



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO Nº 030/2020



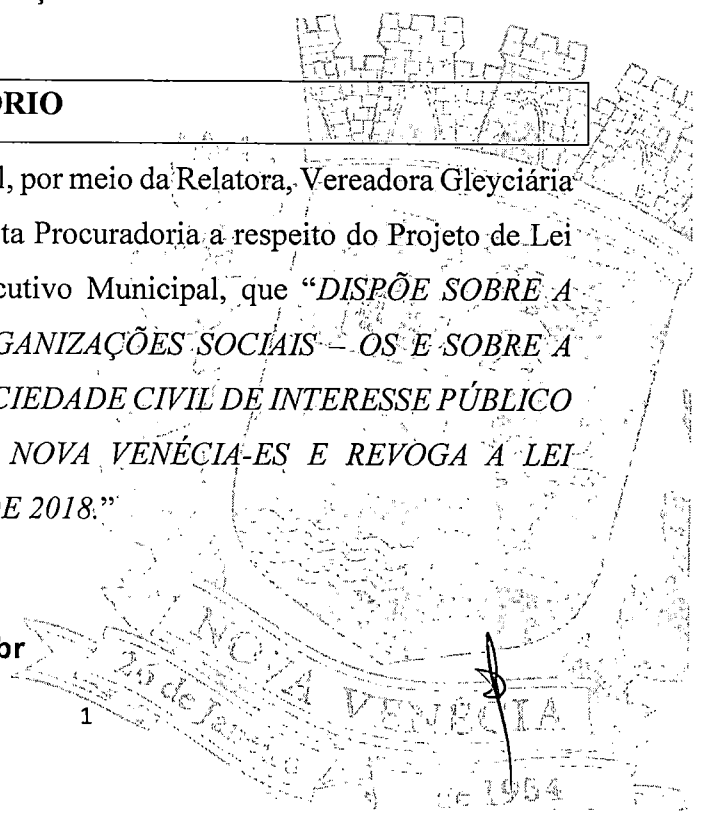
Referência: Projeto de Lei nº 023/2020

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PL 023/2020. DISPÕE SOBRE A QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – OS E SOBRE A QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E REVOGA A LEI MUNICIPAL Nº 3.491, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2018. ANÁLISE. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio da Relatora, Vereadora Gleyciária Bergamin de Araújo requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 23/2020, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que “*DISPÕE SOBRE A QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES COMO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – OS E SOBRE A QUALIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E REVOGA A LEI MUNICIPAL Nº 3.491, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2018.*”





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Constam dos autos: Mensagem de encaminhamento, lavrada pelo Exmo. Prefeito Sr. Mário Sérgio Lubiana ao Presidente dessa Casa de Leis com o PL em referência (fls.01); comprovante de despacho do Protocolo (fls.02); Projeto de Lei nº 23/2020 (fls. 03/18); justificativa (fls. 19/20); comprovante de despacho do Protocolo (fls.21); termo de despacho exarado pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei em pauta (fls.22); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.23); termo de despacho exarado pela Presidenta da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação da relatora (fls.24); termo de despacho de tramitação exarado pela relatora do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final solicitando parecer jurídico (fls.25); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.26).

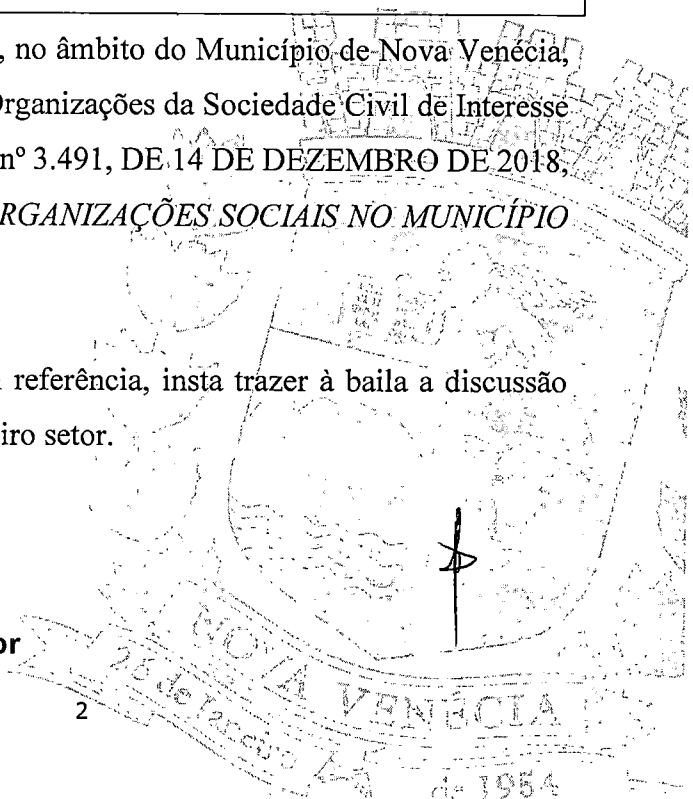
Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar

FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Projeto de Lei, visando a qualificação, no âmbito do Município de Nova Venécia, das Organizações Sociais (OS) e das OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, bem como a revogação da Lei Municipal nº 3.491, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2018, que *"DISPÕE SOBRE A QUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA – ES."*

Antes de adentrar ao cerne do Projeto de Lei em referência, insta trazer à baila a discussão acerca da diferenciação entre as entidades do terceiro setor.





Segundo Matheus Carvalho (2018)¹, são quatro espécies de entidades do terceiro setor, quais sejam: a) serviço social autônomo (comumente chamado de sistema “S”, pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade de obtenção de lucros, criadas por autorização legal, objetivando o fomento, auxílio e capacitação profissional para as áreas da indústria e comércio, habitualmente conhecidas, à título exemplificativo, como SESI, SENAI, SENAC); b) organizações sociais – OS; c) organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP e c) entidades de apoio (pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade de obtenção de lucros, atuam ao lado de hospitais e Universidades, auxiliando-os através de programas de pesquisa e extensão).

As entidades que são objeto de qualificação, em âmbito municipal no PL n 23/2020, Organizações Sociais – OS e Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIP's possuem características diversas.

As primeiras são particulares, sem fins lucrativos, disciplinadas pela Lei Federal nº 9.637/98, para prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado no tocante às atividades de ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art. 1º).² A relação jurídica com o Poder Público ocorre mediante o contrato de gestão. Desta feita, após a formalização de tal instrumento a entidade passa a ser designada como Organização Social e poderá gozar de determinados privilégios, como dotação orçamentária, cessão de bens, cessão de servidores públicos e dispensa de licitação (art. 24, XXIV), possuindo em contraponto algumas obrigações, como serem submetidas ao controle do Ministério supervisor da atividade executada, bem como ao controle financeiro e contábil do E. Tribunal de Contas. (CARVALHO, 2018)³.

¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª Edição ver. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.

² 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.

³ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª Edição ver. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



As OSCIP's – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público também são particulares sem fins lucrativos, porém devem ter sido constituídas e se encontrarem em funcionamento regular há, no mínimo três anos (art. 1º da Lei 9.790/1999)⁴, são criadas para prestação de serviço público não exclusivos do Estado para promoção da assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico, dentre outros,⁵ sendo que a outorga do título é conferida

⁴ Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

⁵ Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

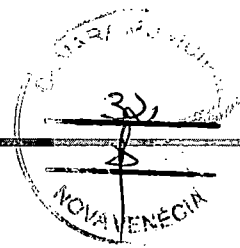
X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



pelo Ministério da Justiça, através de um ato jurídico vinculado (art. 1º, §2º c/c art. 5º da Lei nº 9.790/1999). A relação jurídica entre as OSCIP's e o Poder Público se dá através do termo de parceria, podendo a entidade receber recursos públicos, devendo ser constituída por um Conselho Fiscal ou órgão equivalente, estando sujeitas ao controle financeiro e orçamentário do Tribunal de Contas, bem como a fiscalização do termo de parceria por órgão do Poder Público responsável, e ainda pelo Conselho de Políticas Públicas. Diferentemente das Organizações Sociais, não há previsão legal para as OSCIP's de cessão de servidores e bens públicos, bem como de dispensa de licitação.

Feitas tais considerações iniciais, resta agora saber quanto a competência legislativa municipal para legislar sobre a matéria, bem como aferir a competência para a deflagração do processo legislativo.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338) ⁶ existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

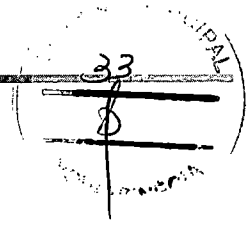
A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁷

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Quanto à possibilidade de os Municípios firmarem contratos de gestão com as Organizações Sociais, segundo Hely Lopes Meirelles⁸, deverão, para tanto, aprovar suas próprias leis:

A Lei 9.637/98 não é uma lei nacional, cujas normas gerais seriam aplicáveis aos Estados e Municípios. Ela pode servir de modelo, devendo ser adaptada às peculiaridades regionais ou locais, de acordo com os setores considerados prioritários pela entidade: cultura, meio ambiente, saúde, ensino, desenvolvimento tecnológico, pesquisa científica, etc. (MEIRELLES, 2006, p.384⁹)

Caso os Municípios desejarem firmar termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, da mesma forma que ocorre com os contratos de gestão a serem celebrados com as Organizações Sociais, é necessário existir, no âmbito municipal, lei que

⁷ Ibid., 2011, p.359

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros editores Ltda. São Paulo, 2006.

