



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei (PL) nº 3.618, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim e que tramita em caráter terminativo, seguindo ainda para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

O projeto promove variadas alterações na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais – LOS), com o fim de adequá-la ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923.

Mais especificamente, busca positivar a exigência de **publicidade, objetividade e impessoalidade** nas relações do Poder Público com as Organizações Sociais (OSs) e destas com seus empregados e fornecedores, detalhando: o **processo de qualificação** das OSs (arts. 1º-A, 2º-A e 2º-B da lei alterada); a **estrutura e atribuições do seu Conselho de Administração** (arts.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

3º e 4º); a **disciplina dos contratos de gestão**, particularmente no que tange aos requisitos (arts. 5º, 5º-A, 5º-B e 6º), proibições (arts. 8º-A, 8º-B e 9º-A), renovação (art. 10-A), rescisão (art. 10-B) e fiscalização (art. 10-C); uma **hipótese de desqualificação** (art. 16); a **abrangência do regulamento** próprio da OS (art. 17); as **atribuições do Comitê Gestor** (art. 17-A); e regras de transição e disposições finais.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à CAS compete manifestar-se apenas sobre o mérito da proposição, ficando a análise de sua admissibilidade, inclusive no que tange à constitucionalidade, a cargo da CCJ — sem prejuízo, é claro, de que esta análise também o mérito, consoante o art. 101, II, do RISF.

De início, notamos que a redação da ementa acabou ficando demasiadamente genérica, razão pela qual estamos propondo alteração. Isso posto, salientamos que **boa parte da proposição incorpora disposições já recentemente discutidas e aprovadas por esta Casa** no PLS nº 427, de 2017, de autoria do então Senador José Serra e que atualmente tramita na Câmara dos Deputados como PL nº 10.720, de 2018.

No que tange às partes inovadoras, relativamente aos **estudos preliminares** (art. 1º-A), pensamos esteja claro que não é necessário um estudo para cada qualificação, mas sim para cada **área** de qualificação. Significa dizer, por exemplo, que, se determinada OS atua em educação pré-escolar, para qualificá-la seria necessário um estudo técnico preliminar que indicasse a conveniência de publicização dos serviços de educação pré-escolar **em geral**, e **não** a conveniência da qualificação ou eventual celebração de contrato de gestão com aquela OS **específica**.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Entendemos, pois, que, nesse ponto, a exigência se mostra adequada, sendo recomendável apenas um pequeno ajuste redacional no § 3º, que incluímos ao final como emenda.

Adiante, quanto aos **requisitos de qualificação**, a proposição introduz uma série de exigências adicionais, sendo o art. 2º-A relativo a exigências materiais (ainda que em alguns casos comprovadas de forma apenas documental, como os incisos I e V) e o art. 2º-B relativo a exigências formais, do próprio estatuto (mais similares às do art. 2º).

No que tange ao art. 2º-A, parece-nos que o inciso IV é descabido. Com as vênias devidas, pensamos que não faz sentido exigir produção acadêmica, científica ou tecnológica para qualificação de toda e qualquer OS, uma vez que excelentes instituições podem destacar-se, por exemplo, em sua capacidade de gestão e prestação do serviço sem ter, necessariamente, produção acadêmica, científica ou tecnológica alguma. Os demais incisos, por outro lado, veiculam exigências que reputamos razoáveis e proporcionais.

No que tange ao art. 2º-B, sobressaem os incisos IV e VII. O primeiro institui a necessidade de um conselho fiscal, exigência que já consta na Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (art. 4º, III, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999) e cuja omissão na LOS é de longa data apontada. Já o segundo traz exigência que nos parece excessiva, ao limitar a remuneração dos dirigentes da entidade a 70% do teto estabelecido para o Poder Executivo, o que pode acabar comprometendo a capacidade de recrutamento da OS, tolhendo-lhe a competitividade e impactando negativamente a qualidade do serviço público prestado.

Também não fica completamente claro se os ditos “dirigentes” são os mesmos “membros da diretoria” a que alude o art. 4º, V, cuja remuneração a nova redação limitaria tão somente aos valores de mercado. Pensamos que o ideal seria, em um e outro caso, tomar como limite o teto do Poder Executivo, a que afinal estaria sujeito o próprio administrador público que, de outra forma,





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

seria responsável pela gestão do serviço — observados, é claro, os valores de mercado, se inferiores. Estamos sugerindo emenda nesse sentido.

Já quanto ao **Conselho de Administração**, a proposição, além de impor quórum de maioria absoluta para fixação da remuneração dos membros da diretoria (art. 4º, V), torna ainda bimestrais as reuniões ordinárias (art. 3º, VI) e determina que os membros representantes da sociedade civil (entre 20 e 30% do total de membros, consoante o art. 3º, I, b) sejam escolhidos no âmbito da comunidade beneficiária dos serviços prestados pela OS, tenham notória capacidade profissional e idoneidade moral e não estejam incursos em causa de inelegibilidade absoluta. Trata-se, pensamos, de exigências razoáveis e proporcionais.

