

## PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 427, de 2017, do Senador José Serra, que *altera a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre a qualificação das organizações sociais e dá outras providências”, para atualizar os critérios e requisitos para seu enquadramento e estabelecer novas regras para a celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.*

Relator: Senador **WILDER MORAIS**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 427, de 2017, que altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a qual, por sua vez, dispõe acerca das organizações sociais, entre outros temas.

O projeto, de autoria do Senador José Serra, objetiva realizar uma reforma na Lei nº 9.637, de 1998. Na justificção, o autor sustenta que, embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha declarado a constitucionalidade desse diploma, é necessário garantir que a qualificação das organizações e os contratos de gestão sejam pautados pela transparência, idoneidade e impessoalidade. Desse modo, propõe regras que ajustam o diploma normativo aos recentes entendimentos do STF e do Tribunal de Contas da União (TCU).

As principais alterações propostas são: a) novos critérios de qualificação das organizações sociais para adequar a participação do poder público nos órgãos de direção dessas entidades; b) criação de teto de remuneração dos dirigentes dessas entidades conforme valores de mercado; c) realização de convocação pública para celebração de contratos de gestão; d) possibilidade de utilização dos recursos oriundos do contrato de gestão para pagamento de despesas de investimento e custeio, e) previsão da pena



SF/18295.84459-98

de inidoneidade de dez anos para celebração de contratos de gestão aplicada à organização social que for desqualificada enquanto tal; e f) regras mais rígidas para rescisão do contrato de gestão.

A matéria foi distribuída para análise pela CCJ para decisão em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

De acordo com a alínea “g” do inciso II do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à CCJ compete opinar sobre matérias que tratem de contratações públicas.

O Projeto não apresenta problemas de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade.

A matéria é de competência legislativa da União para estabelecer normas gerais sobre licitações e contratações públicas, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. O Projeto inova o ordenamento jurídico brasileiro, com as marcas da imperatividade, abstração e generalidade, bem como se harmoniza com as demais normas do direito brasileiro e segue as disposições regimentais sobre sua tramitação.

No mérito, o Projeto deve ser aprovado.

Diante da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923 (Rel. para Acórdão Min. Luiz Fux, j. 16/04/2015), é necessário revisitar o modelo jurídico das organizações sociais para que ele seja compatibilizado com o regime constitucional da Administração Pública. Não se trata aqui de afastar o modelo previsto da Lei nº 9.637, de 1998, mas de expressamente estabelecer regras que decorrem dos princípios constitucionais da Administração Pública para evitar insegurança jurídica.

Há grandes avanços propostos no Projeto, como, por exemplo, a exigência de realização de convocação pública para celebração do contrato de gestão entre o poder público e a organização social. Trata-se de exigência que decorre diretamente dos princípios da impessoalidade, moralidade e



eficiência para que essas contratações sejam mais transparentes e isonômicas.

Outro ponto de avanço é a criação de teto de remuneração para os dirigentes das organizações sociais, bem como utilização dos recursos oriundos do contrato de gestão para pagamento de despesas de investimento e custeio. Essas medidas permitem assegurar a saúde financeira da execução do contrato de gestão pela entidade.

As regras para rescisão de contratos de gestão e punição das organizações sociais que praticarem atos ilícitos também são positivas, pois deixam claros os pressupostos para extinção desse vínculo com o poder público, bem como as consequências advindas dessa extinção.

Ao longo do processo de debates com o autor, Senador José Serra, e entidades representativas da sociedade civil organizada, foram apresentadas diversas propostas de aprimoramento do texto, que ora consolidamos na forma de emenda substitutiva.

Dentre os ajustes, a necessária diferenciação do regime aplicável às Organizações Sociais da área de saúde, pois exigem um controle especial e mais aprofundado – considerando os riscos da atividade e a realidade deste mercado.

Observou-se a necessidade de adequar os requisitos de habilitação das entidades privadas da área de saúde que pretendem credenciar-se como organização social. A experiência prática advinda dos anos de vigência da atual legislação no âmbito federal e em diferentes Estados demonstra que a imposição da presença de membros do Poder Público como representantes no órgão colegiado de deliberação superior não se justifica em todas as circunstâncias. No caso concreto do setor de saúde, vanguarda do modelo com seu longo histórico de parcerias com o Poder Público, essa exigência desencorajou entidades privadas sérias e muito bem estabelecidas de celebrar contratos de gestão.