⁹ Ibid., 2006, p.384



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



preveja os requisitos necessários a que determinada entidade possa ser qualificada como uma OSCIP:

Considerando a Federação brasileira, Estados, **Municípios** e Distrito Federal, também **podem criar tanto organizações sociais como organizações da sociedade civil de interesse público, desde que, em seu âmbito de atuação, exista prévia previsão legal.** Isto porque a legislação federal, as Leis n. 9.637/98 e n. 9.790/99, só se aplica à administração pública federal e não serve de suporte para qualificar, como tais, pessoas jurídicas de direito privado, na esfera estadual, municipal e distrital. (FERRARI; FERRARI, 2007, p.85)¹⁰

Assim, verifica-se que o Município possui competência para legislar sobre a matéria, considerando a doutrina acima citada, e ainda, que se trata de matéria de interesse local (art. 30, inciso I da CF/1988), concebendo que foi atribuída aos Municípios autonomia político-administrativa (art.18, CF/1988), devendo ser respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal.

Quanto a competência para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que pelo art. 44, §1º da Lei Orgânica Municipal - LOM, esta não é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido (MEIRELLES, 2007, p.732-733)¹¹:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Assim, a presente proposição pode ser apresentada pelos legitimados arrolados no caput do art. 44 da LOM, entre os quais se encontra o Prefeito.

¹⁰ FERRARI, Paola Nery; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle das organizações sociais.** Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 85.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal.** 2007.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Em relação ao objeto proposto pelo PL nº 23/2020 que, em suma, dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS e sobre a qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, no âmbito do Município de Nova Venécia, algumas considerações precisam ser apontadas.

No art. 2º, inciso I, alínea “c” do PL nº 23/2020 consta que um dos requisitos para que a entidade se qualifique como Organização Social, é a “previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de administração e fiscal, definidos nos termos do estatuto asseguradas àquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei”.

Verifica-se na Seção I do Capítulo I, o Projeto de Lei traz as atribuições tão somente do Conselho de Administração, e não do Conselho Fiscal. Assim, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa para que haja adequação entre os órgãos que irão compor as Organizações Sociais, em âmbito municipal.

Na alínea “f” do mesmo dispositivo, há a menção expressa da “obrigatoriedade de publicação anual, na imprensa do Município, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão”. Salvo melhor juízo, o Município de Nova Venécia não possui Diário Oficial. Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, para que a publicação seja realizada na forma prevista na Lei Orgânica Municipal, da mesma forma que o art. 29, inciso VI do PL nº 23/2020 (fls. 14).

No art. 4º, inciso II, consta que uma das atribuições do Conselho de Administração é “provar a proposta de contrato de gestão da entidade”, assim sugere-se uma emenda modificativa para adequação gramatical.

Na Seção II do Capítulo I (artigos 5º ao 7º do PL), em que é abordado acerca dos futuros contratos de gestão a serem firmados entre o Poder Público Municipal e as Organizações Sociais, verifica-se que não há previsão que após aprovação do mesmo pelo Conselho de



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Administração (art. 4º, inciso II do PL nº 23/2020), deverá ser submetido ao Secretário Municipal ou autoridade supervisora da área correspondente ao objeto firmado no contrato de gestão. Assim, sugere-se uma emenda aditiva para que conste tal obrigatoriedade.

O *caput* do art. 10 do PL nº 23/2020, assim dispõe:

Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Procuradoria Geral do Município e à **Câmara Municipal**, para que **requiera ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público. (op.**

Insta frisar que a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, ou seja, o Poder Legislativo pode atuar em juízo apenas para defender os seus interesses estritamente institucionais, isto é, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal de Justiça no Resp. 1429322-AL¹². Assim, entende-se que a Câmara Municipal não possui legitimidade ativa para requerer em juízo o sequestro de bens dos dirigentes e/ou outras medidas arroladas no artigo supracitado, devendo portanto, ser proposta uma emenda modificativa.

¹² PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR CÂMARA MUNICIPAL PARA DISCUTIR RETENÇÃO DE VALORES DO FPM. ILEGITIMIDADE ATIVA.

(...)

2. A Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza apenas atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão; não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal.

Nesse sentido: REsp 1.164.017/PI, 1ª Seção, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 6.4.2010.

3. Recurso especial não provido.

(REsp 1429322/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 28/02/2014)



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo

37
R
NOVA VENÉCIA

No §1º do art. 10 do PL nº 23/2020, discorre que pedido de sequestro deverá seguir os artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil. Os dispositivos arrolados referem-se ao Código processualista de 1973, o qual já fora revogado pela Lei 13.105/2015 (atual Código de Processo Civil), sendo que o dispositivo correspondente, tendo em vista que o procedimento cautelar foi extinto no CPC/2015 é o art. 301. Assim, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.