Mais ainda, o art. 5º passa a estabelecer algumas condições para a **celebração do contrato de gestão**, veiculando, nos §§ 1º a 5º, disposições que já constavam do PL aprovado.

O § 6º, por outro lado, estatui regras para a **contratação de pessoal** pela OS, dispondo acerca do dever desta de observar a necessária publicidade, objetividade e impessoalidade, consoante decidido pelo STF; e também a legislação aplicável (trabalhista ou civil, conforme a natureza do contrato). Embora se trate de regra importante, ela é veiculada em parágrafo que, no PL anteriormente aprovado, dispunha sobre matéria igualmente relevante e que não foi contemplada no projeto ora em análise: o reconhecimento da possibilidade de o órgão ou entidade supervisora optar por descontinuar a publicização e eleger outra forma de execução do serviço. Estamos propondo a inserção dessa regra, na forma de emenda ao § 5º.

Já o § 7º remete à disciplina dos **contratos de desempenho** entre órgãos da administração pública (Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019). Anteriormente chamados também de contratos de gestão, os contratos de desempenho foram ideados na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que incluiu o § 8º no art. 37 da Constituição, para permitir a concessão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira a órgãos da administração





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

pública que cumprissem determinadas metas de produtividade. Como as OSs foram pensadas para substituir a administração pública na execução de serviços públicos não exclusivos, parece pertinente estender a elas as possibilidades de que dispunham os próprios órgãos substituídos, pelo que a remissão nos parece apropriada.

Adiante, os arts. 5º-A e 5º-B estabelecem diversas normas procedimentais específicas a serem observadas pela Administração Pública para celebração dos contratos de gestão, regulando as etapas interna e externa do chamamento público. Tirando um pequeno equívoco de ordem gramatical no inciso I do art. 5º-A, não vemos maiores ressalvas a serem apresentadas.

O § 1º do art. 6º dispõe acerca da necessidade de **consulta prévia ao Conselho de Políticas Públicas** do respectivo nível federativo, mas, por suprimir o anterior parágrafo único do dispositivo, acabaria por retirar (ao menos expressamente) a necessidade de aprovação prévia do Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área de atuação da OS para celebração do contrato de gestão. Não parece que isso tenha sido desejado, uma vez que não houve menção na Justificação do projeto e a disposição tinha sido mantida (renumerada para § 1º) no PL já aprovado. Estamos sugerindo, assim, sua manutenção no texto legal, realocando-a como § 3º.

Por fim, o § 2º do mesmo artigo versa sobre as **cláusulas essenciais do contrato de gestão**. Chama atenção a exigência do inciso V, que parece impor à própria OS o dever de proceder a publicações na imprensa oficial do extrato do contrato de gestão e dos demonstrativos de sua execução física e financeira — atribuição que parece mais adequadamente confiada ao ente público. Estamos propondo, portanto, emenda nesse sentido.

Os arts. 8º-A, 8º-B e 9º-A tratam de **impedimentos e vedações**, que já eram em certa medida veiculados no PL aprovado, mas foram ampliados. Os impedimentos, matéria do art. 8º-A, dizem respeito a circunstâncias pessoais, quer dos dirigentes, quer da própria OS, que, a exemplo de sanção de inidoneidade que tenham sido anteriormente aplicadas (matéria também





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

versada no art. 16, § 3º, do projeto), podem impedi-los de firmar contrato com o Poder Público. Trata-se de disposições que visam a materializar o princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), não nos parecendo excessivas nem desarrazoadas as restrições estabelecidas.

Vale mencionar que todas elas são estabelecidas por prazo determinado, muito embora, por força do § 2º do dispositivo, persistam, ainda quando transcorrido o prazo, enquanto não for promovido o devido ressarcimento ao erário. É disposição que visa justamente à proteção do patrimônio público, mas sobre a qual podem surgir questionamentos, na linha de que supostamente estaria promovendo sanção de caráter perpétuo, vedada pelo art. 5º, XLVII, *b*, da Constituição. De toda forma, a apreciação dessa matéria não seria de competência da CAS, uma vez que a proposição ainda tramitará pela CCJ.

Adiante, as vedações dos arts. 8º-B e 9º-A dizem respeito ao objeto do contrato de gestão. Parte dessas disposições já constavam do PL aprovado em 2018, tendo sofrido algumas complementações. Tais vedações, em essência, visam garantir que não se desfigure o contrato de gestão, velando para que cumpra sua função primordial como instrumento de delegação de serviço finalístico não exclusivo. Proscree-se, assim, a execução tanto de atividades exclusivas de Estado (art. 8º-B, I) quanto de serviços que não ostentam caráter finalístico (art. 8º-B, II e III, e parágrafo primeiro, I e II; e art. 9º-A).

O art. 10-A disciplina o processo de **renovação e de prorrogação dos contratos de gestão**, o que se mostra particularmente relevante tendo em vista que, diferentemente do projeto já aprovado, que fixava em 20 anos o período máximo de vigência do contrato de gestão, o novo PL pretende estabelecê-lo em apenas 5 anos (art. 5º, § 4º).

Em suma, a renovação ficaria a depender da decisão do Comitê Gestor (art 10-A, *caput*), ao qual alude o art. 17-A, que o projeto pretende introduzir na Lei. Também aqui nos escusaremos de adentrar uma análise mais detalhada da temática, contudo, considerando que a questão sobre a adequação







## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

constitucional formal dessas disposições, em face da reserva de iniciativa do Presidente da República quanto à criação de órgãos públicos (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal), deve ser oportunamente apreciada pela CCJ.

Adiante, a disciplina da **rescisão do contrato de gestão**, quer por mútuo acordo entre as partes (distrato), quer unilateralmente (denúncia), essencialmente reproduziu os dispositivos constantes do PL aprovado (art. 10-B, em ambos os casos). De novidade, apontamos apenas o art. 10-C, que trata da fiscalização dos contratos. Tal artigo assegura a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas, na linha do que ficou decidido pelo STF.

Enfim, traz o PL algumas disposições transitórias, garantindo a higidez do ato jurídico perfeito ao prever que os contratos celebrados até a data de sua entrada em vigor seriam preservados, sendo, contudo, vedada a renovação ou prorrogação (art. 2º). Abre-se ainda a possibilidade de que as OSs já firmatárias de tais contratos, mas que não se enquadrem nas novéis exigências, possam, por até três anos, contratar a prestação de serviços com a administração pública mediante dispensa de licitação (art. 3º) — o que lhes assegurará tempo razoável para que se adequem ao novo regramento.

Após esses prazos, a contratação de OSs, ressalvados os casos de inexigibilidade, demandará chamamento público (art. 4º). Nesse mesmo sentido, apesar da dispensa temporária concedida pelo art. 3º, o art. 5º do PL revoga a dispensa perene do inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

De toda sorte, como não foi replicada na nova lei de licitações, a referida hipótese de dispensa muito provavelmente já não estaria mesmo em vigor quando da eventual aprovação do PL, à vista da iminente ab-rogação daquele antigo marco licitatório em 30 de dezembro do corrente ano (art. 193, II, *a*, da Lei nº 14.133, de 2021, com a redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023).





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº – CAS (DE REDAÇÃO)**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, a redação seguinte:

“Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais), para dispor sobre a publicidade, objetividade e impessoalidade nas relações do Poder Público com as Organizações Sociais e destas com empregados e fornecedores.”

#### **EMENDA Nº – CAS (DE REDAÇÃO)**

Inclua-se a preposição “para”, devidamente capitalizada, no início do § 3º do art. 1º-A da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021.

#### **EMENDA Nº – CAS**

Suprima-se o inciso IV do art. 2º-A da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, renumerando-se o inciso subsequente.







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº – CAS**

Substitua-se, no inciso VII do art. 2º-B da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, a expressão “70% (setenta por cento)” por “100% (cem por cento)”, dando-se ainda ao inciso V do art. 4º da mesma Lei, nos termos do art. 1º do referido Projeto, a redação seguinte:

“Art. 1º .....

.....

“Art. 4º .....

.....

V – fixar, por maioria absoluta, observado o limite disposto no inciso VII do art. 2º-B, a remuneração dos membros da diretoria, segundo o grau de qualificação exigido e a especialização profissional, os quais deverão ser devidamente comprovados.

.....” (NR)

.....”

**EMENDA Nº – CAS (DE REDAÇÃO)**

Inclua-se, anteriormente, ao termo parentético “(cinco)” do § 4º do art. 5º da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, o correspondente numeral “5”.

**EMENDA Nº – CAS**

Substitua-se, no § 5º do art. 5º da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, o ponto final por vírgula, incluindo-se em seguida a oração “salvo se o órgão ou entidade supervisora declarar a intenção de retomar a execução do serviço.”





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### **EMENDA Nº – CAS (DE REDAÇÃO)**

Suprima-se, no inciso I do art. 5º-A da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, a partícula “se” na expressão “o qual se garanta”.

### **EMENDA Nº – CAS**

Adicione-se o seguinte § 3º ao art. 6º da Lei nº 9.637, de 1998, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021:

“Art. 1º .....

.....

“Art. 6º .....

.....

§ 3º 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.’ (NR)

.....”

### **EMENDA Nº – CAS**

Suprima-se o inciso V do § 2º do art. 6º da Lei nº 9.637, de 1998, introduzido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021, adicionando-se o seguinte art. 6º-A à mesma Lei, na forma do art. 1º do referido Projeto:

“Art. 1º .....

.....

“Art. 6º-A. O órgão ou entidade supervisora fará publicar, na imprensa oficial, extrato do contrato de gestão e demonstrativo de sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado



**SENADO FEDERAL****Gabinete do Senador Alessandro Vieira**

estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso IV do § 2º do art. 6º.’

.....”

**EMENDA Nº – CAS (DE REDAÇÃO)**

Suprima-se a referência parentética “(NR)” após os arts. 1º-A, 2º-A, 2º-B, 5º-A, 5º-B, 8º-A, 8º-B, 9º-A, 10-A, 10-B, 10-C e 17-A da Lei nº 9.637, de 1998, introduzidos pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.618, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

