

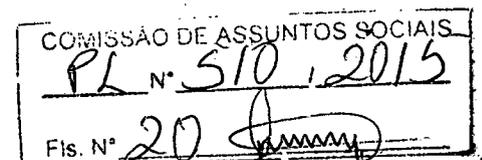
PARECER N.º 02/2017 - CAS

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei nº 510, de 2015, que altera dispositivo da Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008, que "dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências" e sobre o Projeto de Lei nº 1.228, de 2016, que "Dispõe sobre a composição do Conselho de Administração das entidades qualificadas como organizações sociais do âmbito do Distrito Federal e dá outras providências", apensados.

**AUTOR: Deputada LILIANE RORIZ e
Deputado Ricardo Vale**

RELATOR: Deputado DELMASSO

I – RELATÓRIO



Chegam a esta Comissão para análise o Projeto de Lei nº 510, de 2015, apresentado pela Deputada Liliane Roriz, e o Projeto de Lei nº 1.228, de 2016, de autoria do Deputado Ricardo Vale, que alteram dispositivo da Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais – OS no Distrito Federal. ◊



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**

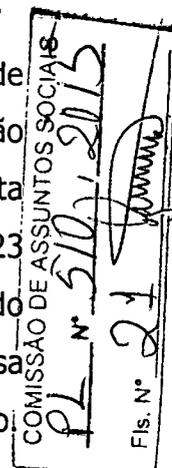


O PL nº 510/2015 altera a alínea "b", do inciso I, do art. 3º, da Lei nº 4.081, de 2008, para incluir a palavra "até" no início da alínea, que estabelece percentual de 35% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho de Administração das entidades qualificadas como OSs, entre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, conforme disposto no art. 1º.

O PL nº 1.228/2016 altera o art. 3º da referida Lei para definir a composição do Conselho, conforme o seguinte: a) 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade; b) 30%, no caso de associação civil, de membros eleitos entre os membros ou os associados; c) 20% de membros, eleitos pelos demais integrantes do Conselho, entre pessoas de notória capacidade profissional e conhecida idoneidade moral; e d) 10% de membros eleitos pelos empregados da entidade. Além disso, altera a redação do inciso II do referido artigo para acrescentar que os membros do Conselho não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau, além do Governador, vice-Governador, Secretários de Estado e dirigentes de organização social, também de Deputados Distritais, Deputados Federais, e Senadores. Acrescenta, ainda, inciso VIII, para estabelecer que membros do Conselho não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau de sócio majoritário de empresa que mantenha contrato vigente com o Governo do Distrito Federal.

Seguem cláusulas de vigência e de revogação genérica, respectivamente.

Na justificção do PL nº 510/2015, a autora argumenta que a proposta de inclusão da palavra "até" no referido dispositivo visa manter a coerência com a redação da alínea "a" dos mesmos inciso e artigo. Além disso, segundo a autora, a proposta objetiva a adequação da legislação local à federal, em especial, à Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, uma vez que essa norma estabelece até 35% para o referido componente do Conselho da Organização.



O autor do PL nº 1.228/2016 justifica a proposição como forma de garantir mecanismos de controle público sobre entidades privadas que visam à prestação de serviços públicos custeados pelo Poder Público. Argumenta, também, que o PL visa a



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



adequar a legislação atual aos preceitos da Lei federal nº 9.637, de 1998, que, em seu art. 3º, prevê a participação de representantes do Poder Público no conselho de administração dessas entidades.

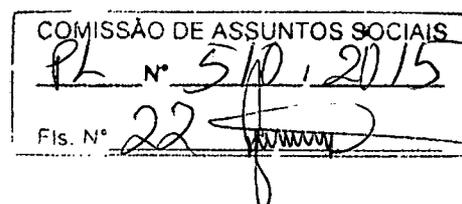
O PL nº 510/2015 foi lido em 24 de junho de 2015 e encaminhado inicialmente à Comissão de Educação, Saúde e Cultura para análise de mérito e à CCJ para elaboração de parecer de admissibilidade. Entretanto, Nota Técnica da Assessoria Legislativa apontou a incorreção do encaminhamento para CESC, uma vez que organizações sociais tratam de serviços públicos em geral, e não especificamente, de saúde ou educação. A referida Nota sugeriu encaminhamento a esta Comissão de Assuntos Sociais, conforme o art. 65, I, m, do Regimento Interno da Casa, no que foi acatada pelo relator, sendo feita a redistribuição do Projeto em 22/09/2015.

O PL nº 1.228/2016 foi lido em 16 de agosto de 2016 e requerida a tramitação conjunta com o PL nº 510/2015, com base na Nota Técnica da Assessoria Legislativa, por meio da Portaria do GMD nº 267/2016.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR



O art. 65, I, "m", do Regimento Interno desta Casa, estabelece que compete a esta Comissão de Assuntos Sociais analisar e, quando necessário, emitir parecer a respeito do mérito das matérias relativas a serviços públicos em geral, salvo matéria específica de outra comissão.

A constituição de Organizações Sociais – OS foi inserida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pelo então existente Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, dirigido por Bresser Pereira, em 1995, e que norteou toda a reorganização da máquina pública desde então. Por isso, consideramos importante contextualizá-la. ☺



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



Esse Plano partiu da concepção de que o aparelho de Estado é composto por quatro setores: 1. Núcleo Estratégico - o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento, corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos; 2. Atividades Exclusivas - o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar, em que se exerce o poder extroverso 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), o poder de Estado está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde; 4. Produção de Bens e Serviços para o Mercado - área de atuação de empresas, voltada para o lucro, mas que ainda permaneciam no aparelho de Estado, compreendiam as empresas estatais que deveriam ser privatizadas.

O Plano estabeleceu 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 disporiam de autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus e





**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



conselhos de administração, prevenindo-se, desse modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades, segundo o Plano.

Identificamos a Lei federal 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, entre outras. A Lei estabelece a qualificação de 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 (art. 1º). Dispõe também sobre os requisitos para essa qualificação, conforme o seguinte:

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:

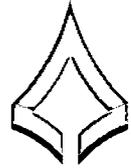
- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;*
 - b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;*
 - c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um **conselho de administração** 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 **representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;***
 - e) composição e atribuições da diretoria;*
 - f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;*
 - g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;*
 - h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;*
- (grifo nosso)



Especificamente sobre o Conselho de Administração, a Lei estabelece a sua composição da seguinte forma: ☺



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



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;

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;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas. (grifo nosso)

Ainda no plano federal, temos a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, mencionada na justificação da proposição em comento, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e institui e disciplina o Termo de Parceria, entre outros. Essa Lei estabelece quais entidades não são passíveis de qualificação como OSCIP, os campos de atividade a que devem estar relacionadas, entre os quais destacamos: assistência social, saúde, educação, cultura, segurança alimentar e nutricional, e defesa, preservação e conservação do meio ambiente, conforme disposto

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PL N.º 510, 2015
FIS. N.º 25
AMANDA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



no art. 3º. Também dispõe sobre os requisitos a serem preenchidos para que a entidade possa ser qualificada como OSCIP.

A referida Lei federal objetiva, ainda, garantir que essas organizações se submetam aos princípios constitucionais que regem a administração pública, ou seja, o da legalidade, publicidade, economicidade e eficiência, de forma a coibir distorções que venham a prejudicar a aplicação efetiva dos recursos aos fins sociais a que se destinam. Não identificamos, entretanto, nessa Lei nenhuma referência à composição dos conselhos de administração das OSCIPs, conforme registrado na justificação da proposição sob análise.

A Lei distrital nº 4.081, de 2008, objeto da modificação proposta pelo Projeto sob análise, estabelece a composição do Conselho de Administração das OSs da seguinte forma:

Art. 3º O Conselho de Administração deve ser 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) até 55% (cinquenta e cinco por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos entre os membros ou os associados;

*b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, **entre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;***

*c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos **empregados** da entidade.*

II – os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado e dirigentes de organização social;

.....

VI – os conselheiros não receberão remuneração pelos serviços que, nessa condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participarem;

VII – os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumir funções executivas. (grifo nosso) Q

CUMPLIMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS
PL Nº 510/2015
Fls. Nº 26



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



Fizemos, então, um quadro comparativo da composição proposta pela Lei federal com aquela prevista pela Lei Distrital.

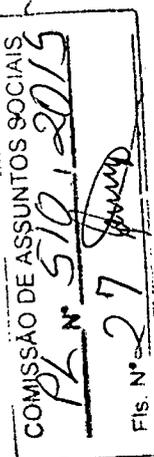
| | Lei federal | Lei distrital |
|---|-------------|---------------|
| Poder público | 20 – 40%* | - |
| Entidades da sociedade civil | 20 – 30%* | - |
| Pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral | 10 – 30% | 35% |
| Se associação civil, associados | Até 10% | Até 55% |
| Indicados conforme estatuto | Até 10% | - |
| Eleitos pelos empregados da entidade | - | 10% |

*A soma desses dois componentes deve corresponder a mais de 50% (art. 3º, III da Lei federal nº 9637/1998).

A partir do quadro anterior é possível constatar as diferenças significativas entre as composições estabelecidas pelas duas leis. A Lei distrital não contempla a participação de representantes do Poder Público e de outras entidades da sociedade civil, apenas de representantes da própria entidade, que devem dispor de até 55% dos membros (na Lei federal esse componente responde por apenas até 10%), além dos 10% indicados pelos empregados da entidade (não incluídos na Lei federal). O componente objeto da proposição em tela também apresenta proporção diferente nas duas leis. Enquanto a Lei federal propõe uma variação entre 10 e 30%, a Lei distrital fixa o percentual de 35%.

Passaremos, então, à análise dos Projetos em comento.

O PL nº 510/2015 propõe acrescentar o termo “até” antes do percentual de 35%, o que tem como consequência o estabelecimento de um teto de 35% e qualquer percentual abaixo dele estará contemplado pela Lei, inclusive 0,1%. Ora, ao alterar essa proporção, é necessário modificar as demais, pois automaticamente elas são afetadas por essa mudança. Como o projeto não propõe ajustes nos outros dois componentes, termina por criar uma distorção que inviabiliza a própria composição do Conselho, pois com essa mudança fica aberta a possibilidade de indefinição de parte





**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



dos membros, pois não há uma concomitante ampliação dos outros dois componentes (associados e empregados).

Além disso, e talvez mais importante, consideramos que não seja adequado abrir a possibilidade de redução para menos de 35% desse segmento do Conselho, uma vez que se trata daquele que deve garantir o conhecimento técnico referente à área de atuação da entidade (saúde, educação, assistência social, etc.) ou de áreas importantes para a administração pública, além de garantia de notória idoneidade moral, quesitos essenciais por se tratar de instituição que administrará fatia importante de recursos públicos, voltados para a prestação de serviços à comunidade.

O PL nº 1.228/2016, por sua vez, propõe uma aproximação com a composição prevista na Lei federal, conforme explicitamos na tabela a seguir:

| | Lei federal | Lei distrital | PL 1.228/2016 |
|---|--------------------|----------------------|----------------------|
| Poder Público | 20 – 40%* | - | 40% |
| Entidades da sociedade civil | 20 – 30%* | - | |
| Pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral | 10 – 30% | 35% | 20% |
| Se associação civil, associados | Até 10% | Até 55% | 30% |
| Indicados conforme estatuto | Até 10% | - | |
| Eleitos pelos empregados da entidade | - | 10% | 10% |

A principal modificação proposta pelo PL é a inclusão da participação de representantes do Poder Público no Conselho de Administração das OSs, como estabelece a lei federal. Para isso, o Projeto prevê a redução da participação de dois segmentos: o de pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral – de 35% para 20%, e o de associados, em caso de associação civil, de até 55% para 30%.

Analisando a proposta, consideramos adequada a introdução de representantes do Poder Público, porém, defendemos uma menor redução da

PL Nº 570, 2015
Fis. Nº 28
JMM



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO DELMASSO – PODEMOS/DF**



proporção destinada às pessoas com capacidade profissional e idoneidade moral reconhecidas. Assim, apresentamos uma nova distribuição das proporções. Considerando que o percentual destinado à participação de membros ou associados está condicionada aos casos em que a entidade for uma associação civil, é preciso prever uma variação percentual nos outros dois componentes (Poder Público e pessoas com notória capacidade profissional e conhecida idoneidade moral) para garantir o percentual de 100%, nos casos em que a entidade não preencher aquele quesito. O segmento de eleitos pelos empregados da entidade continuaria com 10%.

O PL nº 1.228/2016 também acrescenta novos vetos de parentesco aos membros do Conselho. A Lei distrital já previa a proibição de membro do Conselho ser parente consanguíneo ou afins até o 3º grau do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado e dirigentes de organização social. O Projeto inclui a proibição de parentesco com Deputados Distritais, Deputados Federais, Senadores e com sócio majoritário de empresa que mantenha contrato vigente com o Governo do Distrito Federal. A nosso ver esses acréscimos contribuem para aperfeiçoar a lei do ponto de vista do enfrentamento do nepotismo e devem, portanto, ser aprovados.

Há, ainda, reparos a serem feitos do ponto de vista da técnica legislativa, uma vez que a ementa da proposição não contém a descrição do principal do seu conteúdo, que é a modificação da Lei nº 4.081/2008 e, portanto, deve ser alterada.

Feitas essas considerações, manifestamo-nos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 510/2015 e **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.228/2016, na forma do Substitutivo anexo, nesta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala das Comissões, em

Deputada LUZIA DE PAULA
Presidente

Deputado DELMASSO
Relator

