



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1612/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0317/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Soninha Francine, que torna obrigatória a exposição de informações sobre os serviços prestados pelas organizações sociais que atuam na área de assistência social.

De acordo com a propositura, as organizações sociais do campo de assistência social que celebrarem parcerias com o poder público federal, estadual ou municipal, contanto que com atuação no Município de São Paulo, deverão manter à disposição dos usuários uma cópia do plano de trabalho; fixando, em local visível, informativo com as principais obrigações assumidas nos respectivos programas.

Nesse particular, dispõe a propositura que deverão ser divulgadas, no mínimo, as seguintes informações: (i) nome do serviço; (ii) caracterização do serviço nos termos da legislação vigente; (iii) relação do público destinatário das políticas; (iv) objetivos: propósitos e resultados obtidos; (v) provisões institucionais, físicas e materiais previstas na legislação; (vi) trabalho social essencial ao serviço, nos termos da legislação; (vii) aquisições dos usuários por meio dos serviços; (viii) condições e formas de acesso dos usuários; (ix) períodos de funcionamento, inclusive horários e dias da semana; (x) relação de profissionais engajados no projeto, conforme qualificação e carga horária.

De acordo com a justificativa, é importante que os usuários sejam informados a respeito das obrigações assumidas pelas organizações sociais que atuam na área de assistência social, de maneira que possam, assim, conhecer também os seus direitos.

Na forma do substitutivo ao final proposto, o projeto reúne condições de prosseguir em tramitação, já que respaldado no exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada no artigo 30, I e V da Constituição Federal e no artigo 13, I e 37, caput, da Lei Orgânica do Município.

Para que se possa delimitar de maneira mais precisa o campo de aplicação da presente lei, deve-se tecer breves comentários sobre a atuação das organizações sociais.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. A respeito do termo que deve materializar a relação jurídica entre a Administração e a organização social, lecionou a ilustre administrativista do Largo São Francisco as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social serão definidas por meio de contrato de gestão, que deve especificar o programa de trabalho proposto pela organização social, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, Atlas, São Paulo, 24ª edição, pgs. 513/514).

Discorrendo sobre as organizações sociais, escreveu José dos Santos Carvalho Filho: Essas pessoas, a quem incumbirá a execução de serviços públicos em regime de parceria com o Poder Público, formalizado por contrato de gestão, constituem as organizações sociais. Advirta-se, porém, que não se trata de nova categoria de pessoas jurídicas, mas apenas de

uma qualificação especial (...) (CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011, pg. 327) (sem grifos no original).

Note-se, pois, que as organizações sociais executam serviços públicos, de interesse público. Ademais, não existe transferência da titularidade do serviço, a qual continua a pertencer à administração. O que se transfere é a mera execução do serviço.

Diante disso, não se vislumbra a possibilidade de o município de São Paulo, por meio da presente lei, produzir efeitos jurídicos sobre a execução de serviços públicos de titularidade do Estado ou da União, sob pena de ofensa ao pacto federativo (artigo 1º da Constituição da República).

Realizada a ressalva supra, emerge evidente a competência desta Câmara Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e para a instituição e organização dos serviços públicos de interesse local.

Nesse aspecto, a propositura sob análise encontra consonância com o disposto no art. 81 da Lei Orgânica Municipal que reza:

Art. 81. A administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos.

Note-se que a Constituição Federal cuidou de estabelecer no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública em seu art. 37, § 1º que: A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagem que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos. Em termos praticamente iguais, dispôs a Constituição Estadual, em seu art. 115, § 1º.

Verifica-se, então, que é imperiosa a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc.

Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII da Carta Magna, verbis:

Art. 5º (...)

XXXIII todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A propósito do dispositivo constitucional acima mencionado vale destacar que ele foi regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, em seu art. 3º, enuncia as seguintes diretrizes:

Art. 3º. (...)

I observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V desenvolvimento do controle social da administração pública.

Resta demonstrado, portanto, que, ao alinhar-se com a legislação, o projeto encontra respaldo para continuar em seu trâmite, sendo oportuno destacar sua pertinência especialmente com o decreto municipal nº 53.623, de 12 de dezembro de 2011, que regulamenta a lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação.

Ademais, importante destacar que a propositura não apresenta vício de iniciativa na medida em que não determina a prestação de um novo serviço público, mas, apenas a divulgação das informações referentes às obrigações assumidas por organizações sociais, após a assinatura de convênio, contrato de gestão, ou instrumento jurídico equivalente. Sobre tema semelhante, já se pronunciou o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques, e dá outras providências. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos. Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente. (ADI 2059867-94.2017.8.26.0000. julg. 13.12.2017, grifamos).

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.957, de 08 de março de 2017, do Município de Ribeirão Preto. Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de dados sobre multas de trânsito do Município.

II. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral, tema 917.

III. Usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Inocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à transparência da administração pública. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de seus serviços. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes.

IV. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutividade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

V. Ação julgada improcedente. (ADI 2154977-23.2017.8.26.0000, julg. 08.11.2017, grifamos)

E nem se alegue que a imposição de novas obrigações voltadas a conferir maior publicidade às ações desenvolvidas pelas organizações sociais poderia acarretar onerosidade excessiva para os parceiros do Poder Público. Trata-se, com efeito, de medidas singelas cuja implementação não exige significativo dispêndio de recursos materiais ou humanos.

Importante dizer também que a presente proposta, ao fim e ao cabo, busca aperfeiçoar os aspectos pertinentes à transparência já compreendidos na lei municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006. Observe-se:

Art. 6º O contrato de gestão celebrado pelo Município discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da entidade contratada e será publicado na íntegra no Diário Oficial do Município.

§ 1º O contrato de gestão deverá ser submetido, após aprovação do Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social, ao Secretário Municipal da respectiva área de atuação, ouvidos previamente a Comissão de Avaliação de que trata o art. 7º - A desta lei e o Secretário Municipal de Gestão.

§ 2º O contrato de gestão será também disponibilizado, na íntegra, na Internet, através da página eletrônica da Prefeitura do Município de São Paulo, devendo ainda constar da divulgação, obrigatoriamente, o nome e qualificação dos integrantes da Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da organização social.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 81 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, estipulação das metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, quando for pertinente, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

(...)

Trata-se, por exemplo, de conferir publicidade mais efetiva a aspectos dos contratos de gestão que já devem estar disponíveis ao escrutínio público, nos termos da legislação vigente.

Para sua aprovação a propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo, proposto com o escopo de (i) adaptar o projeto à técnica de elaboração legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998; (ii) inserir os dispositivos cabíveis na lei nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais; (iii) suprimir as referências ao Estado e à União, para que não se incorra em afronta ao pacto federativo e (iv) previsão acerca da possibilidade de a multa entabulada contratualmente entre as partes ser mais alta que a ora proposta.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 317/19.

Acrescenta artigos à Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, para tornar obrigatória a exposição de informações sobre os serviços prestados pelas organizações sociais que atuam na área de assistência social.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º A Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

Art. 7-D As organizações sociais que atuam na área de assistência social, por meio de termo de parceria ou instrumento análogo firmado com o Município de São Paulo, deverão manter à disposição dos usuários uma cópia do plano de trabalho, bem como afixar, em local visível e de fácil acesso ao público, informativo com as principais obrigações assumidas nos programas, ações, atividades ou projetos que constituam o objeto da parceria.

Parágrafo único. O informativo de que trata este artigo deverá incluir, no mínimo:

a) nome do serviço: termos utilizados para denominar o serviço de modo a evidenciar sua principal função;

b) caracterização do serviço nos termos da legislação vigente;

c) usuários: relação do público destinatário das atenções;

d) objetivos: propósitos do serviço e os resultados que dele se esperam;

e) provisões institucionais, físicas e materiais previstas da legislação;

f) trabalho social essencial ao serviço, nos termos da legislação;

g) aquisições dos usuários: o que a legislação prevê que obtenham a partir do serviço;

h) condições e formas de acesso dos usuários;

i) período de funcionamento: horários e dias da semana abertos ao funcionamento para o público, quando couber;

j) quadro de recursos humanos: relação dos profissionais conforme sua função e carga horária.

Art. 7-E A infração às disposições do artigo anterior desta lei acarretará as seguintes penalidades:

I - na primeira autuação, advertência é intimação para cessar a irregularidade;

II - na segunda autuação, pagamento de multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) e nova autuação para cessar a irregularidade;

III - na terceira autuação, multa no dobro do valor da segunda autuação, e assim sucessivamente até a quinta autuação;

IV - na sexta autuação, encerramento do termo de parceria;

§ 1º Será garantida a ampla defesa aos acusados da infração, antes da imposição definitiva da multa.

§ 2º A multa de que trata este artigo será atualizada anualmente pela variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, do ano anterior, sendo adotado o índice oficial que o suceder, no caso da extinção deste índice.

§ 3º O instrumento contratual firmado entre a organização social e o Poder Público poderá prever multa mais alta que a prevista nos incisos deste artigo. (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 18/09/2019.

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/09/2019, p. 100

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.