

PARECER 087/2019

“Parecer ao Projeto de Lei 018/2019-E, de 28/03/2019, de autoria do Poder Executivo, que “Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, cria o programa municipal de publicização e dá outras providências”.

Trata-se de projeto de lei, encaminhado pelo Poder Executivo, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações sociais, além de criar o programa municipal de publicização e dar outras providências.

O Projeto em referência pretende dispor sobre a forma de qualificação de pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, com atuação voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à educação, à administração e gestão de serviços públicos, ao saneamento básico, à saúde e ao esporte como Organizações Sociais no âmbito do Município de São Roque.

Conforme destacado na justificativa da Proposta Legislativa inicial, o presente Projeto de Lei tem a intenção de disciplinar a qualificação das Organizações Sociais, a celebração de contratos entre estas Organizações e o Município de São Roque e o fomento às atividades sociais destas entidades, bem como estabelecer os meios e mecanismos de avaliação, acompanhamento e fiscalização das mesmas por parte do poder público, deixando transparente a relação de tais entidades para com o Município e os resultados na área em que atua alcançados em benefício da população.

É o relatório.

As organizações sociais surgem no momento em que a moldura institucional criada com a Constituição de 1988, em que pese se

constituir marco de nossa democratização, não conseguiu responder, a contento, à expectativa da implementação de um aparelho estatal eficiente.

Durante a última década o governo e a sociedade voltaram-se ao debate sobre o papel a ser reservado ao Estado. Tal reflexão ora era motivada pelo reconhecimento da necessidade do alinhamento do Estado brasileiro ao redesenho institucional instaurado com a nova ordem mundial; ora era instada pela urgência de se encontrar alternativas de políticas sociais mais efetivas, de modo a assegurar o atendimento às demandas de uma sociedade marcada pela desigualdade; ora era estimulada pela evidência da crise do sistema operativo da administração pública.

Em rigor, supõe os apoiadores da atuação das organizações sociais que tal operação resultaria em maior agilidade na prestação de serviços, possibilitando, ainda, o controle de resultado pelo Estado juntamente com os beneficiários dos serviços, que são convocadas a integrar o conselho de administração daquelas organizações. Ademais, que tais organizações trariam mais vantagens em relação aos órgãos estatais que titularizam a prestação dos serviços que seriam repassados.

A primeira deles seria a liberdade das OS's em formular sua política de pessoal, sem os limites e requisitos impostos à Administração Pública. A segunda estaria na possibilidade de contratar sem prévia licitação e nem sujeitar-se, de modo geral, ao que dispõe a Lei nº 8.666/93. A terceira decorreria da aplicação dos recursos proveniente do Estado sem limitar-se às amarras orçamentarias impostas legalmente.

Todavia, a simples anúncio acima já revela que a implantação das Organizações sociais infunde inquietações a todos que, de alguma forma, tratam da coisa pública. E, neste sentido, no ano de 1998, deu-se a aprovação da Lei Federal nº 9.637, que dispõe sobre 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.

Imprescindível, assim, aferir a adequação do projeto de lei municipal à sistemática em apreço e aos princípios informadores de direito público, mormente quando presente a atuação do poder público através de seus agentes. Em particular, interessa tratar de modo de constituição (QUALIFICAÇÃO) das Organizações Sociais e de sua disponibilização para ser contratada pelo Município, tomando como base a legislação federal e a legislação estadual sobre a matéria.

Em resumo, a relação entre ente federado e organização social destina-se a transferir gestão de atividade, órgão ou entidade pública para a iniciativa privada; porém apenas para entes que possuam capacitação comprovada pela Administração Pública, com diretrizes que evidenciem ênfase no atendimento do cidadão-cliente, nos resultados qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados e no controle social das atividades desenvolvidas e sejam ainda reconhecidos e qualificados nos termos da Lei específica.

Tal qualificação, nos termos do projeto de lei, é a certificação emitida pelo Poder Executivo da esfera Municipal que habilita uma organização privada do Terceiro Setor a celebrar ajuste, denominado “Contrato de Gestão”, com o Poder Executivo, visando o gerenciamento de órgãos ou entidades que originalmente constituem responsabilidade direta da daquele Poder. A área de Governo do órgão/entidade a ser gerenciada deve fazer parte do rol previsto no respectivo diploma legal, o que, “in casu” faz observância o projeto pretendido.

Feitas tais ponderações gerais, é de se mencionar que o Município de São Roque possui lei de qualificação de Organização Social, esta aprovada no ano de 2016 e leva o número nº 4.560. O projeto de lei em comento, no entanto, inova, ao ampliar o rol de entidade passíveis de qualificação, restrita às entidades da área da saúde na citada lei 4.560. Portanto, pessoa jurídicas voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e

preservação do meio ambiente, à cultura, à educação, à administração e gestão de serviços públicos, ao saneamento básico, à saúde e ao esporte podem receber o título municipal, tal qual a Lei Federal nº 9.637/98 dispõe.

Alerte-se, desde já, que a lei federal das organizações sociais é de aplicação apenas no âmbito da União, os demais entes da Federação podem e devem editar suas próprias normas, observando, todavia, as regras gerais estabelecidas na lei federal, especialmente no que tange às contratações.

Bem, todas as pessoas jurídicas que pratiquem as atividades descritas na lei podem obter a qualificação desde que sejam sem fins lucrativos e demonstrem atendimento aos requisitos legais específicos do projeto de lei, regulados no artigo 2º.

Neste passo, em consonância (não em obediência) com a Lei Federal, o projeto de lei em deslinde apresenta:

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 ter a entidade, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração **ou adotem princípios de governança corporativa** e uma Diretoria Executiva profissional com dedicação integral composta por profissionais devidamente qualificados e habilitados para o cargo, definidos nos termos do Estatuto, assegurado a composição e atribuições normativas bem como controles básicos previstos nesta Lei;*

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da sociedade civil organizada local, poder público municipal, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

*e) composição e atribuições de Diretoria **profissional contratada e dedicação integral a entidade**;*

f) obrigatoriedade de publicação anual em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, bem como manter em seu sítio oficial na internet e de forma atualizada, todas as parcerias celebradas com o poder público, os seguintes documentos:

1. relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão com o Município;

2. data de assinatura e identificação do instrumento do contrato de gestão e do órgão da administração pública responsável;

3. nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

4. descrição do objeto do contrato de gestão;

5. valor total da parceria e valores liberados;

6. situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

g) em 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;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra entidade similar, ou ao patrimônio do Município, na proporção dos recursos e bens por este alocados;

j) comprovação dos requisitos legais para constituição de pessoa jurídica;

k) comprovar a presença, em seu quadro de pessoal, de profissionais com formação específica para a gestão das atividades a serem desenvolvidas, notória competência e experiência comprovada na área de atuação;

l) ter a entidade recebido aprovação em parecer favorável, quanto ao preenchimento dos requisitos formais para sua qualificação como Organização Social, da área técnica correspondente;

m) possuir capital social ou patrimônio líquido comprovado relevante e viabilidade financeira;

n) possuir capacidade operacional e técnica em sua área de atuação.

§ 1º O Poder Público poderá verificar, "in loco", a existência e a adequação da sede ou filial da Organização Social, antes de firmar o contrato de gestão.

§ 2º As entidades qualificadas como Organização Social serão incluídas em cadastro disponibilizado no sítio oficial na internet da Prefeitura Municipal.

Os grifos que ora apresentamos ao dispositivo supramencionado são inovações trazidas pelo projeto de lei em apreço, que não encontram igual redação na lei federal ou estadual. Ainda assim, não imaginamos exorbitar da competência municipal, já que ora traduzem maior publicidade, ora almeja gestão mais profissional para quem busca a qualificação ou até mesmo para verificação "in loco" de adequação da sede ou filial às atividades.

Quanto as atribuições do Conselho de Administração, esta não difere da citada Lei Federal.

Igualmente, o projeto em debate apresenta a forma de desqualificação da entidade como Organização Social quando constatado o descumprimento das disposições contidas no Contrato de Gestão, faz previsão do contrato de gestão e da forma de fiscalização.

Em resumo, o projeto de Lei autoriza o Poder Executivo firmar parcerias com organizações sociais para prestarem serviços na área compreendida. O projeto também estabelece normatização para qualificar entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, estabelecendo critérios, criando órgãos competentes de qualificação, requisitos específicos para essas organizações, como, por exemplo, previsão em seus estatutos de órgãos de deliberação superior, como conselho administrativo, sua estrutura e atribuições. O projeto também estabelece normatização para o contrato de gestão a ser firmado com estas organizações; fixa regras para a execução e fiscalização dos referidos contratos; fomento das atividades, bem como trata da possibilidade de cessão de servidores públicos e bens para as respectivas organizações, entre outras regras.

Por fim, acode mencionar que o art. 8º do PL detém frase entre parênteses, após o ponto final, que, nos parece, estranhos ao dispositivo. No mais, o art. 46 do PL parece fazer referência errônea ao art. 3º, que trata exclusivamente da Comissão de Qualificação e Monitoramento. Posto isso, sugerimos a exclusão do citado parênteses e, como redação da parte final do artigo 46, o seguinte: “(...) para a adaptação das normas do respectivo Estatuto ao disposto nesta Lei.”

Pelo exposto, o projeto está apto para ser deliberado, recebendo pareceres das comissões permanentes de Constituição, Justiça e Redação e Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo cabendo a conveniência e oportunidade aos nobres Edis.

Maioria simples, única discussão e votação nominal.

É o parecer, s.m.j.

São Roque, 23 de abril de 2019.

**YAN SOARES DE SAMPAIO
NASCIMENTO**
Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica