



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

SF/25408.21948-77

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Altera o art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, para incluir o objeto e o âmbito da aplicação da referida Lei, conforme determina o *caput* do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Esta Lei dispõe, no âmbito da União, 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.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais 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, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

JUSTIFICAÇÃO

Tem a nossa proposição o singelo propósito de alterar a redação do art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que trata de organizações sociais (OS), de modo a explicitar o seu objeto e aplicação no âmbito do ente União, a fim de observar o disposto no art. 7º, *caput*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, que determina que o *primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação*.

Assim, objetiva o presente projeto de lei (PL) suprir a omissão da Lei nº 9.637, de 1998, quanto ao âmbito de sua aplicação, fato que induz a uma interpretação que fere a autonomia dos entes federados subnacionais – Estado, Distrito Federal e Municípios – em sua competência de dispor sobre a sua administração.

A alteração que propomos à Lei nº 9.637, de 1998, vai ao encontro da autonomia administrativa dos entes federados quanto à competência de legislar sobre matéria administrativa do seu âmbito de atuação, nos termos dos arts. 25, § 1º, 30, incisos I e II, e 32, § 1º, da Constituição Federal, referentes, respectivamente, a Estados, Municípios e Distrito Federal, podendo emular a legislação federal sobre OS, como é o caso da citada Lei nº 9.637, sem, contudo, ter a obrigatoriedade de adotá-la.

De outra parte, o nosso PL também poderá resultar em outra direção quanto às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da Lei nº 9.637, de 1998, no sentido de que esse estatuto terá, sem dúvidas, a natureza de lei federal, e não de lei nacional, sendo, assim, aplicável tão somente no âmbito da administração pública do ente União.

As informações que se seguem foram extraídas de argumentação técnica sobre o assunto elaborada pela Procuradoria-Geral do Município de Joinville, que foi encaminhada aos membros do Congresso Nacional, mediante Mensagem do seu Prefeito Adriano Bornschein Silva.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

De acordo com a referida Lei nº 9.637, de 1998, conhecida como o Marco Legal das Organizações Sociais (OS), para que uma entidade seja qualificada como OS, é fundamental que parcela do seu conselho de administração seja composta por representantes do Poder Público e da sociedade civil. Como contrapartida à série de benefícios públicos concedidos às organizações sociais, dispõe essa lei federal que as entidades qualificáveis como organização social possuam, no órgão colegiado de deliberação superior, representantes do Poder Público, *in verbis*:

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I – comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

.....

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, **de representantes do Poder Público** e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

.....

Exige, ainda, que entre 20 e 40% dos membros do Conselho de Administração devam ser ocupados por representantes do Poder Público, e que entre 20 e 30% devam ser representantes de entidades da sociedade civil. A Lei nº 9.367, de 1998, determina que o conselho deve ser majoritariamente composto por esses dois grupos, *in verbis*:

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

I - ser composto por:

a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

.....

Essa disposição legal foi recentemente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como norma de caráter geral, de modo que os demais entes não podem divergir da normatização federal, sob pena de serem declaradas inconstitucionais por usurpação de competência legislativa.

Nesse sentido, foram julgadas inconstitucionais leis municipais que autorizavam a qualificação de entidades do terceiro setor com organizações sociais sem que possuíssem representação do Poder Público e da sociedade civil em seu Conselho de Administração.

Senão vejamos:

Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. TERCEIRO SETOR. LEI FEDERAL 9.637/98. COMPOSIÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. DESACORDO COM A NORMA FEDERAL. USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 22, XXVII,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

CRFB. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A Lei federal nº 9.637/1998 é o marco legal das organizações sociais, responsável por estabelecer as normas gerais para que uma organização social seja reconhecida como tal, tendo tratado, inclusive, das regras para estruturação de seu Conselho de Administração. 2. Conforme a repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse, local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1318552 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15-09-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-189 DIVULG 21-09-2021 PUBLIC 22-09-2021).

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI 3.078/2014, DO MUNICÍPIO DE SANTOS. ALTERAÇÃO DOS PARÂMETROS LEGAIS PARA A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS ATUANTES NA MUNICIPALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, no sentido de que compete à União editar normas gerais sobre estruturação e composição de Conselho de Administração de Organizações Sociais, conforme o art. 22, XXVII, da CF/1988. Assim, estando a matéria disciplinada na Lei Federal 9.637/1998, tem-se por inconstitucional lei local que contrarie a norma federal. 2. Agravo Interno a que se nega provimento. (A G .REG. NOS EMB .DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.477.401 SÃO PAULO, DJE divulgado em 11/06/2024, publicado em 12/06/2024).

Todavia, impende esclarecer que a norma como está posta em diversos Municípios e Estados federativos tem uma razão lógica de ser: admitirem-se como válidas, para fins de qualificação como organizações sociais, somente instituições que detenham no Conselho de Administração



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

representantes do Poder Público reduz significativamente o espectro de alcance (isso é, a competitividade) desse público.

