



Câmara Municipal de Varginha

PARECER JURÍDICO N.º 016/2023

Ref.:

avulso

De: Assessoria Jurídica
Yuri Pinheiro

Para: Assessoria Jurídica
Juliano Comunian

Data: 13/04/2023

Ementa: Projeto de Lei n.º 096/2021 – “*Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais no âmbito do Município de Varginha*”.

Subementa: Lei Federal n.º 9.637/1998 – Deferimento.

DA INTRODUÇÃO

Versa o presente acerca do Projeto de Lei n.º 096/2022, de autoria do nobre Vereador João Martins Ribeiro, cuja ementa assim “*Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais no âmbito do Município de Varginha*”, o qual foi remetido a esta Assessoria Jurídica por determinação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final.

O Projeto de Lei em referência pretende ***dispor sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como “Organizações Sociais” no âmbito do Município de Varginha.***

O artigo 1º dispõe que o Poder Executivo irá qualificar as entidades sem fins lucrativos como ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, cujas atividades sejam dirigidas ao

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e proteção do meio ambiente, cultura e saúde.

Segundo o artigo 2º, elencam-se os requisitos para a habilitação das referidas entidades como ORGANIZACOES SOCIAIS, e o artigo 5º dispõe sobre o CONTRATO DE GESTÃO, instrumento que regulará a parceria entre a entidade e o Poder Público.

Neste ínterim, o Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha Juliano Comunian, em 13 de Abril de 2023, requereu a este Advogado a prolação de parecer jurídico, a fim de expor opinamento técnico-jurídico sobre a temática, à luz da legislação de regência.

Neste passo, verifica-se que, em não havendo óbice jurídico ao prosseguimento do trâmite, haja vista a conformidade do procedimento com as exigências legais, deve-se concluir pela regularidade do feito, dando prosseguimento aos Autos.

Brevíssimo o relatório, opina-se, sob o crivo estritamente técnico-jurídico.

DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA

É obrigação institucional e dever legal da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha, M.G., observar, em todo o projeto de lei e em qualquer outro projeto e/ou proposição, submetida ao processo legislativo desta Casa, eventuais vícios de iniciativa legislativa.

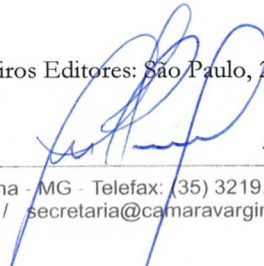
O saudoso mestre de Direito Constitucional, o prof. José Afonso da Silva, entende como poder de iniciativa no processo legislativo, *"in verbis"*:

*"o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento"*¹.

No atual Estado Democrático de Direito, o poder de iniciativa compete a vários titulares, dependendo da matéria a ser veiculada no pretense projeto legislativo. Na maioria dos casos, os Poderes Executivo e Legislativo são os maiores detentores do poder genérico de iniciativa; todavia, há hipóteses de iniciativa vinculada ao Poder Judiciário e outros órgãos.

A iniciativa parlamentar no âmbito do Município de Varginha é regulada através de sua Lei Orgânica, *"in verbis"*:

¹ SILVA, J. A. "Processo constitucional de formação das leis". 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. Pg. 136.


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS

Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;*
- II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;*
- III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.*

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Art. 126. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:

- I - ao Vereador;*
- II - à Comissão da Câmara;*
- III - ao Prefeito;*
- IV - aos Cidadãos.*

§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;*
- III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores.*

§ 2º Aos Projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, não serão permitidas emendas que alterem a despesa prevista.

Inferre-se da inteligência dos dispositivos acima mencionados, em destaque, que o presente Projeto de Lei está em perfeita consonância com os art. 50 e 51 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a iniciativa legislativa no âmbito municipal.

Opina, de antemão, esta Assessoria que não há óbices de caráter jurídico, quanto à competência de iniciativa legislativa.

DO INTERESSE MUNICIPAL / LOCAL

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o Legislador Constituinte



Câmara Municipal de Varginha

Originário constituir relações harmônicas, tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os Entes Federados.

Dentre os métodos encontrados pelo Legislador Constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, nos artigos 21 ao 24 da “*Lex Major*”.

Em virtude de, no Estado Federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território, assevera o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes, na obra Curso de Direito Constitucional, p. 736-737, que “*a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria*”.

Verifica-se que a competência dos Municípios, neste contexto de repartição de competências entre os Entes Federados, com imposição de obrigações aos particulares, pode ser extraída da previsão contida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, por força dos quais o Legislador Municipal pode regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber (competência suplementar).

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei devem adequar-se ao disposto do art. 30 da “*Lex Major*”, que confere ao Município a prerrogativa para dispor sobre assuntos de interesse local, no art. 30, I, CF:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)”*

Polissêmico e flexível que é, este conceito constitucional de “*interesse local*” merece retoques. Celso Ribeiro Bastos por sua vez, assim define interesse local:

Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.

Noutro giro, Alexandre de Moraes esclarece o referido conceito da seguinte forma:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

Assim, o Município tem a prerrogativa constitucional de legislar num ou noutro sentido, desde que atenda e cumpra o fim colimado pela Carta da República, qual seja, o interesse local.

“*In casu*”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, por tratar-se da instituição das ORGANIZAÇÕES SOCIAIS no âmbito do Poder Municipal.

DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E DOS CONTRATOS DE GESTÃO

As ORGANIZAÇÕES SOCIAIS são disciplinadas pela Lei Federal n.º 9.637, de 15 de Maio de 1998, resultante da conversão da Medida Provisória n.º 1.648-7/1998, a qual disciplinou, em âmbito nacional, a figura jurídica das Organizações Sociais, como instrumento de realização de políticas públicas em parceria com o Poder Público e Terceiro Setor.

A Lei Federal n.º 9.637/98 dispõe alguns requisitos que devem ser observados pela Legislação Municipal, as quais cita-se, ajustadas do plano nacional para o plano municipal, “*in verbis*”:

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.

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



Câmara Municipal de Varginha

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;

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, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

A Lei Federal n.º 9.637/1998 estabelece as normas gerais para a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), visando a prestação de serviços públicos não-exclusivos, de interesse coletivo e de relevância social.

A referida Lei, que deve ser observada no plano municipal, estabelece ainda as condições para celebração de contratos de gestão entre a Administração Pública e as OS.

Cumprе destacar que a regulamentação a nível municipal das Organizações Sociais deve observar os limites e condições estabelecidos pela Lei Federal 9.637/1998, bem como pelos demais instrumentos legais pertinentes, tais como a Lei de Licitações e Contratos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal 101/2000) e a Constituição Federal.

Dessa forma, no bojo da tramitação do presente Projeto de Lei, a Câmara Municipal de Vereadores poderá regulamentar a atuação das Organizações Sociais no âmbito municipal, desde que respeitando os limites e condições estabelecidos pela legislação federal e estadual, observando os princípios constitucionais e garantindo a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

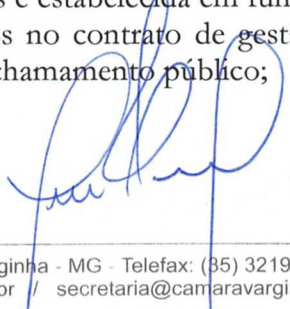
Adicionalmente, sugere-se que a regulamentação municipal das Organizações Sociais seja precedida de amplo debate com a sociedade civil e com a participação de especialistas na matéria, a fim de que sejam definidos critérios claros e objetivos para a qualificação das entidades como OS, bem como para a celebração de contratos de gestão com a Administração Pública.

As Organizações Sociais (OS) são entidades privadas sem fins lucrativos que têm por objetivo prestar serviços públicos não-exclusivos de forma eficiente, transparente e com qualidade, em parceria com o Estado. Elas são regulamentadas pela Lei Federal nº 9.637/98 e possuem algumas características específicas, como por exemplo:

1. **Natureza privada:** as OS são entidades privadas, porém com a finalidade de prestar serviços públicos de interesse coletivo e relevância social;
2. **Autonomia:** as OS possuem autonomia para gerir os recursos financeiros e humanos necessários à execução dos serviços contratados, sem a interferência direta da Administração Pública;
3. **Contratos de gestão:** as OS são contratadas pela Administração Pública por meio de contratos de gestão, que estabelecem metas e indicadores de desempenho a serem alcançados pela entidade;
4. **Fiscalização:** a atuação das OS é fiscalizada pelos órgãos de controle interno e externo, tais como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas e o Ministério Público.
5. **Participação da sociedade:** as OS devem possibilitar a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos, por meio de conselhos e audiências públicas, por exemplo.

Por sua vez, são características dos contratos de gestão com as OS a natureza jurídica de instrumentos jurídicos utilizados para firmar parcerias entre a Administração Pública e as Organizações Sociais (OS), com o objetivo de prestar serviços públicos de forma eficiente e transparente. Dentre as características dos contratos de gestão, temos:

1. **Metas e indicadores de desempenho:** os contratos de gestão estabelecem metas e indicadores de desempenho que devem ser alcançados pela OS contratada, sendo que o não cumprimento dessas metas pode acarretar em penalidades;
2. **Prazo:** os contratos de gestão possuem prazo determinado para sua vigência, que pode ser renovado desde que seja comprovada a eficiência da entidade contratada;
3. **Prestação de contas:** a OS contratada deve prestar contas dos recursos recebidos e das atividades realizadas à Administração Pública, bem como aos órgãos de controle;
4. **Remuneração:** a remuneração das OS contratadas é estabelecida em função das metas e indicadores de desempenho estabelecidos no contrato de gestão, não podendo ultrapassar o valor previsto no edital de chamamento público;


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

5. Fiscalização: a atuação das OS é fiscalizada pelos órgãos de controle interno e externo, tais como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Os artigos 5º a 10 dispõem sobre as características dos CONTRATOS DE GESTÃO, notadamente cuidando dos procedimentos de execução e fiscalização dos respectivos Contratos de Gestão, sem prejuízo da aplicação dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Economicidade, dentre outros princípios – a teor do artigo 37, “caput” da Constituição Federal.