É do interesse público aprofundar e expandir as parcerias, em especial com parceiros consolidados e reconhecidos. Ademais, a ausência de membros do Poder Público no conselho deliberativo não significa, em absoluto, ausência de poderes de fiscalização. Pelo contrário, o atual projeto de lei aprofunda os mecanismos de fiscalização e controle constantes da Seção IV da lei, ao incluir, por exemplo, menção expressa ao controle externo pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público.



Assim, propõe-se um modelo duplo, em que as entidades do setor de saúde poderão optar por modelo específico, no que diz respeito à composição do conselho de administração das organizações sociais, inspirado na positiva experiência do Estado de São Paulo, nos termos da Lei Estadual Complementar 846, de 1998

Buscou-se dirimir em mais detalhes o procedimento de seleção de projetos e exigências de qualificação das organizações, buscando garantir mais qualidade e transparência na prestação dos serviços públicos.

### III – VOTO

Diante do exposto, vota-se pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 427, de 2017, na forma da emenda substitutiva abaixo apresentada:

#### EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre a qualificação das organizações sociais e dá outras providências”, para atualizar os critérios e requisitos para seu enquadramento e estabelecer novas regras para a celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....  
I- .....



c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração, ou órgão similar, e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade de notória capacidade profissional na área de atuação afim e idoneidade moral;

.....  
 i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, dos excedentes financeiros decorrentes, bem como dos passivos decorrentes das atividades no âmbito dos contratos de gestão com o ente federado qualificador, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

j) no caso de entidade com atividades dirigidas à saúde, avaliação externa por entidade acreditadora, certificadora ou de auditoria, para comprovação de boas práticas de gestão e transparência das organizações sociais;

.....  
 Parágrafo único. O disposto na alínea i não se aplica ao patrimônio, bens ou direitos preexistentes da entidade, anteriores a sua qualificação, ou oriundo de outras atividades não relacionadas ao contrato de gestão ou ao patrimônio cedido.

Art. 3º O conselho de administração, ou órgão similar, deve estar estruturado nos termos que dispuser o estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

.....  
 IX – os dirigentes poderão receber remuneração aprovada pelo Conselho de Administração por maioria absoluta de seus membros, observado como teto os valores praticados no mercado, segundo o grau de qualificação exigido e a especialização profissional, devidamente comprovado.

Parágrafo único. No caso de entidade com atividades dirigidas à saúde, o conselho de administração, ou órgão similar, poderá ser composto por:

a) até 55 % (cinquenta e cinco por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

b) no mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional na área afim e reconhecida idoneidade moral;

c) no mínimo de 10% (dez por cento) de membros eleitos ou indicados na forma estabelecida pelo estatuto, podendo inclusive ser composto por empregados da entidade.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado, com natureza de convênio, entre o Poder Público e a



entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

§ 1º A celebração do contrato de gestão deve ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º O Poder Público dará publicidade, mediante chamamento público, da decisão de firmar cada contrato de gestão, indicando as atividades que deverão ser executadas e o fomento correspondente, observadas as atividades previstas art. 1º desta lei.

§ 3º A celebração do contrato de gestão será precedida de:

I - chamamento público para manifestação de interesse; e

II - seleção por concurso de projeto, quando houver mais de uma entidade qualificada interessada em celebrar o contrato de gestão, nos termos do regulamento.

§ 4º Somente organizações sociais qualificadas podem manifestar interesse.

§ 5º Somente as organizações sociais que manifestarem interesse poderão participar da seleção por concurso de projetos.

§ 6º A proposta da organização social deverá conter prova de que seu quadro de pessoal, diretivo ou societário, contém profissionais com formação específica; experiência comprovada ou notória competência ou conhecimento para a gestão das atividades a serem desenvolvidas.

§ 7º O contrato de gestão terá prazo de vigência de até 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais períodos, por meio de termo aditivo, caso haja conveniência e oportunidade para o poder público.

§ 8º Em até 180 (cento e oitenta) dias antes do término de vigência do contrato de gestão, o Poder Executivo deverá proceder a convocação pública para seleção de nova organização social.

§ 9º O disposto no §8º não se aplica na hipótese de o Poder Executivo optar por prorrogar o prazo de contrato de gestão em vigor ou eleger outro modelo de gestão.

§ 10 Os gastos com força de trabalho das organizações sociais não deverão ser incluídos nas despesas de pessoal para fim de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 11 A contratação de empregados e empresas prestadoras de serviço pela organização social será regida em conformidade com as leis trabalhistas e o direito civil, devendo ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos dos regulamentos próprios a serem editados por cada entidade.