Nesse sentido, a inconstitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal tem dado ensejo a uma série de questionamentos aos Contratos de Gestão firmados e aos Editais lançados pelos entes municipais. A tendência acompanha as discussões judiciais ocorridas em outras unidades federativas.

Na prática, a interpretação conferida pela Suprema Corte inviabiliza que os entes federativos de menor abrangência celebrem contratos de gestão que atendam ao interesse público, porque praticamente ausentes interessados que cumpram a exigência prevista na Lei Federal.

Da leitura da Lei nº 9.637, de 1998, é possível denotar a clara intenção do legislador em disciplinar a qualificação de entidades como organizações sociais em âmbito exclusivamente federal. Vejamos exemplos:

a) O seu art. 9º prevê a obrigatoriedade de os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão darem ciência ao Tribunal de Contas da União – **e não aos Tribunais de Contas estaduais ou municipais**, que são os únicos exercentes do controle externo no âmbito dos respectivos entes federados – no caso de irregularidades:

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.

b) O seu art. 13 estabelece a possibilidade de permuta dos bens móveis públicos ao **patrimônio da União**:

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

c) Conforme art. 15, havendo reciprocidade e **caso a legislação local não contrarie os dispositivos da Lei nº 9.637, de 1998**, e demais normas federais, as entidades qualificadas como organização sociais por outros entes federativos terão sua qualificação extensível à União – o que deixa claro que os entes locais poderão, em tese, contrariar os preceitos da referida Lei, **caso em que a qualificação como OS à entidade conferida por eles não será aproveitável pela União:**

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

d) O seu art. 20 versa sobre o Programa Nacional de Publicização – PNP, destinado a reger as atividades desenvolvidas **por entidades ou órgãos públicos da União:**

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização – PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

Resta claro, portanto, que a Lei nº 9.637, de 1998, é norma de caráter federal, e não norma de caráter nacional. E nem poderia ser diferente.

O STF ao julgar a constitucionalidade da Lei Federal nº 9.637, de 1998, enquadrou o contrato de gestão como espécie de convênio, *in verbis*:

(...) 12. **A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio**, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, esporte e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. (...)” (Adin n.º 1.923, Min. Rel. Luiz Fux, Pleno, julg. 16/04/2015).

Inobstante a inexistência de previsão expressa relativa à competência para legislar em matéria administrativa, esta decorre da autonomia federativa, ou seja, cada ente possui competência para organizar a sua própria administração, inclusive exercendo a competência para legislar sobre convênios administrativos, tanto que a Constituição Federal apenas delimitou a possibilidade da edição de normas gerais em licitações e contratos administrativos, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

.....

Dessarte, não existe uma observância obrigatória ao regramento da Lei nº 9.637, de 1998; ao revés, existe é um espaço de competência adjacente à autonomia dos entes federados, em respeito ao federalismo de cooperação plasmado na Constituição da República. Nesse sentido, as lições do professor Eurico de Andrade Azevedo, em estudo doutrinário sobre a Lei de Organizações Sociais do Estado de São Paulo:

14. E os Estados e Municípios perante a Lei federal n. 9.637/98? **Na verdade, os Estados e Municípios, se quiserem se utilizar dessa nova forma de parceria na sua administração, deverão aprovar suas próprias leis. Deve-se lembrar que a matéria diz respeito à forma de prestação de serviços de competência da respectiva entidade estatal. Por conseguinte, somente a entidade estatal competente pode legislar sobre o**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

tema. A Lei n. 9.637/98 não é uma lei nacional, cujas normas gerais seriam aplicáveis aos Estados e Municípios, tanto assim que ela não faz menção ao assunto, como ocorre, por exemplo, com a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93, art. 1º, parágrafo único). 15. A Lei federal n. 9.637/98 pode servir como modelo para os Estados e Municípios, com as adaptações indispensáveis às suas peculiaridades, em especial no que diz respeito aos serviços que entendam convenientes que sejam prestados pelo setor privado. Em alguns lugares serão atividades voltadas à cultura (proteção ao patrimônio histórico, museus etc.), em outros à preservação do meio ambiente (parques florestais, jardins públicos), em outros ao ensino e à pesquisa (institutos de pesquisa) ou à saúde (ambulatorios, creches, asilos) etc. A vantagem de se acolher o modelo federal é a possibilidade de se obter para as organizações sociais do Estado ou Município os mesmos benefícios concedidos às organizações sociais da União (repasso de verbas federais, sessão de bens etc.), desde que a legislação local não contrarie os preceitos da lei federal (art. 15).

Logo, a diversidade das legislações municipais e estaduais em relação ao paradigma da Lei nº 9.637, de 1998, não induz à violação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos em todas as suas modalidades. Conforme já se demonstrou, a contratação entre as OS e o Poder Público decorre do interesse comum, que resulta na celebração de um simples convênio, na modalidade contrato de gestão.

