

PARECER Nº 02 , DE 2016. - CESC

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CULTURA sobre o Projeto de Lei nº 1.186, de 2016, que *dispõe sobre as organizações sociais no âmbito do Distrito Federal.*

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado Rafael Prudente

I - RELATÓRIO

De autoria do Poder Executivo, submete-se ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei nº 1.186, de 2016, o qual dispõe sobre a qualificação e atuação das organizações sociais nas áreas de educação, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura ou saúde no âmbito do Distrito Federal.

A proposição normatiza a atuação das organizações sociais, no Distrito Federal, nas áreas acima descritas.

São estabelecidos parâmetros de **qualificação**, entre os quais destacamos:

- a) natureza social da entidade,
- b) registro no conselho competente;
- c) finalidade não lucrativa;
- d) capacidade de atuação técnica aprovada pela Secretaria de Estado;
- e) existência de Conselho de Administração ou Conselho Curador e Diretoria, como órgãos de deliberação superior e de direção e de Conselho Fiscal, nos casos de contratos com valores superiores a R\$ 5 milhões;

O PL em comento, na Seção II, trata do **Conselho de Administração**, sua composição, a qual não apresenta participação do Poder Público, e atribuições privativas. A Seção III define o **Contrato de Gestão** e as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público distrital e da organização social. O art. 8º estabelece que o Contrato de Gestão observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade e, no caso de entidade que atue na área da saúde, deverão ser atendidos os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos na Constituição, art.198, e no art. 7º da Lei federal nº 8.080, de 1990.

Na Seção IV são estabelecidos como parâmetros do processo de **seleção** de organização social para celebrar contrato de gestão com o Poder Público distrital: 1) os princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência; 2) o princípio do julgamento objetivo; 3) os critérios fixados no edital para o



Julgamento das propostas; e 4) a garantia do contraditório e da ampla defesa. Para a celebração do contrato de gestão, o art. 11 prevê que sejam atendidas as seguintes etapas: 1) edital de manifestação de interesse e 2) processo de seleção, caso haja mais de uma organização social. Fixa prazo de 10 dias para manifestação de interesse e 30 dias para a apresentação de proposta de trabalho, a qual deverá conter prova de que a entidade possui quadro de pessoal com formação específica, experiência comprovada e notória competência. O processo de seleção poderá ser dispensado pelo Secretário de Estado ou titular do órgão supervisor da área de atividade a ser contratada, em caso de descontinuidade do contrato de gestão.

O art. 12 comanda que o titular da Secretaria de Estado, ou do órgão supervisor da área, tornará público, em sítio eletrônico e no DODF, o edital de manifestação de interesse, **sem descrever dispositivos de obrigações da entidade prestadora do serviço**, a relação das organizações sociais interessadas em celebrar contrato de gestão, o edital do processo de seleção e o resultado da seleção.

As alterações do contrato de gestão são tratadas na Seção V. O art. 13 permite que o Poder Público distrital firme **“termo aditivo** ao contrato de gestão, dispensado o processo de seleção, **sem limite de valor ou quantidade**, caso o objeto do termo aditivo seja relacionado ou complementar ao contrato de gestão”.

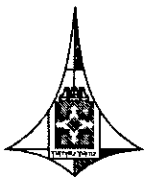
O monitoramento, fiscalização e avaliação dos resultados do contrato de gestão ficarão a cargo da Secretaria de Estado ou do órgão supervisor da área da atividade fomentada, de acordo com o art. 14. Fica estabelecida periodicidade bimestral, ou a qualquer momento, de acordo com o interesse público, para o envio de relatório do contrato de gestão. O relatório deve ser submetido à apreciação da comissão de avaliação, composta de no mínimo 50% de servidores de carreira do quadro próprio da Secretaria de Estado. A comissão emitirá relatório conclusivo sobre a prestação de contas, o qual será encaminhado à Secretaria de Estado, ao Conselho de Gestão das Organizações Sociais – CGOS e à Controladoria Geral do DF – CGDF.

Estão previstas instâncias para comunicação de irregularidades pelos agentes atuantes no monitoramento, fiscalização e avaliação tanto à CGDF, como ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e à Procuradoria – Geral do Distrito Federal, “quando houver indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública”.

Irregularidades cometidas por organização social podem ser denunciadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical ao titular do órgão contratante, ao CGOS, ao MPDFT, à CGDF, à PGDF, à CLDF ou ao TCDF, de acordo com o art. 17.

