



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes
Estado de São Paulo

VETO nº 11/2025

Autógrafo nº 3862, de 27 de fevereiro de 2025.

Mensagem à Câmara Municipal de Embu das Artes

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE EMBU DAS ARTES.

Com fundamento no artigo 49, § 1º, da Lei Orgânica do Município da Estância Turística de Embu das Artes, apresento **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 30/2025, que teria por matéria “*Dispõe sobre a Fiscalização e Requisitos Necessários para celebração de Convênios e Parcerias entre os Órgãos Públicos e Organizações Não Governamentais*”, de autoria dos eminentes Vereadores Abidan Henrique da Silva, Abel Rodrigues Arantes, Flávio Pereira Lima, Diego Lopes da Paixão, Gideon Santos do Nascimento Júnior, Gilberto Oliveira da Silva, Edivaldo Floriano dos Santos Filho, José Ramalho da Silva, Leonel Augusto de Novais Filho, Ricardo Almeida Santos e Uriel de Sousa Biazin.

RAZÕES DO VETO

Em que pese a preocupação dos ínclitos Vereadores com a fiscalização acerca da celebração de convênios e parcerias entre a Administração Pública e as Organizações Não Governamentais, tem-se que o projeto de lei, com a *maxima venia*, está fulminado de inconstitucionalidade absoluta por vício de ordem formal (vício de iniciativa). Ademais, há também vícios de ordem material, por incompatibilidade entre o malfadado projeto de lei com a Constituição Federal e Leis Federais específicas (nº 9.790/99 e nº 13.019/14), uma vez que as parcerias entre a administração pública e as organizações não governamentais possuem regras gerais a serem seguidas pelo Município, como ver-se-á minuciosamente.

1. Inconstitucionalidade formal - Vício de iniciativa - Matéria de competência da União - Regras Gerais para contratação no âmbito do Poder Público

Após análise do art. 22, inciso XXVII, em conjunto com o art. 173, §1º, III, da Constituição Federal, em relação ao regime de contratação pública no Brasil, é possível identificar, além da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, o regime das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista). Neste viés, o texto constitucional não é claro quanto ao



Autenticar documento em <https://hopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003300390037003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

regime de contratação das entidades do Terceiro Setor, que funcionam em um contexto “híbrido” em relação aos entes da Administração Pública direta ou indireta.

Para essa discussão, trazemos um trecho da Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020, pág. 6:

“Efetivando-se interpretação conforme a Constituição Federal, pode-se afirmar a competência da União para estabelecer normas gerais sobre a matéria, por duas razões. Primeiro, em virtude da natureza do vínculo firmado entre a OS e o ente público. Apesar de a doutrina e a jurisprudência na sua maioria afirmarem a natureza de convênio ao ajuste firmado, muitos entendem que se trata de um contrato de prestação de serviços no sentido amplo, cabendo à União legislar sobre normas gerais (art. 22, XXVII, da CF). Em termos práticos, observa-se muitas vezes a proximidade entre os contratos de gestão e os contratos de prestação de serviços. Para tanto basta observar a situação de certos municípios que possuem suas unidades de saúde sujeitas à gestão indireta, seja por meio de contratos de gestão com organizações sociais, seja através de contratos de terceirização de serviços, firmados com empresa ou mesmo entes do terceiro setor. Segundo, porque tratando o instituto de serviços sociais, muitos dos quais enquadrados no art. 23, da Carta Constitucional, a União seria competente para legislar sobre normas gerais, de acordo com o que estabelece o § 1º, do referido dispositivo.”.

Ora, compartilhando do mesmo entendimento, conclui-se que algumas regras estabelecidas pela legislação federal, em especial a Lei nº 13.019/14 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e a Lei nº 9.790/90, citada pelos Nobres Vereadores no malfadado projeto de lei, devem ser necessariamente observadas pela legislação municipal sobre a matéria.

Isto é, ainda que as organizações paraestatais do terceiro setor, que recebem recursos públicos, não se enquadrem de forma estrita em um dos dois regimes acima mencionados (art. 22, inc. XXVII, CF), a celebração de convênios e parcerias, bem como outros instrumentos trazidos pela Lei das OSCIPs, deve seguir o trâmite de contratação e princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1923-DF, tratando do tema, assim se posicionou:

“As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da



Autenticar documento em <https://hopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003300390037003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos [...], porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), [...] de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio [...], fixando regras objetivas e pessoais para o dispêndio de recursos públicos.”.

A partir disso, admite-se, para as entidades do Terceiro Setor, uma flexibilização nos procedimentos de prestação de serviços e contratações, mas mantém-se, ainda, a obrigatoriedade de obediência aos princípios constitucionais.

Por certo que há que preservar a esfera de autonomia organizacional administrativa de cada ente da Federação, mas, por outro lado, é necessário mantê-las harmônicas em torno de objetivos comuns em todo território nacional. Logo, constitui flagrante inconstitucionalidade desta ínclita Câmara de Vereadores a atuação além dos limites de sua competência suplementar, ao prever hipóteses e finalidades não estabelecidas na norma geral editada pela União.

2. Inconstitucionalidade material - Impedimento ao cargo de dirigente segundo a Lei da Ficha Limpa (art. 3º, do projeto de lei)

O artigo 3º do malfadado projeto de lei cria um impedimento ao cargo de dirigente de organização não governamental com base na Lei da Ficha Limpa, no qual não poderão assumir tal função “os que forem condenados, por decisão transitada em julgado ou que seja proferida por órgão colegiado, desde a condenação até oito anos após o cumprimento da pena pelos crimes discriminados no art. 2º, alínea “e”, da Lei Complementar nº. 135/10 (Lei da Ficha Limpa).

Ocorre que a Lei Federal, em especial a Lei nº 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, traz a exata delimitação dos indivíduos que pertencem ao quadro das OSC's, na qual temos como únicos impedimentos de celebração de parceria os casos em que a entidade possuir, como dirigente, pessoa que ocupa determinados cargos ou que foi condenada pela prática de determinados atos. É o que dispõe o artigo 39:

“Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que: [...]

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; [...]





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992."

Aliás, é importante ressaltar que a Lei Complementar Federal nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) elenca hipóteses de inelegibilidade e os prazos da sua cessão **contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta**, conforme preleciona o §9º, art. 14, da CF/88.

Logo, estabelecendo uma premissa jurídica básica, ainda que as organizações não governamentais, como as OSC's e OSCIP's atendam uma finalidade pública, trata-se de entidades privadas que não integram a Administração, seja ela direta ou indireta, não estando seus dirigentes sujeitos às mesmas regras de candidatos aos cargos eletivos brasileiros.

3. Inconstitucionalidade Material - Parcerias e Convênios com entidades com Funcionamento de, no Mínimo, 02 Anos e Vedada a Prestação Continuada (art. 5º, do projeto de lei) - Desconformidade com a Lei Federal nº 9.790/99 e Demais Normas

O art. 5º do projeto de lei pretende restringir as parcerias e convênios firmados entre o Poder Público e as organizações não governamentais que estejam em funcionamento há, no mínimo, 2 (dois) anos, vedada a execução de atividades em caráter continuado.

Data máxima vênua, mas a própria legislação citada no artigo 1º do referido projeto (Lei Federal nº 9.790/99) utiliza tempo de funcionamento superior ao alvitrado pelos Nobres Vereadores. Vejamos o que diz a Lei Federal:

"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."

Não se olvida da função normativa principal desta ínclita Câmara de Vereadores que é fiscalizar os atos do Poder Público, no entanto, essa atividade deve ser exercida na forma e nos limites



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003300390037003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

constitucionalmente previstos, pelo qual esse poder fiscalizatório não é ilimitado, porquanto, sendo conhecido como sistema de “freios e contrapesos”. Assim, o fato é que, além de se tratar de matéria em que a União possui competência para legislar, a Lei que disciplina esse tipo de contratação por parte da Administração prevê tempo mínimo diferente ao sugerido pelo malfadado projeto de lei.

Além disso, pretende vedar a execução de atividades em caráter continuado, ora, os convênios e parcerias firmados entre o Poder Público e as entidades de que trata este projeto de Lei são, majoritariamente, voltados a atender atividades típicas do Estado aos interesses da população, de modo que sua interrupção pode comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

É o que ocorre, por exemplo, com as Organizações Sociais, entidades não governamentais reguladas pela Lei Federal nº 9.637/98, que atendem setores como a educação e a saúde, serviços públicos que são prestados de forma contínua.