§ 12 Os gastos com recursos humanos previstos no contrato de gestão não poderão ultrapassar 80% (oitenta por cento) do valor da parcela mensal de custeio.

§ 13 A organização social poderá praticar reserva técnica de até 15% (quinze por cento) do valor da parcela mensal de custeio para formação de fundos destinados a provisões, bem como para pagamento de verbas devidas em virtude de rescisões trabalhistas, rescisões contratuais, pagamento de



reclamações trabalhistas e demais valores devidos em virtude de processos administrativos ou judiciais que se prolonguem ao longo do tempo.

§ 14 A organização social poderá destinar até 2% do valor anual do contrato para qualificação de funcionários, desenvolvimento institucional, promoção socioambiental e desenvolvimento de parceria na área de ensino, pesquisa e extensão.

§ 15 Os repasses do Poder Público à organização social poderão ser para despesas de custeio e para despesas de investimento.

§ 16 As organizações sociais poderão apresentar, por meio de instrumento intitulado Manifestação de Interesse da organização social, propostas ao Poder Público para que este avalie a conveniência e oportunidade de celebrar contrato de gestão naquela área, respeitados os procedimentos que esta lei dispuser, inclusive a convocação pública prevista no § 1º deste artigo.

Art. 5º-A É facultado ao Poder Público celebrar mais de um contrato de gestão com uma mesma organização social.

§ 1º Fica a organização social autorizada, por motivo de economicidade, a centralizar operações de gestão dos contratos.

§ 2º A manutenção das operações de gestão dos contratos poderá ser rateada entre as entidades administradas pela organização social, desde que observada a proporcionalidade do valor da parcela mensal de custeio de cada contrato.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social, devendo prever, necessariamente, critérios de sucessão em caso de transferência da unidade sob gestão para nova entidade.

§ 1º O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

§ 2º O contrato de gestão deverá prever a obrigação de a Administração Pública ressarcir a organização social pelas despesas, encargos financeiros e prejuízos decorrentes de atraso ou transferência parcial dos repasses.

§ 3º O contrato de gestão poderá prever a sucessão das obrigações de uma organização social para outra ao término do contrato, desde que na convocação pública sejam disponibilizadas informações que garantam a apuração, pelas organizações sociais interessadas, do valor que será assumido na sucessão.

§ 4º A assunção dos direitos e obrigações de uma organização social por outra será formalizada por meio de Termo de Responsabilidade, podendo, no caso de sucessão, o saldo remanescente da reserva técnica indicada no § 9º do art. 5º desta lei ser transferido à organização social sucessora, desde que vinculado à mesma finalidade.

Art. 7º.....  
I-.....



II- a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções, tendo como referência a tabela de valores praticada pelas entidades privadas.

§ 1º O valor publicado em edital no Diário Oficial da União e firmado no contrato de gestão deverá ter dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual a fim de garantir o repasse à organização social contratada.

§ 2º Identificado o aumento da demanda ou a necessidade de novos investimentos, poderá ser firmado Termo Aditivo que amplie o repasse de verbas para execução do contrato de gestão, bem como para modificação de seu objeto.

§ 3º Os valores transferidos mensalmente para execução do contrato de gestão, bem como as correspondentes metas quantitativas e qualitativas, deverão ser revistos anualmente, para sua manutenção, aumento ou redução, sempre no último trimestre do ano em curso.

§ 4º Os bens e valores repassados pelo Poder Público à organização social em virtude do contrato de gestão são impenhoráveis, inclusive os que constituírem a reserva técnica.

§ 5º O Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada deve definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que seja signatário.

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 tutela de urgência adequada à assecuração do direito patrimonial do Poder Público, como a indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º As medidas previstas no caput serão processadas de acordo com o disposto no art. 300 e seguintes do Código de Processo Civil.

Art. 10-A. A organização social com contrato de gestão vigente estará sujeita ao controle interno do Poder Executivo e ao controle externo do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.

§ 1º Os controles referidos no caput não podem implicar interferência na gestão lícita das organizações sociais a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.

Art. 16 .....

§ 3º A organização social desqualificada por motivos de inidoneidade ficará impedida de celebrar novo contrato de gestão com qualquer outro órgão público, no âmbito de toda administração pública Federal, Estadual e Municipal, bem como seus dirigentes impedidos de compor outra organização social pelo prazo de dez anos.