O art. 19 trata do controle interno dos contratos de gestão que será exercido pelo Poder Executivo distrital, ao passo que o controle externo estará a cargo da CLDF, auxiliada pelo TCDF.

O art. 21 estabelece que a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG encaminhe à CLDF, a cada quatro meses, relatório contendo a discriminação



dos contratos de gestão vigentes, por organização social; o valor unitário dos contratos; e o objeto e metas de cada contrato.

A Seção VII trata do fomento às atividades da organização social, que incluem recursos orçamentários e financeiros, bens públicos e cessão de servidores.

O art. 23 prevê que são assegurados à organização social contratada os créditos previstos na Lei Orçamentária Anual do DF e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso do contrato de gestão. Estabelece que os bens públicos sejam destinados mediante permissão de uso, dispensada a licitação.

É facultada ao Poder Público distrital a cessão de servidor público à organização social contratada, com ônus para a origem, de acordo com o art. 26. Os demais artigos tratam das hipóteses que justificam a cessão, os direitos do servidor, as vedações quanto à remuneração e vantagens a serem percebidas, bem como a abrangência.

A desqualificação da organização social está prevista nos casos de descumprimento do contrato ou de alteração das características que sustentaram a qualificação e será efetivada por meio de ato do Governador, respeitado o processo administrativo e assegurada a ampla defesa.

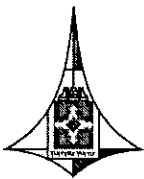
No Capítulo das Disposições Finais e Transitórias consta a obrigatoriedade de a organização social publicar, no Portal da Transparência e em sítio eletrônico próprio, em até 90 dias após a assinatura do contrato, os regulamentos próprios para: a contratação de obras, serviços, compras e alienações; admissão de pessoal, incluído o plano de cargos, salários e benefícios aos empregados. Esses regulamentos também devem ser encaminhados à Secretaria de Estado e para o CGOS.

O art. 31 permite que sejam qualificadas como organização social no DF, sem passar pelo processo de qualificação, a entidade com mais de 5 anos de existência, desde que possua Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, ou seja detentora de contrato de gestão, na condição de organização social qualificada pela União, por qualquer Estado federado ou por município sede de capital estadual.

Regulamento próprio do Poder Executivo fixará as diretrizes e os critérios suplementares para a qualificação das organizações sociais observando: ênfase no atendimento do cidadão-usuário; ênfase nos resultados qualitativos e quantitativos, de acordo com os prazos; e o controle social das ações de forma transparente.

O art. 33 estabelece que a previsão de programação orçamentária própria para o financiamento dos contratos de gestão, decorrentes desta Lei, constará do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual do DF.

Os atos de qualificação de OSs, anteriores à Lei, ficam mantidos até a renovação, de acordo com o art. 34.



O penúltimo artigo trata da cláusula de vigência na data da publicação e o último artigo revoga a Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 1.186/2016, que dispõe sobre as organizações sociais no âmbito do Distrito Federal, inclui-se entre aqueles projetos cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Saúde, Educação e Cultura – CESC, de acordo com o art. 69, *a* do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A proposta de constituição de Organizações Sociais – OSs insere-se no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRE, elaborado pelo Poder Executivo em 1995. O PDRE norteou a reorganização da máquina pública e dividia o aparelho de Estado em quatro setores: 1. Núcleo Estratégico; 2. Atividades Exclusivas do Estado - regulamentar, fiscalizar, fomentar; 3. Serviços Não Exclusivos – o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas (é aqui que se insere o conceito de Organizações Sociais); 4. Produção de Bens e Serviços para o Mercado.

Esse Plano estabelece o conceito de propriedade pública não-estatal, a qual caracterizaria o setor de Serviços não Exclusivos, o que permitiria a esse setor maior autonomia que aquela possível no aparelho de Estado. A Reforma proposta teve como um dos seus objetivos a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais, por meio de um programa chamado de “publicização”, transformando as fundações públicas nas denominadas Organizações Sociais. O Plano traz o seguinte conceito de OS:

(...)entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

Estabelece-se, assim, uma parceria entre o Estado e essas entidades, que continuam a ser financiadas por ele, mas também pela sociedade a que serve, de forma minoritária, via compra de serviços e doações, conforme proposto pelo Plano. As OSs dispõem de autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração.

A atuação das OSs tem que ser compreendida no contexto da essencialidade das atividades que se pretende permitir com a presente proposição.

Primeiramente, antes de indiciar as minhas argumentações que levaram ao meu voto, gostaria de esclarecer que essa não foi uma decisão fácil. Se por um lado há várias notícias de organizações sociais com problemas de desvios de recursos e problemas nas prestações de suas contas nas diversas unidades da federação e nas três esferas, por outro lado há o cidadão que não tem tido o seu direito de acesso a serviços do Estado atendidos. Entretanto, devemos ter em perspectiva, também, que



esse projeto de lei nos permite a oportunidade de tentar conciliar o interesse da população com a necessidade de fiscalização e controle. É preciso lembrar que está em vigor atualmente a Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008, que autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias com organizações sociais e este projeto de lei permite aos Poderes Executivo e Legislativo aprimorar os mecanismos de transparência, controle social e de acompanhamento financeiro.

Há décadas tem havido a evolução dos direitos humanos e as Organizações das Nações Unidas – ONU tem ampliando o seu rol de direitos como evolução desses conceitos. Entretanto, boa parte desses direitos só pode ser exercida se o indivíduo estiver, primeiramente, vivo e, em segundo lugar, com boa saúde. Esses são requisitos mínimos para se exercer os demais direitos. Não adianta a evolução dos conceitos se não se garante na prática esses dois requisitos. A própria ampliação dos direitos tem criado um aumento nas obrigações do Estado. E como atender tantas demandas e ainda ter proibidade nos recursos públicos tem sido um grande desafio do Estado.

No Brasil, desde a implantação da Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 8666/1993, os órgãos de controle e os tribunais de contas têm exarado orientações e decisões no sentido de tornar cada vez mais rígidos o combate ao desvio de recursos. Por outro lado, tem havido um efeito colateral desse processo que tem sido o aumento da burocracia de tal forma que, cada vez mais, os procedimentos administrativos e o cumprimento da burocracia tem se tornado um fim em si ficando, o atendimento ao cidadão-usuário cada vez mais em segundo plano. O risco de ser gestor público é cada vez maior. Os processos de aquisição são longos, cheios de etapas, que vão desde o projeto básico até pareceres jurídicos. De uma forma ou de outra, ainda que o gestor não seja especialista em cada uma delas, caso haja problemas, ele é de chamado a responder. Mesmo sendo inocentado, há dispêndio de tempo e recursos financeiros nesses procedimentos. Àquele que se preocupa com a integridade do seu nome, há sempre o incômodo e desgaste de imagem. Para o gestor que tenta ser célere ou inovar por ter o foco na eficácia, que é atender ao seu público, a esse o risco é ainda maior. Ou seja, os incentivos são de que ele se volte cada vez mais para a burocracia em detrimento de sua finalidade.

Além das contratações de bens e serviços, o gestor enfrenta problemas disponibilidade de mão de obra, bem como de mecanismos de incentivos. Os ciclos de contratação de mão de obra, que são via concurso em regra, são longos, dependem de várias instâncias decisórias. Como isso, são comuns longos períodos nos quais o gestor só tem a sua disposição uma quantidade de servidores inferiores a sua necessidade. Além do mais, a rigidez de alocação de mão de obra é uma característica do setor público, bem como a ausência de mecanismos de incentivos ao bom desempenho dos melhores servidores, não podendo premiá-los financeiramente, nem com promoções na carreira.

Todas as características são relatadas aqui não com uma crítica em si, pois muitos dos mecanismos que tornaram rígidas a ação do gestor surgiram da necessidade de se evitar abusos. Processos burocráticos tornam rígida a gestão da coisa pública, mas por outro lado tornam mais difíceis os desvios de recursos



públicos. Mas isso não impede de que seja feito um reconhecimento de que essas características sejam danosas ao atendimento das necessidades do cidadão-usuário, sobretudo as urgentes. Para serviços não urgentes, talvez a balança tenda a ficar mais favorável à segurança do uso dos recursos públicos, adotando-se mais controles burocráticos.

Por outro lado, para demandas urgentes, o não cumprimento de suas funções focadas no cidadão-usuário é o maior de todos os custos para a sociedade. Para o indivíduo que está na fila aguardando um medicamento que lhe garanta a vida, do que adianta saber se ele chegou por meio da melhor forma de contratação possível ou por uma liminar judicial, se ele não chegar a tempo de lhe curar? E para os pais de família, de que adianta haver creches com o mais perfeito tipo de contratação para todos os insumos se isso levar alguns anos a ponto de não ser mais necessária aos seus filhos?

É sobre esse dilema que este parlamento tem que se debruçar e tentar equacionar da melhor forma: o atendimento das necessidades urgentes dos cidadãos-usuários *vis-à-vis* a necessidade de probidade com os recursos públicos. E foi sobre essas diretrizes que tentei balizar o meu parecer e as emendas que apresentei.

O presente projeto de lei nos apresenta algo relativamente novo. E a reação natural do ser humano às novidades é de receio e precaução. Em primeiro lugar, esse tipo de parceria é algo relativamente novo e que necessita de amadurecimento, tanto dos modelos de parceria em si para melhor atendimento das necessidades da população do DF, quanto dos mecanismos de prestação de contas e de controle. Assim, apresentei emendas que restringem a área de atuação das organizações sociais para novas parcerias e criam um período de carência para que parcerias em outras áreas sejam criadas, até que os modelos sejam aperfeiçoados. Também apresentei emendas que tenham o condão de reforçarem os mecanismos de controle e prestação de contas.

Em segundo lugar, o critério foi sobre a urgência e essencialidade das necessidades da população em geral. As emendas que apresentei restringem as áreas de atuação das novas parcerias à saúde de pronto atendimento e da educação da primeira infância, que são áreas que demanda urgência no atendimento. No primeiro caso, são fartos os casos nos noticiários de pessoas que buscam atendimento e não conseguem, seja por falta de profissionais de saúde, seja por medicamentos, seja por falta de funcionamento dos equipamentos médicos, como aparelhos de raio x, mamógrafos, etc. A demora do setor público em resolver os seus problemas de gestão, ainda que sob um regime especial de urgência na área da saúde, tem gerado sofrimento à população. Aqui temos que nos colocar no lugar de diversos pais e mães que vão aos postos de saúde e UPA's em busca de atendimento médico aos seus filhos e lá se deparam com uma gama enorme de dificuldades. Ver o seu filho doente em seus braços, com dor, com febre, e não poder fazer nada, é dos maiores sofrimentos que podem passar os pais. A sensação de impotência diante de algo que a medicina poderia, em muitos casos, resolver facilmente, desde que tivesse atendimento adequado, e não o faz por falta de gestão, é revoltante. Saber



que o Estado lhes tributa e não lhes retribui nos momentos de maior desespero é indigno de um país que se diz ter uma constituição cidadã. Isso é cidadania? De que adiantam os 78 incisos do art. 5º da constituição, cheias de direitos, se se morre de forma banal e evitável nas filas de atendimento?

Apenas para dar uma dimensão do potencial custo da lentidão burocrática, para 2016 a lei orçamentária anual prevê aproximadamente R\$ 4,6 bilhões somente com pagamento de pessoal e benefícios no Fundo de Saúde. Se imaginarmos que não se consegue usar de forma adequada 10% desse recurso humano, não por culpa dos profissionais de saúde, que são comprometidos com a profissão em sua enorme maioria, mas sim por falta de equipamentos em bom estado de manutenção ou por falta insumos e medicamentos que não estão à disposição por questões burocráticas, isso já geraria um "custo" de R\$ 460 milhões por ano. Aqui não me refiro ao custo da corrupção ou desvio de recurso, mas sim apenas do custo da subutilização em função de questões processuais.

Na área de saúde, meu parecer restringe a parceria com organizações sociais às UPA's, por elas serem de caráter complementar na rede de saúde do Distrito Federal, conforme reconhecido pelo Conselho de Saúde do DF, no ser art. 7º, da Resolução nº 465, de 04 de outubro de 2016.

Não posso afirmar que esse modelo de parceria com organizações sociais na área de saúde seja uma panaceia para os problemas hoje enfrentados. Entretanto, diante do sofrimento de nossa população, sinto-me, na obrigação de ousar e tentar um modelo novo. Mas claro, não sem criar mecanismos que possam permitir o seu aperfeiçoamento e a fiscalização, dado o seu financiamento com recursos públicos. Ademais, devo ressaltar que, após alguns anos de experiência, caso esse modelo se mostre desvantajoso, nada impede ao poder público de cancelar o contrato de gestão e retomar as atividades. Devemos encarar essa implantação de parcerias como um projeto-piloto. Deixar de tentar um novo modelo apresenta um risco maior à população e a finalidade pública do que simplesmente manter da forma como está. Não dá para esperar resultados novos e melhores, mantendo os mesmos modelos.

Há sempre argumentos e expectativa de que mudanças na forma atual de gerir o sistema de saúde atual poderiam ser suficientes para sanar os problemas. Entretanto, o caos na saúde não é uma exclusividade do Distrito Federal. O caos atinge todas as unidades da federação, tanto em nível federal, estadual e municipal. Um problema tão generalizado, que atinge centenas de milhares de unidades de saúde, desde postos locais de atendimentos até grandes hospitais, é pouco provável que se deva somente problemas de má gestão em si, sendo mais provável que o modelo de negócio é pouco funcional.

O fato de se permitir que essas parcerias na área de saúde sejam feitas no



de origem e outros foram para as UPA's em regime de hora-extra, o que onerou a folha de pagamento. A outra vantagem é a redução do custo com despesa de pessoal por pagamento dessas horas-extras.

A outra área que foi dada prioridade em meu parecer foi a da primeira infância. Novamente, o objetivo é fornecer um serviço público cuja ausência tem efeitos no curto prazo que tem consequências que podem ser irreversíveis. São muitos os estudos científicos que ressaltam a importância dos cuidados com as crianças na primeira infância e os seus efeitos benéficos relacionados ao desenvolvimento psíquico-motor. Tal importância tem sido reconhecida por esta Casa e pelo Poder Executivo, pois são vários os projetos de lei que tratam deste tema. Em rápida pesquisa no sistema de registro das proposições desta Casa, o Legis, de 2015 a 2016 foram pelo menos quatro: PL 267/2015 de autoria do Dep. Cristiano Araújo; PL 821/2015 e PL 1177/2016 de autoria do Poder Executivo e PL 533/2015 de autoria da Dep. Luzia de Paula. Além os benefícios proporcionados à criança em si, outro efeito positivo se dá em relação às mães e às famílias em geral. Com a possibilidade de ter creches e escolas para os filhos, muitas mães podem voltar ao mercado de trabalho, o que aumenta a renda familiar. Até mesmo aquelas que hoje já trabalham e deixam seus filhos sozinhos ou em condições precárias poderão ter a segurança e a tranquilidade de poder deixá-los em locais mais apropriados. As parcerias com organizações sociais nessas áreas poderiam criar milhares de vagas em curto espaço de tempo, ao passo que se essa tarefa for assumida diretamente pelo poder público serão necessários muitos anos até que sejam realizados concursos para contratação de profissionais nessa área, bem como feitas todas as construções de escolas da primeira infância e creches.

A constituição federal admite a possibilidade de parcerias com entidades sem fins lucrativos tanto na área da saúde (art. 199) quanto na área da educação (art. 213). Além do mais, obriga ao Estado garantir educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (art. 208, IV), bem como lista no rol da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, etc (art. 203).

Do exposto, e considerando que um dos objetivos prioritários do Distrito Federal é preservar os interesses gerais e coletivos e que, de acordo com a Constituição Federal e a LODF, as "ações e serviços de saúde são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado" (art. 197 da Constituição Federal) e "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205 da Constituição Federal), mas podendo ser complementada por parcerias, **somos favoráveis, com a adoção das emendas do relator, no mérito**, à aprovação do Projeto de Lei nº 1.186, de 2016, nesta Comissão de Educação Saúde e Cultura, **observado a**



conforme Adendo abaixo, bem como a **RETIRADA DO PARECER 1**, anteriormente protocolizado, em face das alterações.

III – ADENDO AO PARECER 1

Após ter protocolizado o primeiro parecer na Comissão de Educação, Saúde e Cultura, decidi fazer alterações em algumas de minhas emendas já apresentadas, bem como apresentar nova emenda .

Como até o momento as emendas ainda não haviam sido votadas em nenhuma comissão, adotei a forma de **retirada de todas as emendas anteriores de nº 1 a nº12, bem como a reapresentação de dez delas, sendo umas mantidas na íntegra e outras alteradas**. Houve também a apresentação de uma nova emenda. Abaixo segue detalhamento:

Nº Emenda	Tipo	Ação
13	Modificativa	Mantida na íntegra: era emenda nº 01
14	Aditiva	Alterada: era emenda nº 02
-	Modificativa	RETIRADA: era emenda nº 03
-	Modificativa	RETIRADA: era emenda nº 04
15	Aditiva	Alterada: era emenda nº 05
16	Aditiva	Alterada: era emenda nº 06
17	Modificativa	Mantida na íntegra: era emenda nº 07
18	Aditiva	Alterada: era emenda nº 08
19	Modificativa	Alterada: era emenda nº 09
20	Aditiva	Alterada: era emenda nº 10
21	Aditiva	Mantida na íntegra: era emenda nº 11
22	Modificativa	Alterada: era emenda nº 12
23	Modificativa	NOVA

Sala das Comissões, em dezembro de 2016.

DEPUTADO PROF.REGINALDO VERAS
PRUDENTE

Presidente

DEPUTADO RAFAEL

Relator