

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 10.720, DE 2018

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**Autor:** SENADO FEDERAL - JOSÉ SERRA

**Relator:** Deputado FLORIANO PESARO

### I - RELATÓRIO

A proposição indicada na epígrafe altera e acrescenta diversos dispositivos à Lei nº 9.637, de 1998, que trata, em âmbito federal, da qualificação e da celebração de contratos de gestão com organizações sociais.

No *caput* do art. 1º da lei recém mencionada, a expressão “fins lucrativos” é substituída por “fins econômicos”, atualizando a terminologia àquela utilizada no novo Código Civil. Do mesmo modo, na alínea “a” do inciso I do *caput* do art. 2º substitui-se “finalidade não-lucrativa” por “finalidade não econômica”.

Ao art. 1º é acrescido parágrafo único determinando que o processo de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

A alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 2º e o *caput* do art. 3º são alterados para admitir que a administração superior da organização social seja exercida por um órgão colegiado similar a um conselho de administração.

Ao inciso I do *caput* do art. 2º é acrescentada alínea “j”, determinando que a adoção de boas práticas de gestão e transparência pelas organizações sociais que atuem na área de saúde seja comprovada por entidade acreditadora, certificadora ou de auditoria.

É acrescido parágrafo único ao art. 2º, para excepcionar, da regra de incorporação do patrimônio da organização social extinta ou desqualificada ao patrimônio de outra organização social ou de ente da federação, os bens que já pertenciam à entidade antes de sua qualificação ou que houverem sido adquiridos por meio de atividades sem relação com o contrato de gestão.

Ao art. 3º é acrescido parágrafo único estabelecendo que a legislação estadual, distrital ou municipal poderá prever composição diferente da disposta no artigo para qualificação de entidades privadas como organizações sociais no âmbito do respectivo ente federado.

O inciso V do art. 4º e o inciso II do art. 7º são alterados para determinar que a fixação da remuneração dos dirigentes e empregados das organizações sociais observe os valores praticados no mercado.

Ao art. 5º da Lei alterada são acrescentados parágrafos determinando que:

- a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal;
- seja dada publicidade, mediante chamamento público, à decisão de firmar cada contrato de gestão, indicando as atividades que deverão ser executadas e o fomento correspondente;

- a proposta da organização social demonstre haver em seu quadro de pessoal profissionais com formação específica e experiência comprovada ou notória competência ou conhecimento para a gestão das atividades a serem desenvolvidas;
- o contrato de gestão terá prazo inicial de vigência de até 20 anos e poderá ser prorrogado sucessivamente desde que demonstrado o cumprimento de seus termos;
- caso o poder público opte por não prorrogar o contrato de gestão, realize-se novo chamamento público até 180 dias antes do término de sua vigência;
- as despesas com pessoal das organizações sociais não sejam consideradas na apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a contratação de empregados e de empresas prestadoras de serviço pela organização social seja realizada em conformidade com as leis trabalhistas e com o direito civil e conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância aos princípios que regem a administração pública e aos regulamentos da entidade;
- o contrato de gestão contenha cláusulas dispendo sobre limite prudencial de despesas com pessoal, em relação ao valor total de recursos do contrato de gestão, bem como sobre mecanismos de controle sistemático pela autoridade supervisora;
- a organização social poderá constituir reserva técnica de até 15% do valor das parcelas de custeio para provisões e pagamento de valores devidos em virtude de rescisões trabalhistas e contratuais, reclamações trabalhistas e outros processos administrativos ou judiciais;

- o contrato de gestão poderá prever a destinação de recursos para qualificação de funcionários, desenvolvimento institucional, promoção socioambiental e desenvolvimento de parceria na área de ensino, pesquisa e extensão, bem como para compra de equipamentos, obras e outros investimentos.

É acrescido à lei alterada o art. 5º-A, com parágrafo único, facultando ao poder público celebrar de mais de um contrato de gestão com uma mesma organização social e a essa última a centralizar operações de gestão dos contratos, sem prejuízo da separação contábil e financeira dos receitas e despesas vinculadas a cada um deles.