No art. 11, apresenta-se que as entidades qualificadas como Organizações Sociais “ficam declaradas como entidades de interesse social e, para todos os efeitos legais, estabelece normas para concessão de subvenções. ” Sugere-se a proposição de uma emenda para supressão da expressão que estabelece normas para concessões e subvenções. Salvo melhor juízo, a redação do artigo na forma que se encontra leva a interpretações ambíguas, podendo induzir ao leitor a crer que as próprias entidades estipulariam as normas de concessão de subvenções. Assim, sugere-se a escrita:

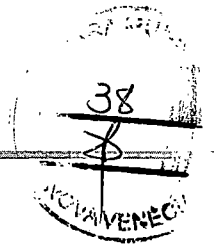
Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais, ficam declaradas como entidades de interesse social para todos os efeitos legais.

No art. 15 do PL, *acredita-se que há um erro, in verbis,*

Art. 15. São extensíveis, no âmbito do Município de Nova Venécia-ES, **ambos desta lei**, para as entidades qualificadas como organizações sociais pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie as normas gerais emanadas da União sobre a matéria, os preceitos desta lei, bem como os da legislação específica de âmbito municipal.

Acredita-se que o legislador quis fazer remissão aos artigos 11 e §3º do art. 12 do PL nº 23/2020, utilizando-se como modelo o art. 15 da Lei nº 9.637/1998, que igualmente remete aos artigos 11 e 12, § 3º da Lei Federal. Logo, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.

Não foi visualizada na redação do PL nº 23/2020, disposição expressa para que as entidades qualificadas como Organizações Sociais publiquem, em determinado prazo, a partir da



assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotarão para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público. Tal medida se alinha com os princípios da legalidade, moralidade, transparência e impessoalidade da Administração Pública. Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda aditiva constando a obrigatoriedade de tal medida.

O art. 20 do PL nº 23/2020, informa que podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, em âmbito municipal, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos da proposição. Não há previsão do requisito prévio de tempo de constituição da entidade, ao contrário da legislação federal (Lei 9.790/1999 – art.1º), a qual prevê interstício prévio de 03 (três) anos.

O Tribunal de Contas do Município da Bahia- TCMBA (BRASIL, 2007)¹³, instituiu Resolução nº 1.258/2007, *in verbis*:

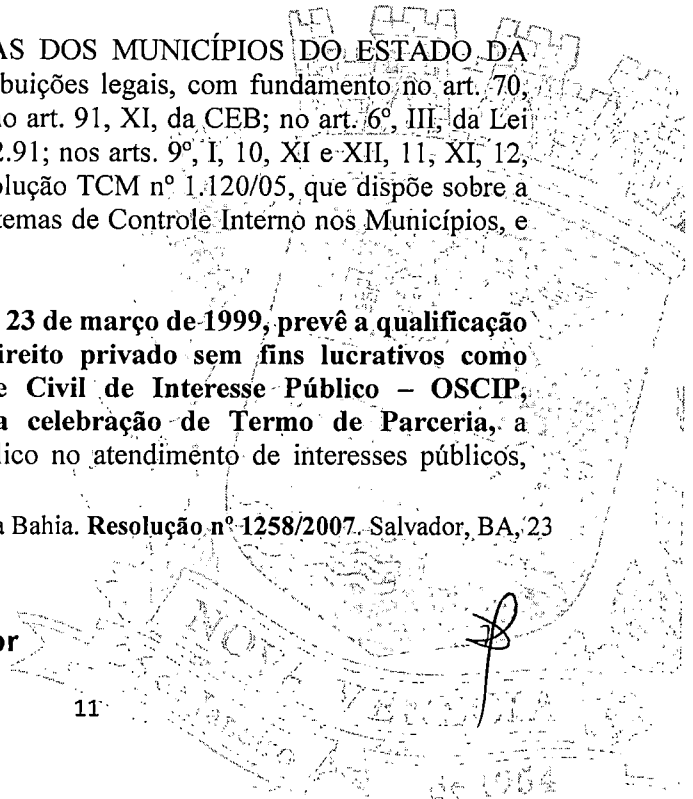
RESOLUÇÃO Nº 1.258/07

Disciplina os procedimentos concernentes à qualificação de entidades civis sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, OSCIPs, e à celebração de Termos de Parceria entre o Poder Público municipal e essas organizações, e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 70, parágrafo único, da CRFB; no art. 91, XI, da CEB; no art. 6º, III, da Lei Complementar nº 6, de 06.12.91; nos arts. 9º, I, 10, XI e XII, 11, XI, 12, XI, a, b, c e d, e 17, da Resolução TCM nº 1.120/05, que dispõe sobre a criação e manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Municípios, e considerando que:

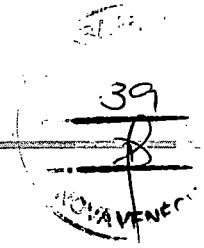
a) a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, prevê a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, habilitando-as, mediante a celebração de Termo de Parceria, a colaborar com o Poder Público no atendimento de interesses públicos,

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Resolução nº 1258/2007. Salvador, BA, 23 de outubro de 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



desde que em seus objetivos sociais constem, pelo menos, uma das finalidades catalogadas no seu art. 3º;

b) a lei mencionada no item anterior restringe-se, por suas disposições, aos serviços públicos federais, sendo imprópria sua utilização direta pelos Municípios para fundamentar a celebração de Termos de Parceria com OSCIPs;

c) compete aos Municípios editar leis que disponham sobre as entidades que sejam passíveis de qualificação como OSCIPs, sobre as exigências para essa qualificação, inclusive no que tange às disposições esatutárias da pretendente, sobre a instituição e o conteúdo dos Termos de Parceria e demais requisitos necessários, observando-se, subsidiariamente, as regras estabelecidas pelos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.790/99, além dos procedimentos insculpidos em seu art. 5º, no que couber;

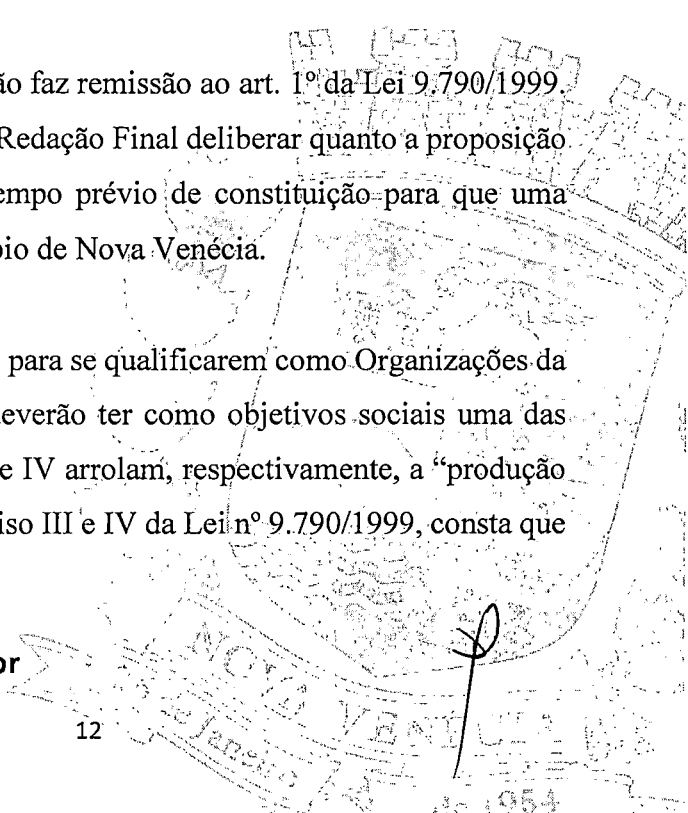
d) alguns Municípios, não obstante o entendimento dominante, vêm celebrando Termo de Parceria com OSCIPs, inclusive com trespasse de serviços inteiros, sem respaldo legal, devido à inexistência de lei municipal autorizativa;

(...)

Apesar de não encontrar em nossas pesquisas instrumento semelhante no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, coaduna-se com o entendimento da Resolução acima citada, de que os Municípios devem editar leis próprias para formalização de termos de parcerias com as OSCIP's.

A alínea "c" da Resolução nº 1.258 do TCMBA não faz remissão ao art. 1º da Lei 9.790/1999. Assim, cabe à Comissão de Legislação e Justiça e Redação Final deliberar quanto a proposição de uma emenda modificativa para inserção de tempo prévio de constituição para que uma entidade seja qualificada como OSCIP no Município de Nova Venécia.

