



PARECER Nº 01 DE 2016 - CFGTC

Da COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO, GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE sobre o Projeto de Lei nº 498, de 2015, que dispõe sobre a prestação de contas dos contratos de gestão a ser apresentada à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

AUTOR: Deputado Rodrigo Delmasso

RELATOR: Deputado Roosevelt Vilela Pires

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 498, de 2015, apresentado pelo Deputado Rodrigo Delmasso, obriga o Poder Executivo a apresentar à Câmara Legislativa do Distrito Federal prestação de contas dos contratos de gestão, sem prejuízo da adoção dos procedimentos estabelecidos na Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008, conforme disposto no art. 1º.

O parágrafo único do art. 1º define contrato de gestão como instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social - OS, com vistas à formação de parceria para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, cultura, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e de saúde, conforme estabelecido pela Lei nº 4.081/2008.

O art. 2º estabelece que a prestação de contas deve ser referente a períodos quadrimestrais e deve ser apresentada em audiência pública da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CFGTC/CLDF, acertada previamente com a Comissão. A audiência deve ser divulgada pelo Poder Executivo com, no mínimo, 20 dias de antecedência para incentivar a participação da sociedade.

O art. 4º dispõe sobre os elementos que devem constar do relatório de prestação de contas: número de OSs com contrato de gestão com o Poder Executivo do DF; cópia dos estatutos sociais das OSs; área de atuação e serviços desenvolvidos por OS; relação nominal dos empregados de cada OS, destacando os servidores cedidos; rubricas orçamentárias destinadas às OSs; valor dos contratos de gestão firmados por OS; valores pagos quadrimestralmente às OSs; regulamentos adotados pelas OSs para contratação de obras, serviços, compras e alienações; objeto e vigência dos contratos de gestão, acompanhado de quadro comparativo das metas propostas e dos resultados alcançados para o período; e, por fim, demais informações consideradas importantes para compreensão do desempenho das OSs no período avaliado. O parágrafo único desse artigo estabelece que os relatórios de prestação de

Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC
Projeto de Lei nº 498/2015
STAG 865/2016



contas devam ser disponibilizados, na íntegra, nos sítios oficiais do Poder Executivo e da CLDF, em até 10 dias antes da data da audiência pública, prevista no art. 2º.

A Lei deverá ser regulamentada pelo Poder Executivo em até 90 dias (da data de sua publicação).

Seguem cláusulas de vigência e a de revogação específica do art. 12-A da Lei nº 4.081/2008, respectivamente.

Na justificação, o autor informa que a proposição tem por finalidade "ampliar a divulgação das ações governamentais, em especial as que abarcam o dispêndio de recursos públicos, o que contribui para o fortalecimento da democracia e, também, prestígio e desenvolve as noções de cidadania".

O autor argumenta que a proposta visa a incentivar a participação da sociedade, na medida em que, a prestação de contas, por meio de audiências públicas, dá oportunidade aos cidadãos de exercer o controle social, contribuindo para a definição de ações que melhor atendam aos anseios públicos. Segundo o autor, o Projeto também se encontra em consonância com o princípio constitucional da publicidade, que rege, com outros, a administração pública.

Por último, o autor ressalta que o Projeto contribui para o desenvolvimento das atribuições da CFGTC/CLDF, que contempla o exercício da fiscalização e do controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do DF, conforme o art. 69-C do Regimento Interno da CLDF.

O Projeto foi lido em 16 de junho de 2015 e encaminhado a esta CFGTC para análise de mérito; devendo seguir, posteriormente, para a CEOF para análise de mérito e admissibilidade e para a CCJ para elaboração de parecer de admissibilidade. Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto que chega para parecer desta Comissão trata de matéria relativa à fiscalização e controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Distrito Federal. Dessa forma, encontra-se entre aqueles projetos cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle, de acordo com o art. 69-C, I, *a* do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A proposta de constituição de Organizações Sociais – OSs insere-se no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pelo então existente Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em 1995, que norteou toda a reorganização da máquina pública desde então. Por isso, consideramos importante contextualizá-la.