Ao *caput* do art. 6º é acrescentada a previsão de que o contrato de gestão fixe critérios de sucessão em caso de transferência da unidade gerida a outra entidade.

Ao mesmo art. 6º, recém citado, são acrescentados parágrafos estabelecendo que:

- o contrato de gestão preveja a obrigação de a administração ressarcir a organização social pelas despesas, encargos financeiros e prejuízos decorrentes de atraso ou transferência incompleta dos repasses, bem como a sucessão de obrigações entre entidades, ao término do contrato;
- a assunção de direitos e obrigações por outra organização social seja formalizada mediante termo de responsabilidade, podendo o saldo remanescente da reserva técnica ser transferido, em caso de sucessão, desde que vinculado à mesma finalidade.

Ao art. 7º da lei alterada são acrescentados parágrafos preceituando que:

- a lei orçamentária anual contenha dotação do valor firmado no contrato de gestão;

- em caso de aumento de demanda ou necessidade de novos investimentos, poderá ser firmado termo aditivo ampliando o repasse de recursos e modificando o objeto do contrato de gestão;
- os valores transferidos e as metas quantitativas do contrato de gestão sejam revistos anualmente;
- os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos vinculados ao contrato de gestão serão gravados com cláusula de inalienabilidade e, na hipótese de extinção da entidade, transferidos ao patrimônio público;
- os bens e os valores que constituem a reserva técnica somente podem ser penhorados para satisfação de obrigações decorrentes da execução do objeto do contrato de gestão respectivo;
- não autorizam a penhora de bens e valores da reserva técnica obrigações impostas à administração pública ou a pessoa jurídica integrante da organização social, por fatos não relacionados diretamente à execução do objeto do respectivo contrato de gestão.

É acrescentado à Lei o art. 8º-A, vedando a celebração de contrato de gestão com a organização social que não tenha prestado contas relativas a outra parceria; que tenha contas rejeitadas; declarada inidônea; que tenha entre seus dirigentes pessoa cujas contas hajam sido rejeitadas por tribunal ou conselho de contas, inabilidade para o exercício de cargo ou função pública; condenada por ato de improbidade. Nessas mesmas hipóteses, também é vedada a transferência de novos recursos, salvo para execução de serviços essenciais e inadiáveis. O impedimento para celebrar contrato de gestão persistirá enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário.

À Lei alterada é acrescentado art. 8º-B, como o escopo de vedar a celebração de contrato de gestão previsto nesta Lei cujo objeto consista ou implique em delegação do exercício do poder de polícia, de

funções de regulação, de fiscalização ou de fomento ou de outras atividades exclusivas de Estado; prestação de serviços ou atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado; contratação de serviços de consultoria.

A redação do *caput* e do § 1º do art. 10 da Lei é alterada de modo a adequá-la ao novo Código de Processo Civil.

O art. 10-A, acrescido à Lei alterada, sujeita a organização social com contrato de gestão vigente ao controle interno do Poder Executivo e ao controle externo do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público, afastando a interferência na gestão lícita das organizações sociais e a ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

Os arts. 10-B e 10-C, também acrescentados à Lei, tratam, respectivamente, das hipóteses e do processo de rescisão antecipada do contrato de gestão.

Ao art. 16 da Lei é acrescentado § 3º, o qual determina que, desqualificada a organização social, por motivo de inidoneidade, ela fica impedida de celebrar novos contratos de gestão, com qualquer órgão ou ente público, e seus dirigentes ficam impedidos de compor outra organização social pelo prazo de 10 anos.

O último dispositivo acrescentado pelo projeto à Lei 9.637, de 1998, é o art. 17-A, o qual preconiza que o contrato de gestão de que trata a referida Lei tem natureza diversa dos contratos administrativos em geral, não se lhe aplicando, sequer supletiva ou subsidiariamente, as disposições da Lei nº 8.666, de 1993, e das demais leis ou atos normativos.

O projeto se sujeita à apreciação conclusiva das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, todas com competência para manifestação sobre o mérito da proposição.

Não foram apresentadas emendas perante este Colegiado no curso do prazo próprio.