O art. 22 PL nº 23/2020 menciona que as entidades para se qualificarem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, deverão ter como objetivos sociais uma das atividades arroladas no dispositivo. Os incisos III e IV arrolam, respectivamente, a "produção da educação" e "produção da saúde". O art. 3º, inciso III e IV da Lei nº 9.790/1999, consta que





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo

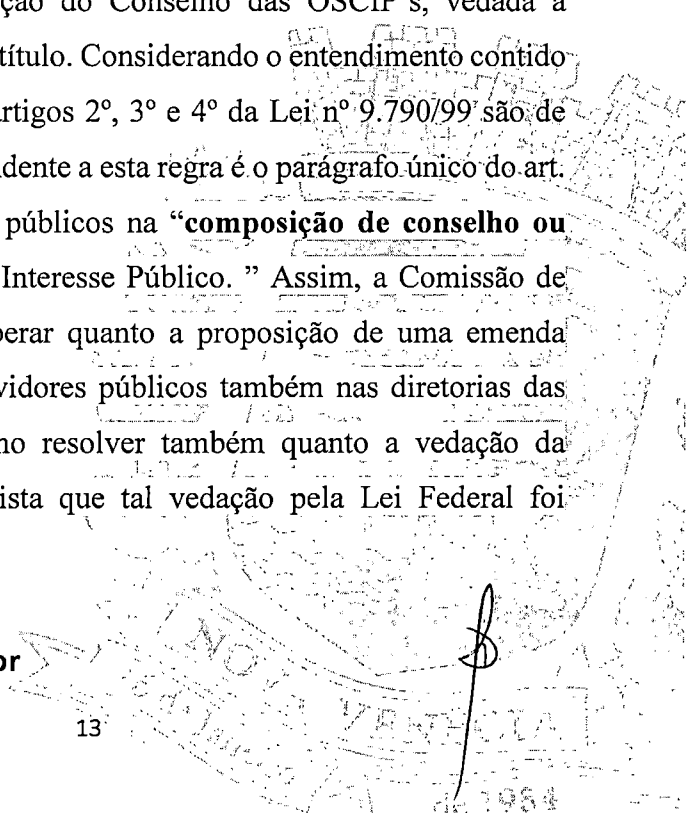


a promoção de tais objetivos deve ser gratuita, observando-se a forma complementar da participação das organizações. Logo, considerando a Resolução acima citada, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.

Já no inciso XIII do mesmo dispositivo, há disposição de que para uma entidade qualificar-se como OSCIP poderá ter como uma de suas finalidades: “organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos”. Ocorre que, salvo melhor juízo, há uma divergência entre este inciso com o inciso III do art. 21 do PL nº 23/2020, bem como com o art. 2º, inciso III da Lei 9.790/1999. Assim, sugere-se a proposição de uma emenda supressiva no inciso XIII do art. 22 do PL nº 23/2020.

Por fim, no parágrafo único do art. 22 do PL nº 23/2020, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa para troca da expressão “sem fins econômico” para “sem fins lucrativos”, a fim de conferir igualdade de expressões, conforme art. 11, inciso II, alínea “b” da Lei Complementar nº 95/1998. A mesma observação se faz nos artigos 1º, caput do art. 22 e 24.

No parágrafo único do art. 23 do PL nº 23/2020, existe previsão pela possibilidade de participação de servidores públicos na composição do Conselho das OSCIP's, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. Considerando o entendimento contido na Resolução nº 1.248/2007 do TCM de que os artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.790/99 são de aplicação subsidiária, sendo que o artigo correspondente a esta regra é o parágrafo único do art. 4º, o qual permite a participação dos servidores públicos na **“composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.”** Assim, a Comissão de Legislação e Justiça e Redação Final deve deliberar quanto a proposição de uma emenda modificativa para permitir a composição dos servidores públicos também nas diretorias das entidades qualificadas como OSCIP's, bem como resolver também quanto a vedação da remuneração pela sua participação, tendo em vista que tal vedação pela Lei Federal foi suprimida pela Lei Federal 13.019/2014.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



O caput do art.28 do PL nº 23/2020 faz remissão ao art. 24. Acredita-se que houve um equívoco e o dispositivo correto seja o art. 22. Assim, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.

O art. 32 do PL nº 23/2020, faz remissão ao próprio dispositivo. Percebe-se que houve um erro de digitação e o artigo correto é o 31. Desta feita, opina-se pela proposição de uma emenda modificativa.

Não foi visualizado na redação do PL nº 23/2020, disposição expressa para que as entidades qualificadas como OSCIP's publiquem, em determinado prazo, a partir da assinatura do termo de parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotarão para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público. Tal medida se alinha com os princípios da legalidade, moralidade, transparência e impessoalidade da Administração Pública, conforme previsão do inciso I do art. 23 do PL nº 23/2020. Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda aditiva constando a obrigatoriedade de tal medida.

O §2º do art. 32 do PL nº 23/2020 discorre que pedido de sequestro deverá seguir os artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil. Os dispositivos arrolados referem-se ao Código processualista de 1973, o qual já fora revogado pela Lei 13.105/2015 (atual Código de Processo Civil), sendo que o dispositivo correspondente, tendo em vista que o procedimento cautelar foi extinto no CPC/2015 é o art. 301. Assim, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa.

