



Nota Técnica sobre a necessidade de revogação de dispositivo da norma da SME que exige título antigo que proíbe a remuneração de dirigentes¹

A Instrução Normativa - IN nº 57/2021² publicada no final de 2021 dispõe sobre critérios e procedimentos para o credenciamento de Organizações da Sociedade Civil - OSCs com atuação na área da educação, interessadas em celebrar e manter parcerias com a Secretaria Municipal de Educação – SME, nos termos do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

A normativa leva em consideração os parâmetros legais instituídos, a saber: Lei Federal nº 13.019/2014, Decreto Federal nº 8.726/2016 e o Decreto Municipal de São Paulo nº 57.575/2016, além de outras normativas setoriais. Mesmo com o esforço de adequação da instrução normativa ao MROSC, há uma questão essencial a ser revista. É que o credenciamento perante a SME, entre outros requisitos, está condicionado à apresentação do Título de Utilidade Pública Municipal – UPM, a ser expedido pelo município de São Paulo onde deve estar a sede da organização.

A OAB SP, por meio da Comissão de Direito do Terceiro Setor, externa sua preocupação quanto à exigência do referido título como requisito à celebração de parceria, devido a sua incompatibilidade com as diretrizes decorrentes do MROSC que orientam a formalização de instrumentos jurídicos sem a exigência em excesso de qualificações ou titulações, tal como o UPM.³

1. Sobre a Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP

¹ Esta manifestação foi elaborada com o apoio de Janaína Rodrigues Pereira, Paula Raccanello Storto, Ana Luisa Ferreira Pinto e Mariana Kruchin, todas integrantes da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP, a quem agradecemos terem se debruçado sobre o assunto.

² Instrução Normativa nº 57, de 30 de dezembro de 2021. Dispõe sobre critérios e procedimentos para o credenciamento de Organizações da Sociedade Civil - OSCs com atuação na área da educação, interessadas em celebrar e manter parcerias com a Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-educacao-sme-57-de-30-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 04mai.2022.

³ Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt. *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014*. Brasília: SGPR.p.21. Disponível em: < <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/7245-livretomroscweb.pdf> > Acesso em: 04mai.2022.

A Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB de São Paulo foi criada em 2004, tendo sido a primeira no Brasil no âmbito da OAB que trata especificamente da advocacia para as organizações da sociedade civil. Na sua atuação, sempre defendeu o Terceiro Setor como relevante dentro da nossa sociedade e construiu muitos conteúdos de apoio com vistas a fortalecer o ambiente regulatório e as entidades privadas sem fins lucrativos. Nesta nova gestão da Comissão conta-se com a participação de aproximadamente 140 (cento e quarenta) advogadas e advogados atuantes no campo e que representam parte significativa da advocacia especializada no Terceiro Setor no Estado de São Paulo.

Nesta oportunidade, vem por meio do presente documento apresentar considerações a respeito do tema em referência como uma contribuição técnica da sociedade civil para o aperfeiçoamento esperado.

2. Desnecessidade de certificação prévia pelo MROSC

Durante as discussões da Lei nº 13.019/2014, uma questão relevante era justamente a simplificação do procedimento de acesso às parcerias, razão pela qual não foi criado nenhum título a ser exigido previamente e os próprios documentos devem ser apresentados em fase posterior a aprovação da proposta.

Ainda, convém resgatar que no âmbito federal, a agenda MROSC subsidiou a revogação da referida UP Federal⁴, após o Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES) de 2011 concluir que a concessão do título se tratava, apenas, de honraria simbólica e discricionária, sem benefício efetivo, passível a sub-rogação dos benefícios acessórios às OSCs que cumprissem critérios de transparência⁵. A Lei nº 91/1935 foi então revogada pela Lei nº 13.204/2015 e já não existe mais.

No município de São Paulo a Lei 4.819/1955 que dispõe sobre as condições para as sociedades, associações e fundações a serem declaradas de utilidade pública, segue em vigor. Em nossa opinião esta lei tão antiga deveria ser também revogada por já não cumprir mais o seu papel social quando foi editada em 1955.

Independentemente disso, frise-se que ela não se constitui como regra local de acesso a parcerias, corroborando a nossa argumentação de que não deveria ser

⁴ Revogada pela Lei nº 13.204, de 2015.

⁵ Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: SGPR, 2014. p. 80 – 181. Disponível em : <http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf> Acesso em: 04mai.2022.

invocada como fundamento para contratualização com entidades na cidade. Não se trata, portanto, de prevalência da lei local, nos termos do art. 30, inc. II, da Constituição Federal de 88, uma vez que nem na lei vigente há dispositivo que obrigue a Municipalidade a requerer de organizações da sociedade civil o título de utilidade pública municipal como requisito prévio para habilitação jurídica de parcerias.

3. Não remuneração de dirigentes

No caso concreto, exigir a UPM no credenciamento das OSCs para atuar na área da educação, para fins de dispensa de chamamento público, além de ser uma burocracia adicional e desnecessária, atrai requisito incompatível com o ordenamento jurídico de obrigar que as organizações não remunerem seus dirigentes.