## II - VOTO DO RELATOR

É extremamente relevante para a sociedade o papel desempenhado pelo Terceiro Setor, de forma geral, e, mais especificamente, pelas organizações sociais. A proposição sob apreço, ao aperfeiçoar a Lei nº 9.637, de 1998, estimula a utilização do exitoso modelo de gestão, atendendo ao interesse público.

Dentre as principais contribuições da proposta, destacam-se:

- atualização do diploma, adequando a terminologia utilizada aos Códigos Civil e de Processo Civil posteriormente editados (arts. 1º, *caput*, e 2º, I, “b”, e 10, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.637/1998);
- determinação de que os processos de qualificação e de contratação de organizações sociais, bem como de contratação de empregados e empresas pelas referidas entidades, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância aos princípios aos quais a Constituição Federal submete a administração pública (arts. 1º, parágrafo único, e 5º, §§ 1º e 8º);
- avaliação das entidades da área de saúde por entidades acreditadoras, certificadoras ou de auditoria, em relação a boas práticas de gestão e transparência (art. 2º, I, “j”);
- consideração dos valores praticados no mercado para fixação da remuneração de dirigentes e empregados da organização social (art. 4º, V);
- exigência de comprovação, pela organização social, de que seu quadro de pessoal contém profissionais com formação específica e experiência comprovada ou notória competência ou conhecimento para a gestão das atividades a serem desenvolvidas (art. 5º, § 3º);

- condicionamento da prorrogação do contrato de gestão ao cumprimento de seus termos e condições (art. 5º, § 4º);
- possibilidade de constituição de reserva técnica para pagamento de valores devidos em virtude de rescisões trabalhistas e contratuais, reclamações trabalhistas e outros processos administrativos ou judiciais (art. 5º, § 10);
- determinação de que o contrato de gestão defina critérios de sucessão em casos de transferência de unidade gerida para outra entidade (art. 6º, *caput*);
- revisão anual dos valores a serem transferidos e das metas a serem alcançadas (art. 7º, § 3º);
- previsão de que os equipamentos e materiais permanentes adquiridos pela organização social com recursos da parceria sejam gravados com cláusula de inalienabilidade e, em caso de extinção da entidade, transferidos para o patrimônio do ente (art. 7º, § 4º);
- vedação à celebração de contrato com organização social inidônea, cujas contas não tenham sido apresentadas ou tenham sido rejeitadas, ou, ainda, que tenha entre seus dirigentes pessoa em tais situações (art. 8º-A);
- proibição de celebração de contrato de gestão cujo objeto consista ou implique em delegação atividades exclusivas de Estado; em prestação de serviços para a própria administração pública ou de consultoria (art. 8º-B);
- definição das hipóteses e do processo de rescisão do contrato de gestão (arts. 10-B e 10-C).

Evidenciado, por conseguinte, que a proposta é meritória. Não obstante, a proposição também contém alguns equívocos, a seguir apontados, os quais eliminamos por meio das emendas anexas.

É louvável determinar que a contratação de pessoal e empresas prestadoras de serviços pelas organizações sociais respeite a legislação trabalhista e seja conduzida em conformidade com os princípios que regem a administração pública. No entanto existem redundâncias quando aponta que se deve seguir os termos de regulamentos próprios de cada entidade, que já existem e seguem os preceitos públicos, e ser realizada em conformidade com as leis trabalhistas e com o direito civil.

Sugerimos, na **Emenda nº 1**, pela retirada do § 8º do art. 5º para não abrir margem de conflito de critérios específicos de regulamentos próprios que são construídos para atender a forma pública, objetiva e impessoal. Além disso, para não implicar em limitação de contratações de pesquisadores baseados em padrões internacionais.

A redação do § 1º, no inciso II do art. 7º menciona que o valor firmado no contrato deve ter previsão na Lei Orçamentária Anual. Sabemos que o valor global do contrato de gestão não cabe previsão na LOA, mas sim o valor anual de cada exercício orçamentário. A **Emenda nº 2** modifica o texto no sentido de especificar o valor citado no dispositivo aqui mencionado.

Este Projeto de Lei trouxe a preocupação e o cuidado tratando de vedar a celebração de contratos de gestão prevista na Lei alterada, porém uma visão desnecessária e um tanto distorcida quanto ao modelo criado para as Organizações Sociais. Visão esta já introduzida pelo Decreto nº 9.190/2017.