Por fim, é importante ressaltar que a regulamentação municipal das Organizações Sociais deve ser compatível com as políticas públicas e com as diretrizes traçadas pelo Poder Executivo Municipal, visando sempre ao interesse público e ao bem-estar da população.

DA AUSÊNCIA DE DESPESAS

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentária não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.


Assim, nas lavras da redação deste Projeto de Lei, ficou claro que o Município de Varginha não terá acréscimo de despesas e custos orçamentários para executar a Lei.

Segundo se depreende do cotejo os autos, os mandamentos normativos exarados do Projeto de Lei em nada acrescerão despesas aos Cofres Públicos.

“*In casu*”, o presente Projeto cuida de estabelecer normas programáticas, não instituindo diretamente obrigações e/ou encargos ao Poder Público Municipal – mas sim que instituem um norte de atuação para o Poder Público, vedando diretamente atuação em sentido oposto. Normas programáticas, no entendimento da mais balizada doutrina, entende que são aquelas que, “*in verbis*”:

“ (...) estabelecem programas e diretrizes que o legislador deve seguir e implementar. Logo, elas são como um caminho a ser seguido para que a vontade do Constituinte [Legislador] seja obedecida.

A propósito, é por conta destes programas estatuídos na Constituição que podemos classificá-la como dirigente. Pode-se dizer que elas estabelecem como deve ser a atuação estatal para que determinado resultado seja alcançado, ou seja, são metas a serem cumpridas.


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

Por fim, essa Assessoria Jurídica nada tem a opor-se a este Projeto de Lei, visto que, em sua redação, não haverá reflexos financeiros e orçamentários para o Erário Municipal; assim as exigências taxativas da LRF não se mostram aplicáveis ao presente.

DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO

Cumprе esclarecer que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não tem caráter substitutivo do Parecer emitido pelas Comissões especializadas, levando-se em consideração que estas são constituídas pelos próprios membros da Câmara, representantes eleitos do Povo, nos termos do artigo 28 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha/MG.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, porquanto a vontade do Parlamento, que analisa também questões sociais e políticas, reflete sobremaneira a vontade do povo.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, “*in verbis*”:

“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.” (grifos nossos in Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra “Direito Administrativo Brasileiro”, Editora Malheiros, ensina que: “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.”

Portanto, o presente Parecer tem apenas por objetivo subsidiar a atuação das Comissões e o voto dos Edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação.


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

DA ANÁLISE MERITÓRIA

Cumpre-nos advertir que a análise meritória deste Projeto não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não do presente Projeto caberá privativamente aos nobres Vereadores, através de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Em esclarecedoras palavras, a análise meritória, pela conveniência e oportunidade na aprovação do referido Projeto de Lei/Decreto, escapa aos encargos da Assessoria Jurídica, ficando à cargo único, privativo e exclusivo da Edilidade desta Casa, que julgará politicamente pela aprovação do referido Projeto.

Assim, a Assessoria Jurídica reserva-se, lícitamente, ao direito de não opinar sobre se a presente Proposição encontra ressonância no Interesse Público da coletividade, bem como se a presente comunga das necessidades políticas e sociais da população – isso compete aos Vereadores, representantes legítimos do Povo, eleitos democraticamente pelo voto direito, universal e secreto dos eleitores varginhenses.

Reitera-se, como de praxe, que o trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando no mérito político que é ínsito aos nobres Representantes do Povo.

Assim, compete à Assessoria Jurídica opinar ora pela regularidade jurídica, quando for o caso, ora contrariamente ao feito, quando observar-se violações à legislação de regência, subsidiando uma mais clarividente decisão política da Edilidade.

DA CONCLUSÃO

“*Ex positis*”, opina, “*s.m.j.*”, esta douta Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha pelo **REGULAR PROCESSAMENTO DO PROJETO DE LEI N.º 096/2022**, em parecer exarado que ora submete-se à distinta apreciação da insigne Edilidade deste Município, inclusive com respaldo normativo na Lei Federal n.º 9.637/98, na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Federal.

Varginha, M.G., 05 de Maio de 2023.

YURI PINHEIRO

Advogado da Câmara Municipal de Varginha
OAB/MG n.º 127.910

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910