



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

am

Parecer DJ nº 058 /2021

Assunto: Projeto de Lei nº 35/2021 – Aatoria da Prefeita – Altera a Lei nº 4.955, de 12 de dezembro de 2013, que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Município de Valinhos”. Mensagem nº 003/2021.

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria da Prefeita.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

u



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Da mensagem enviada pela Chefe do Executivo consta que o objetivo principal do projeto é *"aumentar a competitividade, bem como atender às recentes recomendações expedidas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a forma de qualificação de entidades no Município, sejam elas ligadas a assistência social, cultura, educacional, ao esporte e lazer, à saúde gratuita e segurança alimentar nas áreas especificadas"*.

Consta, ainda:

(...)

A necessidade de adequação com vistas a desburocratizar e ajustar a Lei à realidade local se mostra eficaz, notadamente ao atendimento dos Princípios Administrativos afetos ao tema, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e eficiência.

(...)

Exigir além ou aquém do necessário pode restringir a competitividade e acarretar a anulação de procedimentos de chamamento seja em qualquer área de atuação for, educação, assistencial, meio ambiente, saúde, dentre outros.

Além disso, caso haja a restrição, entidades que por ventura possam ofertar melhores valores, estarão impedidas de participação, o que culminará com possível prejuízo ao erário, podendo caracterizar crime de responsabilidade.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O projeto almeja alterar os artigos 2º e 3º da Lei nº 4.955/2013, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do município, vejamos.

Atual redação da Lei nº 4.955/2013	Alteração pretendida no projeto
<p>Art. 2º. As atividades das pessoas jurídicas de direito privado referidas no art. 1º devem relacionar-se, alternativamente:</p> <ul style="list-style-type: none">I. à assistência social;II. à cultura;III. à creche;IV. ao esporte e lazer;V. à saúde gratuita;VI. à segurança alimentar e nutricional nas áreas de saúde, assistência social ou educação.	<p>“Art. 2º As atividades das pessoas jurídicas de direito privado referidas no artigo 1º devem relacionar-se alternativamente ou cumulativamente ao <u>ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação ao meio ambiente, à cultura, à saúde, ao desenvolvimento social e à educação</u> atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.</p>
<p>Art. 3º. São requisitos para que as entidades privadas referidas no art. 1º possam habilitar-se à qualificação como organizações sociais:</p> <ul style="list-style-type: none">I. comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:	<p>Art. 3º São requisitos para que as entidades privadas referidas no art. 1º possam habilitar-se à qualificação como Organizações Sociais:</p> <ul style="list-style-type: none">I. Comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p>a. natureza social de seus objetivos, relativos à respectiva área de atuação;</p> <p>b. finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;</p> <p>c. previsão expressa de a entidade possuir, 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;</p> <p>d. previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;</p> <p>e. composição e atribuições da diretoria;</p> <p>f. obrigatoriedade de publicação anual, na Imprensa Oficial do Município, dos relatórios financeiros e do relatório de</p>	<p>a) natureza social de seus objetivos, relativos à respectiva área de atuação;</p> <p>b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;</p> <p>c) previsão expressa de a entidade possuir 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;</p> <p>d) previsão de participação no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;</p> <p>e) composição e atribuições da diretoria;</p> <p>f) obrigatoriedade de publicação anual, na Imprensa Oficial do Município dos relatórios financeiros e do relatório de execução do</p>
---	--



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 associados ou membros da entidade;

i. previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município, na proporção dos recursos e bens por este alocados;

II. estar constituída há pelo menos dois anos;

III. estar registrada no Conselho Municipal de sua área de atuação em

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 associados ou membros da entidade;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhes forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município, na proporção dos recursos e bens por este alocados.

II. Estar constituída há pelo menos 02 (dois) anos;

III. No caso de entidade de saúde, comprovar a experiência em gestão no objeto relacionado a área de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p><u>Valinhos;</u></p> <p>IV. no caso de entidade de saúde, <u>comprovar a gestão de unidade de assistência à saúde própria ou de terceiros.</u></p>	<p><u>atuação, seja através da entidade ou de seu corpo técnico.”</u></p>
---	---

Observamos que a alteração pretendida quanto ao art. 2º da Lei 4.955/2013 segue os mesmos parâmetros da Lei Federal nº 9.637/98, 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, e dá outras providências”, vejamos:

Art. 1º 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.(gn)

Já quanto ao art. 3º verificamos pretensão de supressão do requisito de registro no Conselho Municipal de sua área de atuação em Valinhos (inciso II) e alteração no caso de entidade de saúde quanto à forma de comprovação de experiência em gestão no objeto relacionado à área de atuação, que passaria a ser por meio da entidade ou de seu corpo técnico. (inciso III).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do tema colacionamos artigo¹ do Dr. Eurico de Andrade Azevedo, Procurador de Justiça Aposentado, extraído do site da Procuradoria do Estado de São Paulo, que bem aborda as organizações sociais:

1. A organização social é uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.), para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade.

2. A locução organização social, a nosso ver, é muito genérica, pois ambas as palavras têm um significado muito abrangente. De qualquer forma, foi a denominação que o legislador resolveu outorgar àquelas entidades, em substituição ao desmoralizado título de utilidade pública, concedido a entidades assistenciais que de beneficentes só tinham o rótulo, por servirem a interesses particulares. Conforme expôs o Professor Paulo Modesto (então Assessor Especial do Ministério de Administração e Reforma do Estado), no XII Congresso de Direito Administrativo, em agosto de 1998, na impossibilidade política de revogar a Lei n. 91, de 1935, que regulava a aprovação do benefício "de utilidade pública", o Governo resolveu aprovar outra lei, criando a nova qualificação.

3. Nos termos da Lei federal n. 9.637, de 18.5.1998, o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sociais sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesse mesmo diploma.

(...)

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

¹ <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev6.htm>. Disponível em 23/022021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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 (ambulatórios, 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 concedido às organizações sociais da União (repasse de verbas federais, sessão de bens etc.), desde que a legislação local não contrarie os preceitos da lei federal (art. 15).

16. Note-se que não é obrigatório o modelo federal. É apenas conveniente.

(...)

No que tange à matéria a proposta em exame no afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles

leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto à iniciativa não vislumbramos vício porquanto não se trata de matéria reservada à Câmara Municipal.

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante o exposto, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do projeto. Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, 23 de fevereiro de 2021.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298