Esse Plano partiu da concepção de que o aparelho de Estado é composto por quatro setores: 1. Núcleo Estratégico - o setor que define as leis e as políticas públicas,

50-97016-05
Comissão de Fiscalização, Governança,
Transparência e Controle - CFGTC
PL nº 408 / 2015
15
19016-05



e cobra o seu cumprimento, corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos; 2. Atividades Exclusivas - o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar, em que se exerce o poder extroverso do Estado - regulamentar, fiscalizar, fomentar; 3. Serviços não exclusivos - o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas (é aqui que se insere o conceito de OS), o poder de Estado está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde; 4. Produção de Bens e Serviços para o Mercado - área de atuação de empresas, voltada para o lucro, mas que ainda permaneciam no aparelho de Estado, compreendiam as empresas estatais que deveriam ser privatizadas.

Esse Plano estabeleceu, também, o conceito de propriedade pública não-estatal, que caracterizaria o setor de Serviços não Exclusivos, possibilitando a esse setor maior autonomia que aquela possível no aparelho de Estado. A Reforma proposta teve como um dos seus objetivos a transferência de entidades públicas para o chamado setor público não-estatal dos serviços sociais, por meio de um programa chamado de "publicização", transformando fundações públicas nas denominadas OSs. O Plano traz o seguinte conceito de OS:

(...)entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

Estabelece-se, assim, uma parceria entre o Estado e essas entidades, que continuam a ser financiadas por ele, mas também pela sociedade, de forma minoritária, via compra de serviços e doações, conforme proposto pelo Plano. As OSs dispõem de autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, desse modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades, segundo o Plano. Também se propunha uma maior participação social, na medida em que elas deveriam ser objeto de um controle direto da sociedade, por meio de seus conselhos de administração, recrutados na comunidade à qual a organização serve.

Essa proposta foi viabilizada por meio da Lei federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OSs, a criação do Programa Nacional de Publicização, entre outras. A Lei estabelece a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art. 1º). Sobre a fiscalização do contrato de gestão, a Lei prevê o seguinte:

*Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social **será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.***

*§ 1º A entidade qualificada apresentará ao **órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados***



alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

*§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por **comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.***

*§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora **relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.***

*Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão **ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.***

*Art. 10. 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 sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.*

..... (grifo nosso)

Portanto, na Lei federal não há menção à fiscalização por parte do Poder Legislativo, porém, isso não afasta esse papel do parlamento, uma vez que se encontra entre as atribuições precípuas desse Poder.

No plano distrital, há a Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no DF. Na Seção IV, que trata da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão, reproduz, como na Lei federal, a atribuição da fiscalização pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art. 8º). Estabelece o prazo de 3 meses ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, para que a OS apresente relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo de metas e resultados, com prestação de contas do exercício financeiro referente (§1º do art. 8º). Também remete a comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado competente, composta, nesse caso, por 50% de servidores de carreira da Secretaria correspondente e profissionais de notória especialização, que deve emitir relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e ao Tribunal de Contas do DF - TCDF. Ainda de forma semelhante à Lei federal, dispõe sobre a obrigação de os responsáveis pela fiscalização do contrato de gestão, diante de irregularidade ou ilegalidade por parte da OS, dar ciência ao TCDF.

Há, entretanto, três aspectos que diferenciam positivamente a Lei distrital em relação à Lei federal, quanto à fiscalização: 1) Obriga o Secretário de Estado a publicar, no sítio do Governo na internet e no Diário Oficial, a cada trimestre, os relatórios da comissão de avaliação e da OS (art. 9º, §3º); 2) Reitera a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical de denunciar irregularidades cometidas pelas OSs ao TCDF ou à CLDF (art. 11); 3) Por iniciativa do Executivo foi incluído o art. 12-A que estabelece o seguinte:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROOSEVELT VILELA
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO, GOVERNAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE



Art. 12-A. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão encaminhará quadrimestralmente à Câmara Legislativa do Distrito Federal relatório contendo:

I – relação dos contratos de gestão firmados pelo Distrito Federal com as organizações sociais;

II – valor dos contratos de gestão firmados pelo Distrito Federal com as organizações sociais;

III – objeto e metas dos contratos de gestão firmados pelo Distrito Federal com as organizações sociais.

Assim, a Lei distrital avançou nos aspectos da publicidade da prestação de contas e da fiscalização dos contratos de gestão ao contemplar a publicação nos sítios oficiais do governo dos relatórios das OSs e da comissão de avaliação, trimestralmente, e ao obrigar o governo a encaminhar à CLDF a relação de contratos de gestão, seus valores, objetos e metas, quadrimestralmente. Porém, há aspectos a avançar no processo de fiscalização por parte do Poder Legislativo. É o que pretende o PL sob análise ao estabelecer um conteúdo mais abrangente para o relatório a ser encaminhado à CLDF e ao instituir que isso se dê por meio da realização de audiência pública da CFGTC, abrindo, assim, a possibilidade de os cidadãos poderem participar desse processo.

O PL em comento prevê que o Poder Executivo encaminhe relatório de prestação de contas ao Poder Legislativo, contendo um conjunto de informações, que incluem: área de atuação e serviços desenvolvidos pelas OSs; estatutos sociais das OSs, relação nominal de empregados, valores pagos às OSs, quadro de metas e resultados alcançados, além de outras informações que forem consideradas importantes para compreensão do desempenho das OSs, entre outros (art. 4º). Obriga, também, sua disponibilização nos sítios oficiais do Poder Executivo e da CLDF, em até 10 dias antes da data da audiência pública (art. 4º, parágrafo único) e a divulgação por parte do Poder Executivo da audiência, com no mínimo 20 dias de antecedência, como forma de incentivar a participação da comunidade (art. 3º).

Do exposto, fica claro que o PL contribui para aperfeiçoar o processo de transparência, fiscalização e controle dos contratos de gestão, ação importante uma vez que se trata de aplicação de recursos públicos em áreas estratégicas para a população. Porém, acreditamos que o melhor caminho para garantir essa medida, do ponto de vista da técnica legislativa, deve ser por meio de apresentação de proposta de alteração da Lei nº 4.081, de 2008, que trata da qualificação de entidades como OSs, uma vez que a referida Lei contém seção específica (Seção IV) que trata da fiscalização do contrato de gestão. Em função de que apresentamos o Substitutivo anexo.

Estamos de acordo com a revogação do art. 12-A, proposta pelo PL em tela, uma vez que, esse artigo além de tratar de forma insuficiente a questão da prestação de contas à CLDF, o faz de forma não adequada do ponto de vista da técnica legislativa, pois foi inserido na Seção IV, que trata do fomento às atividades sociais.

Além disso, consideramos mais adequado adotar a periodicidade trimestral para a prestação de contas dos contratos de gestão ao Legislativos, pois essa é a

[Handwritten signature and date]
10/10/15



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROOSEVELT VILELA
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO, GOVERNAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE



frequência com que a Lei distrital prevê a avaliação desses contratos pelo Poder Executivo, diferentemente do PL que propõe que isso se dê de forma quadrimestral.

Por último, resolvemos incluir no Substitutivo a obrigação de a CLDF divulgar a realização das audiências públicas, e não apenas o Poder Executivo, como prevê o PL.

Feitas essas considerações, manifestamo-nos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 498/2015 nesta Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em

2016.

DEPUTADO RODRIGO DELMASSO
Presidente

DEPUTADO ROOSEVELT VILELA
Relator

Comissão de Fiscalização, Governança,
Transparência e Controle - CFGTC
PL nº 498 / 2015
Folha nº 19
Matrícula: 19016 Rubrica: 19016-05