utilizam de má-fé, faz-se necessário a construção de nova legislação, alternativa às regulações em curso, a qual permita o reconhecimento da natureza de ação de entidades que desenvolvem atividades voltadas para a formação cidadã, luta por direitos e construção da democracia brasileira. O referido instrumento deve ser constituído a partir de uma lógica diferenciada de reconhecimento dessas entidades sem finalidade lucrativa, que não tenha por pressuposto mecanismos concorrenciais segundo a racionalidade do mercado, nem estabeleça relações instrumentais de natureza substitutiva às atribuições e deveres do Estado brasileiro, conforme estabelecido na regulação do Termo de Parceria, ditada pela Lei nº 9.790/99.

Com o fito de coibir a má utilização de recursos públicos, o governo federal instituiu o Siconv. O sistema, que veio para imprimir maior transparência aos processos de parcerias entre a União, estados, municípios e entidades privadas, enfrentou grande resistência por parte dos beneficiários de verbas federais, mas já está numa fase de consolidação em que os ânimos já se acalmaram e a utilização do Siconv já é realidade nas relações de transferências de recursos. A concepção do sistema prevê que ele será utilizado nacionalmente, significando uma solução automatizada por meio da qual poderão ser encaminhadas propostas e projetos pelos proponentes, que ainda poderão acompanhar todo o trâmite, desde a aprovação da proposta até a prestação de contas.

No entanto, a implantação do Siconv, embora represente um passo importante para assegurar a transparência e até eliminar projetos de fachada, não é suficiente para solucionar as questões que envolvem a realização de parcerias entre o estado e a sociedade civil organizada na forma de instituições privadas sem fins lucrativos.

Diante disso, repita-se, uma nova legislação deve estabelecer regras específicas para cada tipo de organização, para evitar que esses problemas se mantenham. A lógica preponderante deve assegurar a defesa de direitos e da democracia, a preservação da autonomia em relação ao aparelho estatal, e a garantia de mecanismos públicos de acesso aos recursos e o controle de resultados na prestação de contas.

A regulamentação proposta deve assegurar a relevância das organizações da sociedade civil para o processo democrático, fortalecendo o tecido associativo e estabelecendo um conceito amplamente democrático de fim público, valorizando a existência de organizações autônomas – não subordinadas, em sua atuação, aos limites da exigência de complementaridade em relação a políticas governamentais. Por isso, é necessário criar um marco regulatório que, para além de assegurar a transparência garantida, também, a possibilidade de atender os segmentos da sociedade civil organizada que não se propõem, tão somente, a prestar serviços executando políticas públicas, mas que atuam de forma igualmente importante na construção de novos direitos.

Há que se considerar o fato da relação entre estado e sociedade caminhar a passos lentos na busca do equilíbrio, em que a parceria entre ambos represente uma via de mão dupla. O reconhecimento da importância do fortalecimento da rede de organizações para a implementação de políticas públicas e para a criação de novos direitos implicará na ampliação do alcance da democracia, seja pelo comprometimento e engajamento das entidades; seja pela sua agilidade de ação por estarem sujeitas a menores amarras burocráticas ou por terem foco de atuação mais concentrado; seja pela capilaridade e pela atuação em rede; ou, ainda, pela confiança que a proximidade com o cidadão proporciona.

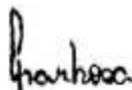
Os vários projetos de lei ora em apreciação, da maneira como se apresentam, segmentam e dificultam cada vez mais a compreensão

das normas. Por isso, faz-se necessária a edição de uma norma única sobre a matéria.

No que concerne à atuação de ONGs estrangeiras, não há necessidade de novas regras, porquanto o seu funcionamento já está previsto na legislação brasileira, sendo autorizado e controlado pelo Ministério da Justiça.

Tudo isto posto, e reconhecendo o melhor esforço de todas e de cada uma das proposições ora sob análise para uma melhor regulamentação das Organizações Não-Governamentais, tendo como finalidade maior o combate à corrupção em nosso país, e, por outro lado, reforçando a necessidade de uma legislação inteiramente nova sobre a matéria, VOTAMOS pela aprovação do PL 3.877, de 2004, do Senado Federal, e de todas as proposições a ele apensadas, na forma do SUBSTITUTIVO oferecido a seguir.

Sala da Comissão, em 1º de novembro de 2012.



Deputado EDUARDO BARBOSA

Relator

## **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.877, DE 2004**

**(Apensos: PL 3841/04; PL 2312/03; PL 3982/04; PL 4574/04; PL 4259/04; PL 611/07; PL 644/07; PL 2730/11; PL 3328/12; PL 3583/12; PL 1880/07; PL 2118/07; PL 4366/08; PL 385/11; PL 4507/08; PL 5070/09; PL 5950/09; PL 2764/11; PL 2864/11).**

Dispõe sobre normas gerais para a relação de fomento e colaboração entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, institui o “Termo de Financiamento Público Direto” e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

#### **CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Fica instituído o Termo de Fomento e Colaboração, como instrumento a ser celebrado entre o Poder Público e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de associações ou de fundações, asseguradas a transparência e a responsabilidade pública na consecução de projetos, e observados os seguintes princípios:

I – a autonomia, livre funcionamento e independência da sociedade civil e dos movimentos sociais;

II – a promoção do desenvolvimento nacional e regional, inclusivo e sustentável;

III – a promoção e defesa dos direitos humanos; e

IV – a proporcionalidade, razoabilidade, simplificação e celeridade de procedimentos nos mecanismos de controle dos Termos de Fomento e Colaboração.

Art. 2º São diretrizes do regime jurídico de fomento e colaboração, dentre outras:

I – a promoção e o incentivo à organização da sociedade civil para a colaboração com o Poder Público na implementação de atividades e projetos de interesse público;

II - a seleção de projetos ou de entidades privadas sem fins lucrativos para a colaboração e o fomento por procedimento público prévio a celebração, com utilização de critérios objetivos e equiparação de oportunidades para as entidades, que privilegiem a melhor escolha para o interesse público;

III - controle social na avaliação e monitoramento dos resultados dos Termos de Fomento e Colaboração; e

IV – priorização do controle de resultados na prestação de contas.

Art. 3º Para os fins desta lei considera-se:

I – Gestor: agente público responsável pela gestão do “Termo de Fomento e Colaboração”;

II - Administrador Público: agente público que tenha assinado o Termo ou cujo poder decisório no âmbito da Administração Pública tenha sido determinante para a celebração do Termo, para ser ou designar o gestor do instrumento, ou que, sob qualquer aspecto, tenha utilizado seus poderes para influir na execução, na decisão de liberação de verbas ou na prestação de contas do Termo;

III - Esfera Pública: instância plural, heterogênea, democrática e não-estatal, autônoma em relação a governos e a demais órgãos da administração pública, de caráter coletivo e organizativo, com finalidade pública, cujo foco central, de caráter multitemático, seja o

aprofundamento e garantia de direitos constitucionais e de novos direitos, de caráter fundamental à democracia brasileira;

IV - Entidade sem Fins Lucrativos: pessoa jurídica de direito privado que não distribui entre seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores eventuais resultados, sobras, 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 dos respectivos fins sociais;

V – Termo de Fomento e Colaboração: instrumento jurídico celebrado entre a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e o Poder Público, mediante seleção pública, observados os procedimentos e critérios dessa lei, para apoio de iniciativas voltadas ao fortalecimento da democracia, da cidadania e dos direitos humanos;

VI – Seleção Pública: processo com o objetivo de habilitação para a celebração de acordos de financiamento público direto de ações de caráter público da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos;

VII - Concurso de Projetos: procedimento administrativo, regulado por esta lei, mediante o qual o Poder Público seleciona, através de edital público, as propostas que melhor atendam ao interesse público e à implementação dos objetivos pretendidos;

VIII - Conselhos de Políticas Setoriais: instâncias públicas não estatais de caráter misto e representação paritária entre gestores, organizações sociais de usuários ou atuantes na temática, voltados à cogestão da política pública, atuando como mecanismos de controle social público da descentralização político-administrativa;

IX - Finalidade Pública: ações e atividades desenvolvidas com recursos públicos, com finalidades não limitadas aos limites da exigência de complementaridade em relação às políticas governamentais, assegurando o desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento de direitos constitucionais, mediante acesso a recursos públicos por concurso de projetos, com vistas à defesa, à garantia e aprofundamento dos direitos humanos e aprimoramento de canais republicanos de participação e controle social em diferentes temas.

## **CAPÍTULO II**

### **DA QUALIFICAÇÃO E DO OBJETO DA LEI**

Art. 4º Estão sujeitos ao regime dessa lei associações e fundações de direito privado sem fins lucrativos, inclusive as qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Parágrafo único. Não estão sujeitos ao regime desta lei as seguintes entidades privadas sem fins lucrativos, ainda que criadas sob forma de associação ou de fundação:

- I) Organizações partidárias ou assemelhadas, inclusive suas fundações;
- II) Federações ou confederações sindicais, associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III) Entidades de benefício mútuo, cuja finalidade precípua seja a de proporcionar bens, serviços ou qualquer tipo de vantagem apenas a seus associados;
- IV) Cooperativas;
- V) Associações de pessoas jurídicas de direito público, ainda que na forma de consórcio com personalidade jurídica de direito privado;
- VI) As fundações públicas;
- VII) As organizações sociais, regulamentadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e os serviços sociais autônomos;
- VIII) As fundações ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas.

### **CAPÍTULO III DOS REQUISITOS**

Art. 5º Para a celebração do Termo de Fomento e Colaboração com entidades sem fins lucrativos será exigida a comprovação de, no mínimo, três anos de existência e de regular funcionamento.

Art. 6º Exigir-se-á, ainda, para viabilizar a habilitação necessária à concorrência via edital público para acesso ao Termo de Fomento e Colaboração, que as pessoas jurídicas interessadas comprometam-se, formal e expressamente:

I - à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e da moralidade no acesso, gestão e prestação de contas dos recursos públicos;

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

§ 1º O Estatuto da pessoa jurídica de direito privado interessada deverá conter:

I) a previsão 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;

II) a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder o direito ao Termo de Fomento e Colaboração instituído por esta lei, o respectivo acervo patrimonial, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou sua ação, será destinado a outra organização privada sem fins lucrativos;

III) a previsão de que não distribuem nenhuma parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, aplicando eventuais excedentes financeiros integralmente no desenvolvimento de seus objetivos sociais, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

IV) a previsão de que, em caso de extinção ou dissolução, o seu patrimônio será incorporado em outra entidade de fim igual

ou semelhante, sendo vedada, nas fundações, a devolução de patrimônio aos instituidores e, nas associações, a existência de associados titulares de quotas ou frações ideais do patrimônio;

V) a previsão de objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública.

§ 2º A obtenção de recursos pela entidade privada sem fins lucrativos, em decorrência da exploração econômica do patrimônio com a cessão de direitos, aplicações no mercado financeiro, aluguel ou venda de bens, da prestação de serviços ou de outras atividades, não descaracteriza sua finalidade não lucrativa, desde que integralmente aplicados na realização dos seus fins.

§ 3º A remuneração dos profissionais da entidade privada sem fins lucrativos ou que a ela prestam serviços específicos não descaracteriza a sua finalidade não lucrativa.

#### **CAPÍTULO IV DO TERMO DE FOMENTO E COLABORAÇÃO**

Art. 7º No Termo de Fomento e Colaboração instituído por esta Lei, assim considerado o instrumento celebrado entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, devem as partes empreender esforços conjuntos para:

I - fomento à execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social, de iniciativa da entidade privada sem fins lucrativos;

II - colaboração para execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social que contribua para o alcance de objetivos e metas governamental, de natureza continuada ou não, e em caráter complementar à atuação do Poder Público.

§1º São de relevância social ou de interesse público as atividades, ações e programas especialmente voltados à participação social, assistência social, saúde, educação, cultura, proteção e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção e defesa de direitos de pessoas com

deficiência, incentivo ao voluntariado, segurança alimentar e nutricional, desporto e para desporto, desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, combate às desigualdades, defesa de interesses ou direitos difusos ou coletivos, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócios produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, entre outras em que se faça presente o interesse público.

§ 2º A colaboração e o fomento do Poder Público à atuação das entidades privadas sem fins lucrativos não configura descentralização administrativa e não implica delegação de competências.

Art. 8º O Termo de Fomento e Colaboração não poderá ter como objeto:

I - a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta;

II – a delegação das funções de regulação, fiscalização, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

## **CAPÍTULO V**

### **DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO SELETIVO PARA ACESSO A RECURSOS VIA TERMO DE FOMENTO E COLABORAÇÃO**

Art.9º O acesso ao Termo de Fomento e Colaboração se realizará por meio de procedimento de chamamento público, publicado por meio de edital, pelo menos sessenta dias antes do prazo de encerramento para a inscrição, em meios de comunicação nacional e em sítio eletrônico governamental.

§ 1º O edital de chamamento público deverá ser amplamente divulgado e definir, no mínimo, as seguintes informações:

I - objeto a ser executado;

II - limites de desembolso dos recursos financeiros, quando for o caso;

III - requisitos para elegibilidade;

IV - prazo, local, condições e forma de apresentação e julgamento das propostas, com a previsão dos prazos e condições de fase recursal;

V - designação da comissão de seleção;

VI - critérios para a pontuação e a seleção das propostas, incluindo a adequação dos custos;

VII - minuta do instrumento que será firmado.

§ 2º A destinação de recursos a entidade privada não será permitida nos casos em que agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja integrante de seu quadro dirigente, ressalvados os casos em que a nomeação decorra de previsão legal.

§ 3º A ausência parcial ou integral de documentos requeridos no capítulo III não permitirá a habilitação da entidade.

Art. 10. Não será exigido o chamamento público quando:

I – a entidade for reconhecida como sendo a única capaz de assegurar a realização das atividades, metas e resultados previstos;

II – se configurar caso de emergência ou calamidade pública, em situação que demande a realização ou manutenção do Termo de Fomento e Colaboração;

III – se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV – se tratar de transferências destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.

V – se tratar de financiamento de serviços continuados, prestados por entidades privadas sem fins lucrativos que atuem nas áreas de educação, assistência social e saúde.

Parágrafo único. Na ocorrência das hipóteses previstas neste artigo, a Administração Pública deverá motivar e tornar pública a decisão de não realização do chamamento público.

Art. 11. Será constituída uma Banca de Concurso de Projetos, composta de forma paritária por representantes governamentais e da sociedade civil, com acúmulo temático e comprovado domínio do tema, observando-se os princípios republicanos da impessoalidade, da transparência e da neutralidade.

Art. 12. Firmado o Termo de Fomento e Colaboração, o recurso público deverá ser repassado à organização eleita em até sessenta dias da data constante no termo.

## **CAPÍTULO VI**

### **DO USO E GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS SEGUNDO O TERMO DE FOMENTO E COLABORAÇÃO**

Art. 13. O recurso público repassado deverá ser utilizado respeitados os critérios de economicidade e impessoalidade, garantida a lisura de sua aplicação.

Art. 14. O recurso público repassado por meio do Termo de Fomento e Colaboração deverá custear todas as despesas que guardem relação com o projeto apresentado, inclusive:

- I) aquisição de equipamentos permanentes, necessários à execução do objeto, podendo este passar a integrar o ativo fixo da organização ao final do projeto;
- II) custeio de estrutura fixa que permita a execução do projeto financiado, inclusive pagamento de alugueis, água, luz, condomínio e outras correlatas;

- III) despesas com pagamento de profissionais ou prestadores de serviço que executem atividade ou função relacionada ao projeto, inclusive direitos trabalhistas gerados durante ou ao final do Termo de Fomento e Colaboração, respeitados os valores de mercado.

Art. 15. Não será permitida a exigência de contrapartida financeira em qualquer hipótese.

Art. 16. As despesas não previstas no projeto deverão ser justificadas oportunamente por ocasião da prestação de contas, respeitando sempre o limite de até 20% do valor repassado.

Art. 17. Será permitida a ampliação do objeto ou do prazo acordado no Termo de Fomento e Colaboração, desde que devidamente justificada e desde que não ultrapasse o limite de 20% do objeto ou prazo inicialmente previsto.

Art. 18. Será permitida, ainda, a cessão de uso de equipamentos públicos durante o período de execução do objeto, devendo esta constar expressamente do Termo de Fomento e Colaboração.

§ 1º No caso de prorrogação do prazo final de execução do objeto relacionado ao Termo de Fomento e Colaboração e havendo cessão de uso de equipamentos públicos, esta será automaticamente prorrogada por igual período, quantas vezes forem necessárias.

§ 2º Em havendo a devolução antecipada do equipamento público cedido, esta deverá ser feita formalmente, documentada e anexada ao Termo principal.

## **CAPÍTULO VII DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Art.19. Ao final do projeto, objeto do Termo de Fomento e Colaboração, deverá ser apresentada prestação de contas pela entidade privada.

Art. 20. A prestação de contas deverá conter:

I - Relato qualitativo das atividades e produtos realizados e análise dos resultados alcançados, com avaliação do êxito obtido;

II - Relato financeiro e cronograma dos desembolsos praticados.

Parágrafo único: Deverão constar da prestação as justificativas de despesas havidas e não previstas, bem como quaisquer outras que porventura tenham alcançado valores diversos dos previstos no projeto.

Art. 21. Na prestação de contas a ser apresentada pela entidade deverão ser observados, ainda:

I) os procedimentos contábeis exigidos pelo regulamento do Imposto de Renda;

II) a publicidade, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e dos documentos contábeis da entidade, os quais deverão ser colocados à disposição para exame de qualquer cidadão.

## **CAPÍTULO VIII DA FISCALIZAÇÃO**

Art. 22. O gestor do Termo poderá solicitar à entidade privada, a qualquer tempo, que apresente documentos ou preste informações a respeito da execução do projeto, fixando prazo razoável para o seu cumprimento.

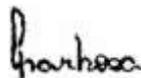
Art. 23. O Tribunal de Contas deverá fixar valor a partir do qual deverá, obrigatoriamente, auditar os Termos de Fomento e Colaboração celebrados na forma desta lei.

Art. 24. Os órgãos de controle interno e externo deverão elaborar e implementar anualmente plano de fiscalização dos Termos de Fomento e Colaboração celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos na forma desta lei.

Art. 25. Para assegurar a transparência e o acesso público ao Termo de Fomento e Colaboração realizado conforme esta lei a entidade sem fins lucrativos fica obrigada a disponibilizar ao cidadão, na sua página na internet ou, na falta desta, em sua sede, consulta ao extrato do Termo de Fomento e Colaboração, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos, aplicando-se, ainda, no que couber, os dispositivos da Lei nº 12.527, de 2011.

Art. 26. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de novembro de 2012.



Deputado EDUARDO BARBOSA  
Relator