Ao analisar o inciso I do art. 8º-B verifica-se que a questão do fomento prejudica, por exemplo, as atividades de planejamento e ação em inovação. No limite, diversas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tradicionalmente promovidas por essas Organizações Sociais para alcance de seus objetivos estratégicos, por meio de editais ou encomendas (ex. RNP, CNPEM, IMPA, EMBRAPA, IDSM, CGEE) também poderiam passar a ser vedadas.

No Decreto 9.190, de 1º de novembro de 2017, que regulamenta a Lei 9.637, veda a qualificação de Organizações Sociais para atividades “de apoio técnico e administrativo à administração pública federal” (Art. 3º II) e de “fornecimento de instalação de bens, equipamentos ou execução de obras públicas em favor da administração pública federal” (Art. 3º III), exatamente o que foi proposto no inciso II o art. 8º-B do projeto de lei em apreciação. A redação proposta é muito ampla podendo dar margem à interpretação de que atividades ordinárias associadas ao fomento, desde a realização de uma obra até a oferta de serviços de interesse do órgão superior, possam ser consideradas prestação de serviços.

A questão da contratação de serviços de consultorias, colocado pelo inciso III, é amplo, impreciso e produz ambiguidade com inúmeras atividades ordinárias da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação nos contratos de gestão.

Com as ponderações citadas acima corrigimos o texto suprimindo o art. 8º-B, por meio da **Emenda nº 3**.

É louvável a vedação de contratação de organização social que tenha entre seus dirigentes pessoa inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação, conforme previsto na alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 8º-A da Lei alterada. Entrementes, o dispositivo não contém referência a cargos de provimento efetivo, omissão essa suprida pela **Emenda nº 4**.

A referência a dispositivos legais por meio da expressão “art. tal e seguintes” é perfeitamente admissível em peças processuais, mas não em textos legais. A redação que o projeto atribui ao § 1º do art. 10 da Lei é ajustada, mediante especificação dos dispositivos legais conexos, pela **Emenda nº 5**.

Sala da Comissão, em        de        de 2018.

Deputado FLORIANO PESARO  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO****PROJETO DE LEI Nº 10.720, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**EMENDA Nº 1**

Suprima-se o §8º do art. 5º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, acrescentado pelo art. 1º do projeto.

Sala da Comissão, em            de            de 2018.

Deputado FLORIANO PESARO  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**PROJETO DE LEI Nº 10.720, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**EMENDA Nº 2**

Dê-se ao § 1º no inciso II do art. 7º da Lei nº 9.637, de 1998, alterado pelo art. 1º do projeto, a seguinte redação:

"Art. 7º.....  
 .....  
 II - .....  
 § 1º - O valor anual do contrato de gestão deverá ter dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual;  
 ....."

Sala da Comissão, em            de            de 2018.

Deputado FLORIANO PESARO  
 Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO****PROJETO DE LEI Nº 10.720, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**EMENDA Nº 3**

Suprima-se o art. 8º-B da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, acrescentado pelo art. 1º do projeto.

Sala da Comissão, em            de            de 2018.

Deputado FLORIANO PESARO  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**PROJETO DE LEI Nº 10.720, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**EMENDA Nº 4**

Dê-se à alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 8º-A da Lei nº 9.637, de 1998, acrescentado pelo art. 1º do projeto, a seguinte redação:

“Art. 8º-A.....

.....

IV - .....

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo público, de provimento efetivo ou em comissão, ou, ainda, de função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

.....”

Sala da Comissão, em        de        de 2018.

Deputado FLORIANO PESARO  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO****PROJETO DE LEI Nº 10.720, DE 2018**

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**EMENDA Nº 5**

Dê-se ao § 1º do art. 10 da Lei nº 9.637, de 1998, alterado pelo art. 1º do projeto, a seguinte redação:

“Art. 10.....

§ 1º As medidas previstas no *caput* serão processadas de acordo com o disposto nos arts. 300 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

.....”

Sala da Comissão, em                    de                    de 2018.

Deputado FLORIANO PESARO  
Relator