



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 19 de julho de 2010

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. n.º 109/10

Senhor Presidente

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido ao exame e deliberação dessa Egrégia Câmara, o incluso projeto de lei que objetiva dispor sobre a concessão de título de utilidade pública municipal às associações e fundações que especifica, em substituição à vigente disciplina consubstanciada na Lei nº 4.819, de 21 de novembro de 1955, e alterações posteriores, na conformidade das justificativas a seguir apresentadas.

A proposta resulta de trabalho tendente à revisão da matéria, a qual, à vista de sua peculiaridade, importou em criteriosa análise dos diversos fatores a ela relacionados, desde o conjunto de experiências coletadas nas Secretarias Municipais envolvidas, por meio de relatos de seus técnicos, até o imprescindível levantamento das normas existentes sobre o assunto, inclusive as emanadas das demais esferas de governo. Em geral, o estabelecimento dessa legislação remonta a uma época em que a sociedade era bem diferente da atual. Por exemplo, no âmbito da União, as regras, até hoje em vigor, constam da Lei Federal nº 91, de 28 de agosto de 1935, e, no Município de São Paulo, tal disciplina data de 1955 (Lei nº 4.819, de 1955).

Ocorre que atualmente o contexto social e político é totalmente diverso, assim como também outro é o enfoque dado às entidades declaradas de utilidade pública. Antes, essa declaração não passava de mero título atribuído a entidades que almejavam apenas a isenção de impostos. Hoje, essas entidades são consideradas parceiras do Poder Público, executando atividades em consonância com as políticas de trabalho, principalmente nas áreas de assistência social, saúde, educação e cultura. A importância dessa qualificação para as entidades tem possibilitado, por exemplo, a celebração de convênios com o Município, a obtenção de subsídios e a concessão de isenções nas três esferas de governo.



De todas as exigências atualmente impostas pela legislação para o reconhecimento da utilidade pública de uma entidade, a mais defasada diz respeito a não remuneração de seus diretores.

Com efeito, assim como em outros países, também no Brasil o Direito Administrativo vem sofrendo profundas modificações no campo do relacionamento com as pessoas jurídicas de direito privado. No dizer de Egon Bockmann Moreira, "...seja através de subsídios e repasses de verbas públicas, seja mediante estímulo e apoio institucional a iniciativas privadas, a Administração Pública vem implementando novos modos de ver prestigiado o interesse público".

A partir dos anos 90, com a reforma do aparelho do Estado, o desenvolvimento do chamado Terceiro Setor ganhou forte impulso, uma vez que muitas ações até então qualificadas como estatais passaram a ser implementadas por organizações privadas.

Segundo Gustavo Henrique Justino de Oliveira, o Terceiro Setor pode ser concebido como "o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados)."

Dentre as entidades do Terceiro Setor, casos ilustrativos da nova realidade administrativa brasileira são as Organizações Sociais (Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999).

As Organizações Sociais, por exemplo, são pessoas jurídicas organizadas sob a forma de fundação privada ou associação sem fins lucrativos, que recebem um título jurídico especial conferido pelo Poder Público, a denominada "qualificação", mediante o atendimento dos requisitos previstos em lei, situação que lhes possibilita firmar parceria com o Poder Público por meio de contrato de gestão. A propósito, cumpre assinalar que o Município de São Paulo já possui previsão legal para qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações Sociais, cujas atividades sejam dirigidas às áreas de saúde e de esportes, lazer e recreação (Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e alterações).

Verifica-se, pois, que o Poder Público tem buscado cada vez mais se relacionar de forma aberta e transparente com o Terceiro Setor, mormente com o objetivo de implementar de forma mais eficaz políticas públicas de inclusão social.



Assim, é imperioso que o título de utilidade pública recupere o seu vigor, com a adaptação da legislação que rege a sua concessão à nova realidade das organizações do Terceiro Setor e do Estado, que ora as reconhece como parceiras de fundamental importância no vínculo direto com a sociedade civil organizada.

De se ressaltar que a supracitada Lei nº 14.132, de 2006, que disciplinou a qualificação de Organizações Sociais no Município, contempla os seguintes aspectos:

- 1) a proibição de distribuição de bens ou parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese;
- 2) a possibilidade de remuneração dos membros da diretoria;
- 3) a previsão de que as entidades qualificadas como organizações sociais ficam declaradas como entidades reconhecidas de interesse social e de utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Ora, diante desse cenário normativo que foi se desenhando ao longo do tempo, impõe-se realmente rever a vetusta Lei nº 4.819, de 21 de novembro de 1955, para compatibilizá-la com a nova realidade do Terceiro Setor, conforme acima delineado.

Sob essa perspectiva, preconiza a mensagem que as entidades a serem declaradas de utilidade pública municipal não poderão distribuir entre seus associados, instituidores, diretores, conselheiros, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades.

De outra parte, contempla-se a possibilidade de remuneração dos gestores administrativos/executivos, porquanto o que mudou foi o conceito de finalidade não lucrativa e a remuneração dos dirigentes, por si só, não faz com que a entidade passe a ter finalidade lucrativa. De fato, a finalidade não lucrativa é um conceito jurídico doutrinário, não legal, que se baseia na circunstância da organização não distribuir o resultado positivo de suas operações entre seus associados.

Outra inovação diz respeito à exigência de gratuidade parcial e permanente do atendimento da entidade à população como requisito de obtenção da qualificação, distanciando-se do conceito de entidade de utilidade pública como entidade de caráter assistencial, puramente caritativa. Com isso, simplifica e



agiliza os procedimentos de reconhecimento, afastando a discricionariedade do poder público e estabelecendo critérios de eficácia e eficiência.

Também, para adequação às questões envolvendo a cisão das entidades e considerando a legislação federal que uniformizou o entendimento acerca da definição de entidade de assistência social (cf. as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº 191, de 10 de novembro de 2005, e nº 263, de 5 de outubro de 1999, bem como o § 11 do artigo 206 do Decreto Federal nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social), a medida proposta estabelece que o requisito atinente à necessidade da organização possuir personalidade jurídica há mais de um ano cede se, por força de imposição legal, tenha a entidade que ser cindida para separação, por exemplo, da atividade religiosa e da atividade de assistência social. Caso assim não fosse, várias entidades religiosas, que prestam serviços relevantes de assistência social, ao fazerem a cisão, perderiam o título de utilidade pública e teriam que aguardar um ano da constituição da nova entidade para novo requerimento de utilidade pública, com evidente prejuízo para os serviços prestados à coletividade.

Nessas condições, cuidando-se de iniciativa que, ao conferir nova disciplina à vigente sistemática de concessão de títulos de utilidade pública municipal, busca otimizar a realização do interesse público de acordo com a nova realidade do Terceiro Setor, contará ela, por certo, com o aval dessa Colenda Casa de Leis.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.


GILBERTO KASSAB
Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

ANTONIO CARLOS RODRIGUES

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

JAM/GCS/MBam
Utilidade Pública Municipal OF