Art. 17-A. O convênio previsto nesta lei tem natureza diversa dos contratos administrativos em geral previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais leis ou normativos federais referentes a licitações e contratos públicos, pelo que tais normas não se aplicam, ainda que de forma supletiva ou subsidiária, aos contratos de gestão das Organizações Sociais, ou à sua execução.”

**Art. 2º** A Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com a “Seção VII – Da Rescisão” acrescida ao Capítulo I – DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, com o seguinte texto:

## “CAPÍTULO I – DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

### Seção VII Da Rescisão

Art. 16-A. É facultado ao Poder Público e à organização social rescindir o contrato de gestão antes do prazo, por acordo amigável entre as partes ou unilateralmente.

§ 1º O Poder Público poderá rescindir unilateralmente o contrato de gestão:

I - quando a organização social houver descumprido substancialmente seu teor e não tiver sanado a falta em até 60 (sessenta) dias, contados da notificação do Poder Público;

II - em decorrência de decretação de falência ou insolvência civil da organização social ou sua dissolução;

III - em razão de interesse público justificadas e determinadas pelo Chefe do Poder Executivo;

§ 2º A organização social poderá rescindir unilateralmente o contrato de gestão:

I - quando houver atraso, total ou parcial, superior a 90 (noventa) dias, de valores devidos pelo Poder Público;

II - pela ocorrência de caso fortuito ou força maior devidamente justificado e aceito pelo Poder Executivo com notificação prévia de no mínimo 60 (sessenta) dias;

§ 3º Considera-se descumprimento substancial do contrato de gestão pela organização social:

I – a aplicação das verbas transferidas pelo Poder Público ou a utilização de bens, móveis ou imóveis, para outros fins que não o cumprimento do objeto do contrato de gestão;

II - o descumprimento de obrigações previstas no contrato de gestão que não tenha sido sanado após notificação do Poder Público.



§ 4º Em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem e situação emergencial decretada pelo Poder Executivo, o prazo para adequação da organização social por quaisquer descumprimentos será suspenso enquanto vigorar a decretação.

§ 5º O descumprimento do contrato de gestão pela organização social por atraso no repasse em prazo superior ao previsto no § 2º, não configurará inadimplência e não poderá ensejar rescisão unilateral pelo Poder Executivo.

§ 6º No processo de rescisão, a quitação das obrigações trabalhistas terá prioridade no uso da reserva técnica.

§ 7º Fica o Poder Executivo, quando for o rescisor ou estiver inadimplente no contrato de gestão, obrigado a suplementar os valores necessários à quitação das obrigações trabalhistas, em caso de insuficiência da reserva técnica.

§ 8º O não cumprimento da obrigação determinada no § 7º imputará ao Poder Executivo a responsabilidade exclusiva sobre os débitos trabalhistas remanescentes, sem prejuízo da indenização cabível pelos danos patrimoniais sofridos pelos dirigentes da organização social.

§ 9º A sucessão sub-rogada à sucessora ou ao Poder Executivo todos os haveres e deveres, a partir da consolidação da rescisão do Contrato de Gestão.

§ 10º A empresa cujo contrato de prestação de serviços seja rescindido pela organização social deverá renunciar expressamente ao recebimento de multa rescisória a que faça jus se pretender ser recontratada pelo Poder Público ou por organização social que se sub-rogue no contrato de gestão rescindido.

§ 11 A recontração pela nova administração de empregados demitidos pela organização social fica submetida aos termos do Decreto-Lei Nº 5452 de 1943 e da Portaria 384 de 1992 do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 16-B No processo de rescisão:

I – se for o Poder Executivo a parte rescisora, a organização social deverá ser comunicada sobre o interesse de revogação do contrato por ofício;

II – se for a organização social a parte rescisora, o Poder Executivo deverá ser comunicado oficialmente após deliberação do Conselho de Administração;

§ 1º Após o registro de ciência pela parte notificada, por ofício, o órgão supervisor do contrato de gestão deverá publicar no Diário Oficial a abertura do processo de transição.

§ 2º Deverá constar do Diário Oficial o tempo para o processo de transição da administração, garantidos prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias e máximo de um ano;

§ 3º O prazo estipulado para o processo de transição conta-se a partir da publicação no Diário Oficial, sendo vedada a retroação.

§ 4º A rescisão do contrato de gestão se efetivará após cumprido o prazo estipulado no processo de transição.”

**Art. 3º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18295.84459-98