No Capítulo III – Das Disposições Transitórias, art.35 versa que as organizações deverão observar o art. 14 do CTN, “incluído no estatuto” (fls. 15) diversas obrigações em seus incisos (em reprodução aos incisos I, II e III do art. 14 do CTN).

O art. 14 do CTN, o qual remete ao inciso IV do art. 9º do CTN, *in verbis*.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - cobrar imposto sobre:

a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) o **patrimônio, a renda ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, **das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos**, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 104, de 2001)

d) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

Pois bem. Trata-se aqui imunidade tributária, ou seja, da limitação de instituir impostos sobre a renda e serviços das instituições de educação e assistências social, sem fins lucrativos. Tal limitação ao poder de tributar, conforme art. 146, inciso II da Constituição Federal foi regulado por Lei Complementar, tendo em vista que o Código Tributário Nacional foi recepcionado pela Constituição de 1988, com *status* de Lei Complementar.

Importante frisar, que a imunidade tributária é matéria constitucional, nos moldes do art. 150, inciso VI, alíneas “a” a “e”. No tocante ao objeto do Projeto de Lei, temos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

(...)

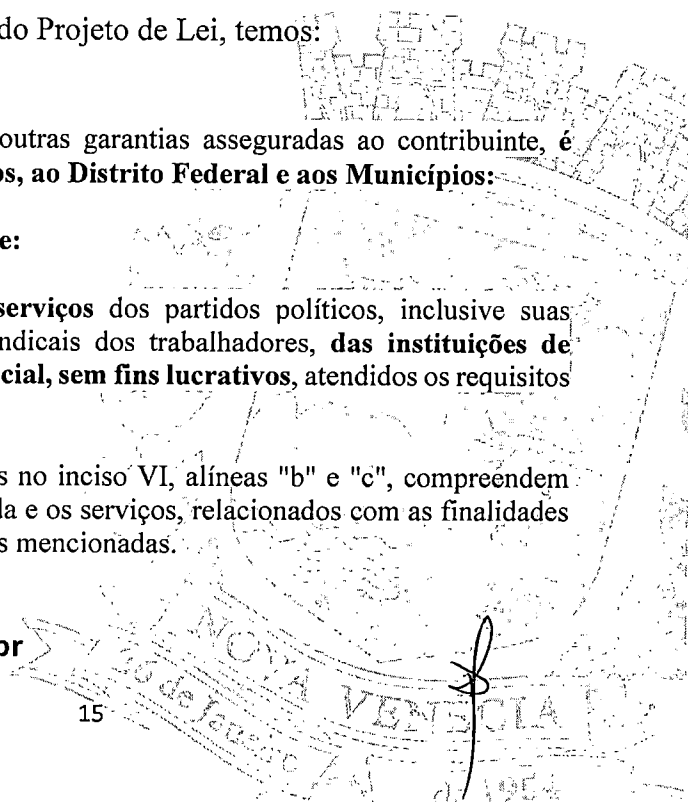
VI - **instituir impostos sobre:**

(...)

c) **patrimônio, renda ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, **das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos da lei;

(...)

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Assim, para fazer jus ao benefício constitucional, as entidades de educação e assistência social, sem fins lucrativos devem cumprir as obrigações acessórias, em conformidade com o art. 14, incisos I a III do CTN, sendo que tal benesse atinge tão somente os impostos sobre o patrimônio, renda e serviços vinculados às suas finalidades essenciais, na forma do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal:

a imunidade estampada no art. 150, VI, c, da Constituição não é ampla e irrestrita, compreendendo, pela própria dicção da Lei Maior, "somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas" (CRFB, art. 150, § 4º). Diante disso, **o cumprimento de obrigações acessórias representa instrumento indispensável para averiguar se as atividades desempenhadas pelas entidades imunes enquadram-se ou não nos limites de suas finalidades essenciais**. Mais especificamente, a escrituração de livros fiscais de ISS e emissão de notas fiscais pelos serviços prestados constituem instrumentos idôneos e necessários para que a administração tributária municipal possa aferir se os serviços concretamente prestados pelo Senac [Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial] estão ou não cobertos pela norma imunizante. Nesse diapasão, é de se ver que as obrigações acessórias revelam-se dotadas de finalidades próprias e autônomas quando exigíveis das entidades imunes arroladas no art. 150, VI, c, da Constituição. Trata-se de dar cumprimento ao § 4º do mesmo art. 150 da Carta Magna. Isso porque **é pressuposto da aludida imunidade tributária que a materialidade econômica desonerada situe-se nos limites da finalidade essencial da entidade**. Só há como fruir da norma imunizante após tal demonstração, o que é realizado justamente pelo cumprimento desses deveres instrumentais. Contraria a lógica, portanto, sustentar que, na hipótese, a inexistência de obrigação principal torna inexigível a obrigação acessória, já que só com cumprimento da obrigação acessória é que se pode afirmar a inexistência de obrigação principal. Em suma, os deveres instrumentais (como a escrituração de livros e a confecção de documentos fiscais) ostentam caráter autônomo em relação à regra matriz de incidência do tributo, porquanto dotados de finalidades próprias e independentes da apuração de certa e determinada exação devida pelo próprio sujeito passivo da obrigação acessória.