Tanto é que o art. 2º, inc. III-A, do MROSC - Lei nº 13.019/2014, considera atividade como sendo, *in verbis*, o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil.

Como exposto, o fato é que esta Casa de Leis, ao incluir ou vedar disposições em desconformidade às normas gerais previstas na legislação federal, demonstra uma atuação além dos limites de sua competência suplementar.

Portanto, está claro que o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar municipal, é verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional, por violação quanto ao seu conteúdo.

4. Existência de Legislação Municipal Própria e Específica Vigentes – Lei Municipal nº 2.944/2017 e Regulamentação, Decreto Municipal nº 1.301/2017 - Institui Regulamento das Organizações da Sociedade Civil

Com todo o respeito aos ilustres Vereadores, mas o fato é que o projeto de lei nº 30/2025 carece de estudos mínimos apropriados ao tema das organizações não governamentais, que possui algumas categorias a serem debatidas, de forma específica.

De recordar que, com as organizações sociais (OSs) são celebrados os contratos de gestão (Lei 9.637/1998). Por sua vez, junto às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) assina o Poder Público os termos de parceria (Lei 9.790/1999) e, além deles, os instrumentos





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes Estado de São Paulo

previstos na Lei nº 13.019/14 - MROSC, onde também estão englobadas as organizações da sociedade civil (OSC).

Não obstante, há tantas inconsistências de conteúdo substancial e doutrinário no texto da proposição que uma análise mais rigorosa fica praticamente inviável. Isto porque o projeto de lei estipula regras gerais para entidades que possuem regramentos jurídicos próprios, conforme explicitado no parágrafo anterior. Mas, vejamos:

Em primeiro lugar, o malfadado projeto de lei não menciona que já existe regramento vigente acerca das Organizações Sociais (OS) no âmbito do Município de Embu das Artes, através da edição da Lei nº 2.944/2017 e Decreto Regulamentar nº 1.305/2017,

Quanto às Organizações da Sociedade Civil (OSC's), a Lei Federal nº 13.019/2014 - Marco Regulatório, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, dispõe em seu art. 88, que "por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios [...]".

Ora, o Poder Executivo Municipal já editou, por meio de Decreto nº 1.301/2017, o regulamento das Organizações da Sociedade Civil, destinado a operacionalizar o Marco Regulatório do Terceiro Setor perante a Administração Pública do Município de Embu das Artes, norma que, inclusive, abrange as demais disposições do malfadado projeto de lei quanto ao procedimento a ser seguido pelo ente público.

Por derradeiro, após alguns estudos pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, verificou-se que se for de interesse desta Câmara de Vereadores debater sobre o tema, deve ser de conhecimento que toda e qualquer despesa pública requer autorização legislativa orçamentária (art. 167, I e II, da CF), o que abarca, claro, as parcerias mediante os termos de colaboração e de fomento firmados com as Organizações da Sociedade Civil.

5. Dotação Orçamentária Própria (art. 13, do projeto de lei) – Ausência de Indicação das Fontes de Custeio

O artigo 13 do projeto de lei determina que as despesas decorrentes da execução do projeto de lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Como o mencionado projeto de lei pretende instituir ações e programas que geram despesas para o Município, caber-lhe-ia indicar a fonte de custeio para essas despesas extraordinárias. Entretanto, a falta de indicação específica da fonte de custeio transgrediu o artigo 113 da Constituição Federal, que assim dispõe:



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003300390037003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Prefeitura Municipal da Estância Turística de Embu das Artes
Estado de São Paulo

"A Câmara não administra o Município; não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art 2º)" (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2000, 1ª ed., p. 506-507).

6. Conclusão

Por todo o exposto, e visando resguardar a constitucionalidade e a legalidade, apresento este VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 30/2025, solicitando a compreensão dos Nobres Vereadores para a manutenção desse veto, uma vez que a sua derrubada, *data venia*, implicará no necessário ajuizamento de uma ADI perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo.

Atenciosamente,

Embu das Artes, 25 de março de 2025.

Hugo do Prado Santos
HUGO DO PRADO SANTOS
Prefeito

William Albuquerque de Sousa Faria
WILLIAM ALBUQUERQUE DE SOUSA FARIA
Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos

Maurício Wakukawa Júnior
MAURÍCIO WAKUKAWA JÚNIOR
Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos

