



## **PROJETO DE LEI Nº 5.865, DE 2019**

Cria o Cadastro Nacional de Entidades do Terceiro Setor.

**Autor:** Deputado LUIZ LIMA

**Relator:** Deputado LUIZ GASTÃO

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei (PL) nº 5.865, de 2019, propõe a criação do Cadastro Nacional de Entidades do Terceiro Setor, definido pela proposição como o “sistema de coleta de dados, sistematização de informações, publicidade e controle social das parcerias firmadas entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades ou executem projetos de interesse público”.

Na Justificação do projeto de lei, o Autor explica que “a disponibilização dos dados referentes às parcerias que envolvam recursos estatais, no formato aberto, permitiria a criação de algoritmos que, em poucos segundos, poderiam verificar inúmeras discrepâncias dentro da massa de dados, flagrando inconsistências como servidores públicos que são sócios de entidades parceiras, parentes de membros de Poderes que são dirigentes de entidades, ou ainda sócios de prestadores de serviços das entidades, pagamentos realizados sem notas fiscais correspondentes, superfaturamento de preços de serviços, contratação de entidades impedidas, saltos exorbitantes no patrimônio de entidades, descumprimento de disposições legais etc.”.

A matéria foi distribuída às Comissões de Administração e Serviço Público - CASP; Finanças e Tributação - CFT (art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (art. 54, RICD), sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime ordinário de tramitação (art. 151, III, RICD).



Em 19/3/2024, fui designado Relator do projeto de lei neste Colegiado, nos limites impostos pelo campo temático desta Comissão (art. 32, XXX, RICD

No prazo regimental, não houve apresentação de emendas à proposição.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei (PL) nº 5.865, de 2019, de autoria do Deputado Luiz Lima, propõe a criação do Cadastro Nacional de Entidades do Terceiro Setor.

O chamado *Terceiro Setor*, na acepção ampla do termo, surgiu no Brasil ainda na década de 1940, e foi recepcionado pela Constituição de 1988, em uma tentativa de suprir novas demandas sociais, em grande parte gerada justamente pelo advento da Constituição Cidadã, pródiga no reconhecimento de direitos e garantias típicos do Estado Social<sup>1</sup>.

A denominação vem do entendimento doutrinário de que o Primeiro Setor é o próprio Estado, o Segundo Setor é formado pelo mercado, e o Terceiro Setor é formado pelas associações privadas sem finalidade lucrativa, o que o faz diferente dos outros dois, pois são pessoas jurídicas que não fazem parte da Administração Pública e nem exploram atividade econômica.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup>, esclarece que o Terceiro Setor resulta da iniciativa da sociedade civil, na execução de funções basicamente sociais, sem almejar resultados lucrativos, diferentemente das pessoas jurídicas empresárias no geral, e que além da prestação de serviços públicos realizadas de forma direta, o Estado pretende se desenvolver executando os referidos serviços pelo regime de parcerias, que se

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1412.

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª Edição. São Paulo: Atlas, 2018.



caracterizam pela aliança formada entre o Poder Público e associações privadas.

Nesse sentido, o Projeto de Lei (PL) nº 5.865, de 2019, objetiva criar o Cadastro Nacional de Entidades do Terceiro Setor, banco de dados que reunirá informações sobre organizações sociais, organizações da sociedade de interesse público e organizações da sociedade civil que recebem recursos públicos para atuar em parceria com o Estado.

As informações relativas a parcerias firmadas entre o Poder Público e entidades do terceiro setor por meio do *contrato de gestão* previsto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais - OS), do *termo de parceria* previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP), do *termo de colaboração* ou do *termo de fomento* previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), consubstanciarão o banco de dados do Cadastro Nacional de Entidades do Terceiro Setor, cuja alimentação caberá ao parceiro público (art. 3º do PL).

Segundo o texto, o Cadastro será aberto à população e terá georreferenciamento, para permitir que o cidadão acesse informações sobre as parcerias que funcionam no entorno do seu local de residência (art. 4º).

Entre os dados que deverão constar do Cadastro estão: razão social das entidades, número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), nome “fantasia”, parceiro público celebrante da parceria, responsáveis pela gestão da parceria, objeto da parceria e plano de trabalho, com detalhamento das obrigações das entidades.

O valor total da parceria, os valores liberados até a data da consulta e os recebidos nos últimos cinco anos do Poder Público também deverão ser incluídos no banco de dados, além das remunerações e benefícios pessoais pagas a seus diretores, empregados e consultores.