[RE 250.844, rel. min. Marco Aurélio, voto do min. Luiz Fux, j. 29-5-2012, 1ª T, DJE de 19-10-2012.]

Diante do entendimento acima esposado, caso a exação do imposto, tendo como contribuintes tributários as entidades de educação e assistência social, sem fins lucrativos, não estiverem



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



vinculadas direta e necessariamente entre o seu objetivo social e o emprego de bens, rendas e serviços, deverá ser realizada a tributação.

Por exemplo, no caso de uma entidade educacional, sem fins lucrativos dedicar-se a exploração de serviços de estacionamento, se não houver o reinvestimento dos recursos obtidos em suas finalidades essenciais (ALEXANDRE, 2018).¹⁴

Nota-se, salvo melhor juízo, que nem todas as organizações, farão jus à imunidade tributária, pois nem todas as entidades qualificadas como Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público serão instituições de educação e assistência social, na forma do art. 150, VI, alínea “c” da CF/1988.

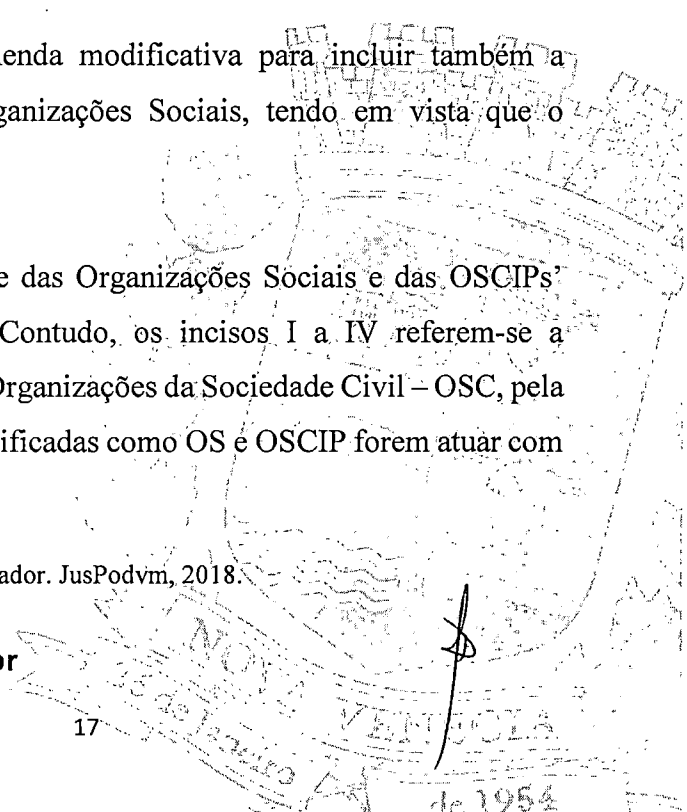
Desta forma, entende-se prudente a proposição de uma emenda modificativa, a fim de que reste claro as regras constitucionais concernentes à imunidade tributária.

No art. 36, inciso I, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa para incluir a expressão “Contrato de Gestão”, após Termo de Parceria, tendo em vista que o dispositivo se refere às OS e OSCIP.

No art. 37, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa para incluir também a possibilidade de acesso às informações das Organizações Sociais, tendo em vista que o dispositivo contempla apenas as OSCIP’s.

O art. 38 do PL nº 23/2020 prevê a possibilidade das Organizações Sociais e das OSCIP’s atuarem junto a órgãos públicos e autarquias. Contudo, os incisos I a IV referem-se a instrumentos e comissões regulamentadas para as Organizações da Sociedade Civil – OSC, pela Lei Federal nº 13.019/2015. Caso as entidades qualificadas como OS e OSCIP forem atuar com

¹⁴ ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 12º ed. Salvador. JusPodvm, 2018.





órgãos públicos e autarquias municipais, deverão fazê-lo através de contrato de gestão ou termo de parceria, de acordo com a qualificação concedida.

Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda supressiva aos incisos I a V do art. 38.

CONCLUSÃO

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 23/2020, **DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES CARREADAS ACIMA**, cabendo aos nobres Edis desta Casa deliberar quanto à sua aprovação.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 11 de setembro de 2020


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