Os Estados e Municípios possuem competência legislativa, inclusive para regulamentar as regras do chamado Terceiro Setor, em sistemática exaustivamente ratificada pelo Supremo Tribunal Federal.

A propósito, em outras leis municipais que tratam da qualificação de entidades como organizações sociais, observam-se previsões semelhantes sobre a composição do Conselho de Administração, sem impor genericamente a presença de membros do Poder Público ou entidades da sociedade civil. Por certo, o assunto precisa ser sopesado com base na realidade local, a fim de que haja estímulo para que essas entidades possam cumprir sua função, sem gerar obstáculos que inviabilizem ou dificultem extremamente sua qualificação no âmbito local.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Apenas a figurar como exemplo, a Lei nº 14.132, de 2006, do Município de São Paulo, que também não possui em seu quadro institucional a obrigatoriedade de membros do Poder Público e da Sociedade Civil local, foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade, que restou julgada improcedente, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.132, DE 24.1.2006, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, ELABORADA À LUZ DA LEI FEDERAL 9.637, DE 15.5.1998. DISPÕE SOBRE A QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INCOMPATIBILIDADE COM A ORDEM FUNDANTE. AÇÃO IMPROCEDENTE. ADIN. ALEGADA ILEGITIMIDADE DE PARTE. INOCORRÊNCIA. PARTIDO POLÍTICO TEM LEGITIMIDADE PARA PROPOR ADIN E, NO ÂMBITO DO ESTADO, É O DIRETÓRIO ESTADUAL O TITULAR DESSE DIREITO PRELIMINAR REPELIDA ADIN. IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO. INOCORRÊNCIA. PRESIDENTE DO DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO POLÍTICO, ELEITOREGULARMENTE E COM CÓPIA DA ATA A INSTRUIR A PETIÇÃO INICIAL, É PARTE LEGÍTIMA PARA PROPOR ADIN. PRELIMINAR REPELIDA. ADIN. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INOCORRÊNCIA. EXAUSTIVO EXAME DOS DISPOSITIVOS DA LEI LOCAL EM COTEJO COM OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DA CARTA ESTADUAL, PROPICIADOR DE ADEQUADO EXAME DO PEDIDO CONTIDO NA ADIN. PRELIMINAR REPELIDA ADIN NO STF CUJO OBJETO É A LEI FEDERAL ANÁLOGA. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DA ADIN ESTADUAL ATÉ JULGAMENTO DEFINITIVO DA ADIN FEDERAL. DESCABIMENTO AUTONOMIA DAS ENTIDADES DA FEDERAÇÃO PARA O EXERCÍCIO EM PLENITUDE DE SUAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES. ADIN QUE SE APRECIA, SEM SUSPENSÃO ATÉ SUPERVENIÊNCIA DA DECISÃO DO STF. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS ENTIDADES PARCEIRAS DO PODER PÚBLICO PARA O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES DAS QUAIS A ADMINISTRAÇÃO NÃO CONSEGUE SE DESINCUMBIR. VALIOSO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. INICIATIVA MUNICIPAL LOUVÁVEL. AUSÊNCIA DE VULNERAÇÃO



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

A QUALQUER PRINCÍPIO FUNDANTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. TERCEIRO SETOR. O CONSTITUINTE DE 1988 INSTAUROU O PARADIGMA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DISTINTA DA DEMOCRACIA MERAMENTE REPRESENTATIVA. OS GRUPOS INTERMEDIÁRIOS DEVEM EXERCER PAPEL DE RELEVO NA EFETIVAÇÃO DA VONTADE CONSTITUINTE PARCERIAS BEM SUCEDIDAS EM TODAS AS ÁREAS, MORMENTE NA SAÚDE, QUE É DIREITO DE TODOS ADIN CONTRA A LEI QUE INSTITUI QUALIFICAÇÃO PRÉVIA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS IMPROCEDENTE. (Adi n.º 130 726-0/7-00, Rel. Des. Renato Nalini, Órgão Especial, TJSP, julg. 28/02/2007).

Constata-se, assim, a oscilação de entendimento da Suprema Corte, que, com o devido respeito, merece ser superada por simples alteração legislativa, no sentido de esclarecer e definir, de forma expressa, que os dispositivos da Lei nº 9.637, de 1998, que tratam da composição do Conselho Administrativo das entidades qualificáveis/qualificadas como organizações sociais possuem caráter de lei federal, não estendendo seus efeitos aos demais entes federativos.

De outra ponta, já se evidenciou que a ausência de membros de representantes do Poder Público no Conselho de Administração da OS não importa em retirar ou prejudicar a fiscalização dos serviços, amplamente regulamentada que se acha pela criação de uma Comissão e sempre à sombra do Tribunal de Contas e do próprio Ministério Público.

Em face do exposto, contamos com a compreensão dos nossos Pares para a aperfeiçoar e delimitar o âmbito da aplicação a legislação que trata das organizações sociais.

Sala das Sessões,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**