O Poder Executivo estabelecerá e promoverá a padronização das informações do Cadastro. Sempre que possível, adotará padrões internacionais, de forma a permitir a comparabilidade da base de dados nacional com bases estrangeiras.



A proposta prevê, ainda, punição para o agente público que retardar deliberadamente, deixar de fornecer ou fornecer intencionalmente, de forma incorreta, incompleta ou imprecisa as informações que alimentarão o banco de dados do Terceiro Setor.

Nesse sentido, o PL converge com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.923<sup>3</sup>, julgada em 2015. No dispositivo de seu voto condutor, o Ministro Luiz Fux conferiu interpretação conforme à Constituição a trechos da norma impugnada para “afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas” no âmbito das entidades do Terceiro Setor.

Aliás, o PL amplia o controle para além dos órgãos oficiais incumbidos dessa tarefa. A criação do Cadastro permitirá que a própria sociedade conte com uma ferramenta que disponibilizará, de forma clara e transparente, o acesso aos atos e contratos firmados pelas entidades do Terceiro Setor junto ao Poder Público e aos particulares.

Por tais razões, entendemos que o Projeto de Lei nº 5.865, de 2019, é meritório, pois se mostra totalmente alinhado aos princípios da administração pública, especialmente, o da eficiência, o da publicidade e o da moralidade administrativa.

Todavia, entendemos que a matéria merece um único aprimoramento: deixar explícito no texto que os chamados *serviços sociais autônomos* devem ser excluídos do âmbito de incidência da proposição.

Os Serviços Sociais Autônomos (o denominado Sistema “S”) são conceituados por Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> como: “Todos aqueles instituídos por lei, como personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com **administração e patrimônios próprios** (...). Embora oficializadas pelo Estado, **não integram a**

<sup>3</sup> A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923/DF foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), no dia 13 de abril de 1998, e pleiteou a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 9.637/1998. Todavia, a ADI foi julgada apenas parcialmente procedente pelo STF.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, pág. 346.



**Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado**, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários”.

O Sistema S é composto por mais de 200 entidades<sup>5</sup>, destacando-se como principais: Sesi (Serviço Social da Indústria), que oferece opções culturais, de lazer e esporte, e também serviços de saúde; Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), que disponibiliza cursos e assessoria técnica; Sesc (Serviço Social do Comércio), que presta serviços de cultura, esporte e lazer; Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), que patrocina cursos de aperfeiçoamento profissional; Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), voltado a dar apoio por meio de cursos e acesso a crédito; Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), também oferecendo cursos no setor do agronegócio; Sescop (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), que dá assessoria e promove cursos voltado às cooperativas; Sest (Serviço Social do Transporte), ligado ao setor dos transportes, e oferece opções culturais, de esporte e lazer; e Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), que promove cursos para esse setor.

Em nossa visão, o Sistema S, por ser constituído por entidades privadas, que não pertencem à estrutura estatal, não deve ser incluído no Cadastro Nacional de Entidades do Terceiro Setor. Afinal, as suas fontes de custeio **não integram o orçamento fiscal da União**. Numa linguagem simples: **o dinheiro vertido ao Sistema S não é do Governo**, apenas “passa” por este, que tem papel meramente arrecadatário. Esses recursos já são, por expressa disposição legal, destinados ao Sistema S.

Além disso, a legislação própria do Sistema S já contém regras suficientes de transparência, em perfeito alinhamento com os princípios constitucionais que regem o tema.

<sup>5</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-fev-05/contas-vista-facada-caixa-preta-sistema-defesa-transparencia/>. Acesso em 19/5/2024.



Diante dessa conjuntura torna-se necessário a elaboração de emenda em anexo, promovendo o ajuste necessário no texto do Projeto de Lei nº 5.865, de 2019.

À luz do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.865, de 2019, com a Emenda de Relator em anexo.

É o voto, Senhor Presidente.

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado LUIZ GASTÃO  
Relator



**COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO****PROJETO DE LEI Nº 5.865, DE 2019**

Cria o Cadastro Nacional de Entidades  
do Terceiro Setor.

**EMENDA Nº**

Acrescente-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 5.865, de 2019, o  
seguinte parágrafo único:

"Art. 2º .....

Parágrafo único. Não se submetem ao disposto nesta Lei  
as entidades com personalidade jurídica de direito  
privado, constituídas sob a forma de serviço social  
autônomo. (NR)

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado LUIZ GASTÃO  
Relator