A certificação exigida não tem conexão com a execução do objeto da parceria, contrariando a Lei nº 13.019/2014. E o fato da declaração de utilidade pública municipal trazer como a referência a vedação da remuneração de dirigentes é um retrocesso. Esta proibição é uma discussão superada no âmbito do MROSC e viola o espírito da Lei que autoriza expressamente a remuneração de equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio. O próprio decreto municipal que regulamenta o MROSC em São Paulo (Decreto municipal nº 57.575, de 2016) também autoriza o pagamento da equipe de trabalho, incluindo pessoal próprio, senão vejamos:

Art. 40 Poderá ser paga com recursos da parceria a remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, observados os requisitos do artigo 46 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

§ 1º Para os fins deste decreto, considera-se equipe de trabalho o pessoal necessário à execução do objeto da parceria, que poderá incluir pessoas pertencentes ao quadro da organização da sociedade civil ou que vierem a ser contratadas, inclusive os dirigentes, desde que exerçam ação prevista no plano de trabalho aprovado, nos termos da legislação cível e trabalhista."

Os limites da remuneração de dirigentes já existem na legislação vigente apostos na Lei 9.532/1997, determinando inclusive como teto remuneratório 70% do teto do Poder Executivo Federal como regra geral, sendo o teto de 100% no caso das organizações qualificadas como OSCIP ou OS. Importante dizer que essa autorização expressa de remunerar os dirigentes está na legislação tributária desde 2015, não sendo mais cabível que outras regras

locais sigam proibindo o direito social do trabalhador que gere ou administra uma organização da sociedade civil de ser remunerado pelo exercício de suas funções.

Especialmente se buscou pelo MROSC o estímulo à ampla participação de OSCs no credenciamento e na celebração de parcerias e a profissionalização e aperfeiçoamento institucional das entidades parcerias da prefeitura, no que a possibilidade de remuneração de dirigentes interfere diretamente. A lei não obriga a remuneração, mas autoriza e faculta a possibilidade. Ao exigir que o estatuto preveja a não remuneração, o município está intervindo na liberdade de associação, o que é vedado pela Constituição Federal.

A revisão da exigência da UPM é relevante não somente pelo aprimoramento da implementação da legislação cabível, mas também para uniformizar a aplicação harmônica do MROSC no município, uma vez que diversas entidades são parceiras da Prefeitura em mais de uma área e a notável diferença de requisitos e processos para a celebração das parcerias torna-se mais um entrave a uma gestão racional e efetiva das parcerias.

Sobre o tema vale citar artigo da advogada e integrante da nossa Comissão, Paula Storto,⁶ de 2016, que tratou justamente desta alteração feita na regulamentação do processo de inscrição de OSC no COMAS do Município, que compatibilizou a regulamentação municipal com o MROSC, excluindo a antiga vedação a remunerar dirigentes, conforme trecho destacado abaixo:

Nessa direção, os Municípios mais atentos à matéria já estão revendo seus normativos para excluir a vedação da remuneração de dirigentes como requisito de inscrição de OSCs.

No Município de São Paulo, por exemplo, onde já há trabalho em relação ao MROSC, incluindo a consulta pública do decreto de regulamentação da nova Lei nº 13.019/2014, a Resolução nº 1.080/2016 do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS-SP), ao dispor sobre a inscrição de entidades ou organizações de assistência social, excluiu a vedação à remuneração de dirigentes. Entre os considerados que fundamentaram a decisão estão os incisos I, II e III dos parágrafos 1º e 2º do artigo 18 da Lei Federal nº 12.868/2013, e a Lei Federal nº 12.101/2009 e suas modificações, que tratam especificamente desta desvinculação. (Storto, 2016, p. 23)

Importante, pois, o ajuste necessário para retirar este requisito antigo, aplicado aos convênios que já não podem mais ser firmados com entidades privadas sem fins

⁶ STORTO, Paula Raccanello. Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014. In: FERREIRA, Luís Cláudio Rodrigues (Presidente). Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS. – Ano 10. n.20. jul/dez. Belo Horizonte: Fórum. 2016. p. 9-25. Disponível em <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Questoes-de-impacto-federativo-decorrentes-do-MROSC-e-a-lei-13.019.pdf>

lucrativos, com exceção da área da saúde, bem como a outros ajustes anteriores aos termos de fomento e colaboração. Tal requisito não mais se alinha à legislação atual, devendo ser revisto, urgentemente, para garantir a plena implementação da legislação de parcerias em vigor – a Lei nº 13.109/2014 e regulação infra.

4. Considerações finais

Diante do exposto, almeja-se com essa Nota Técnica alertar a Prefeitura Municipal de São Paulo do necessário compromisso da compatibilização das normas de parcerias com o MROSC. Atuar em conformidade com a Lei nº 13.019/2014 desafia aos entes federados abandonarem exigências que oneram, excessivamente, as OSCs, sem que haja justificativa baseada no interesse público para tal requerimento. Esta deve ser a tônica da regulação e dos trabalhos da Secretaria Municipal de Educação e de todas as demais pastas setoriais.

Registramos que a presente Nota Técnica está sendo enviada a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo como apoio a necessidade de compatibilização da norma municipal às diretrizes emanadas pelo MROSC, a fim de que seja revogada a previsão do inciso VII do art. 2º da referida IN nº 57/2021.

Sendo o que nos cumpria para o momento, despedimo-nos, colocando a nossa seccional à disposição para eventuais debates e apoios sobre o tema.

São Paulo, 22 de junho de 2022

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes

Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP