

**PARECERES
TRANSPARÊNCIA**

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: 2020/04344

INTERESSADO: SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL - SECONCI- ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE

PARECER: PA n.º 72/2020

EMENTA: TERCEIRO SETOR. CONTROLE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. TRANSPARÊNCIA ATIVA. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DIREITO À INTIMIDADE. Interpretação acerca do disposto no artigo 3º, inciso, do Decreto estadual n. 64.056/2018, que fixou regras relativas à celebração de contratos de gestão. Questão examinada no Parecer PA n. 41/2019. Divergência manifestada por Organizações Sociais. Ponderações que desbordam a análise jurídica, alcançando o campo do mérito da norma. Não apresentados elementos a autorizar a revisão do entendimento, considerados os argumentos expostos no precedente Parecer PA n. 41/2019 e a regulamentação vigente da matéria. Proposta de manutenção da orientação aprovada no citado opinativo. Lei Complementar Estadual n. 846/98. Observações relativas às Leis federais n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD).

1. Os presentes autos são encaminhados a esta Procuradoria Administrativa, por solicitação da Subsecretaria de Parcerias do Estado de São Paulo, tendo em vista divergência formulada por organizações sociais, em relação à interpretação conferida pelo Parecer PA n. 41/2019¹ acerca das diretrizes previstas no artigo 3º, inciso I, alínea 'd', item 3, do Decreto n. 64.056/2018, relacionadas à divulgação nominal da remuneração de seus empregados e diretores em portal da transparência.

¹ De minha autoria.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

2. O presente protocolado é inaugurado por ofício enviado pelo Serviço Social da Construção Civil – SECONCI, organização social de saúde, por meio do qual pleiteia a reconsideração da orientação divulgada pelo Ofício Circular CGCSS/GC n. 1/2020, da Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde da Secretaria da Saúde, relativa à regularização da transparência aplicável aos contratos gestão, mediante *divulgação da remuneração individualizada dos dirigentes e empregados, paga com recursos dos aludidos contratos, contemplando os respectivos nomes, cargos ou funções*.

3. A Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde registra, ainda, o encaminhamento de manifestação semelhante, oriunda da SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, esclarecendo, ao final, que a diretriz questionada pautou-se no entendimento veiculado no Parecer PA n. 41/2019. Ante a oposição que tem sido formulada pelas organizações sociais, propõe o encaminhamento dos pedidos de reconsideração à Subsecretaria de Parcerias para análise.

4. Preliminarmente, porém, o expediente foi encaminhado à Consultoria Jurídica da Secretaria da Saúde, que exarou o Parecer CJ/SS n. 116/2020², opinando no sentido da adequação da orientação traçada pela Pasta, por meio do Ofício Circular CGCSS/GC n. 01/2020. O opinativo registra que não foram apresentados argumentos novos, a justificar a alteração do entendimento consignado no Parecer PA n. 41/2019; e acrescenta, face à referência feita pelas entidades à Lei federal n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), que a vigência deste diploma não altera as conclusões postas, vez que o principal argumento para interpretação do artigo 3º, inciso I, alínea ‘d’, item 3, do Decreto estadual n. 64.056/2018, relaciona-se à origem pública dos recursos.

5. Sobreveio, ainda, manifestação apresentada pela Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, a qual reiterou argumentos atinentes ao risco de colapso do regime de parcerias com organizações sociais,

² De autoria da Procuradora do Estado PATRÍCIA ULSON PIZARRO WERNER.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

por força de pressões salariais e demandas trabalhistas, ponderando, ao final, que os órgãos de controle têm reputado adequadas às normas vigentes as providências de publicação, na *internet*, dos pisos salariais por categoria e por unidade. Anexa estudo elaborado pela ABRAOSC – Associação Brasileira das Organizações Sociais de Cultura, sobre o Parecer PA n. 41/2019, propondo nova reflexão sobre o tema.

6. Nesse contexto, a Subsecretaria de Parcerias do Governo do Estado de São Paulo propõe o encaminhamento do protocolado para análise desta Procuradoria Administrativa.

É o relatório. Passamos a opinar.

7. Trata-se de solicitação de reapreciação da questão examinada no Parecer PA n. 41/2019, relativa à interpretação do disposto no artigo 3º, inciso I, alínea d, item 3, do Decreto estadual n. 64.056/2018, que estabelece:

Artigo 3º - Na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar n. 846, de 4 de junho de 1998, os órgãos e entidades da Administração Pública:

I – farão constar cláusulas:

...

d) prevendo que **a organização social disponibilizará, em seu sítio na rede mundial de computadores:**

1. os relatórios periódicos e anuais de atividades;

2. as prestações de contas anuais;

3. **a remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores;**

4. a relação anual de todos os prestadores de serviços contratados (pessoas jurídicas ou físicas), pagos com recursos do contrato de gestão, com indicação do tipo de serviço, vigência e valor do ajuste, a ser disponibilizada com a prestação de contas de cada exercício, salvo aqueles casos em que haja cláusula de confidencialidade previamente aprovada e cujas informações serão apresentadas somente ao órgão contratante e aos órgãos de controle;

... (g.n.)

8. Considerando não apenas a literalidade do dispositivo, que alude à “*remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores*”, o que aponta para um rol individualizado, e não apenas o montante por cargo, mas também: (i) a **gestão**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

de recursos públicos pelas organizações sociais; (ii) a sujeição ao controle exercido pelos Tribunais de Contas (art. 1º, parágrafo único, LC. 846/98³); (iii) o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao editar o Comunicado n. 016/2018⁴, reforçando a necessidade do cumprimento, pelas **entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos, dos dispositivos legais relativos à transparência de seus atos, “consistentes na divulgação pela via eletrônica de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros (...) relação nominal dos dirigentes, valores repassados; (...) remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções (...)”**; (iv) a ratificação da aludida orientação pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao reconhecer a legalidade da exigência prevista no Comunicado n. 016/2018, por meio de **acórdão proferido pela 11ª Câmara de Direito Público (Apelação n. 1039193-16.2018.8.26.0053⁵)**; (v) a aplicação, às organizações sociais, dos princípios que norteiam a atividade da Administração Pública, previstos no *caput* do artigo 37⁶, da Constituição Federal, dentre os quais, a publicidade; (vi) o dever de transparência ativa, fixado no artigo 2º⁷ da Lei federal

³ Artigo 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.

Parágrafo único – **As pessoas jurídicas de direito privado a que se refere o ‘caput’ deste artigo serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.** (g.n.)

⁴ “Comunicado SDG n. 016/2018

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, considerando as diretrizes das Leis reguladoras da Transparência e do Acesso à Informação e as disposições das Instruções Consolidadas do Tribunal, **COMUNICA aos órgãos públicos estaduais e municipais que adotem providências no sentido de que as entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos cumpram os dispositivos legais relativos à transparência de seus atos consistentes na divulgação pela via eletrônica** de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; **relação nominal dos dirigentes, valores repassados**; lista de prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; **remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções**; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal.

A verificação da implementação de tais medidas será incluída nas ações da fiscalização, cujo descumprimento poderá ensejar a adoção de medidas previstas em Lei.” (g.n.)

⁵ Relator Desembargador OSCILD DE LIMA JÚNIOR, j. 28.02.2019.

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (...) [g.n.]

⁷ Art. 2º. **Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos** diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, **contrato de gestão**, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI); o opinativo concluiu que a interpretação do dispositivo deveria orientar-se no sentido indicado no Comunicado SDG n. 016/2018, ou seja, com a divulgação da “*remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções*”.

9. A despeito das ponderações formuladas pelas organizações sociais, nas manifestações que instruem o presente protocolado, não vislumbramos argumento novo, apto a modificar as razões que embasaram a conclusão consignada no Parecer PA n. 41/2019; a cujo teor nos reportamos, a fim de evitar repetições.

10. Como foi exposto naquela ocasião, e sintetizado no item 8 deste opinativo, não obstante sua natureza privada, *as organizações sociais são gestoras de recursos públicos, o que as sujeita a deveres relacionados à publicidade e transparência, bem como a controle acerca da gestão destes recursos*. A este respeito, convém recordar o disposto, respectivamente, no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal e no parágrafo único do artigo 32 da Constituição do Estado de São Paulo, *verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.**

Art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

instrumentos congêneres.

Parágrafo único. **A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.**

11. Além das previsões constitucionais, bem como daquelas contidas nos dispositivos legais já citados no Parecer PA n. 41/2019 – quais sejam, **artigo 1º, parágrafo único, da LCE n. 846/98 e artigo 2º, da LAI** – outras podem ser destacadas, em especial na lei paulista que dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (LCE n. 846/98), de modo a reafirmar o dever de publicidade e a sujeição a controle quanto ao emprego dos recursos públicos, reforçando as conclusões anteriormente consignadas.

12. Nesse sentido, registre-se o disposto no *caput* do artigo 8º da LCE n. 846/98 acerca dos princípios que norteiam a atividade da Administração Pública, destacando-se, ainda, em seu inciso II, a orientação quanto à necessidade de que o contrato de gestão fixe limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens a serem pagas aos dirigentes e empregados das organizações sociais, visto que o controle aplica-se também quanto a tais gastos:

Artigo 8º - Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual e, também, os seguintes preceitos:

...

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;
... (g.n.)

13. Vale notar que a Lei Complementar n. 846/98 prevê, ainda, limitações relacionadas ao exercício de outras atribuições por dirigentes e conselheiros de organizações sociais, como aquelas indicadas nos artigos 5º e 20, que consistem, respectivamente, na vedação ao exercício de cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS), e na proibição ao exercício de outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade. Além disso, o artigo



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

16ª da LCE n. 846/98 faculta, à Administração, o afastamento de servidores para atuação em OS, com ônus para a origem.

14. Como se vê, a despeito de tratar-se de entidades privadas, o desempenho de atividade de interesse social, com o uso de recursos e, eventualmente, de servidores públicos, *configura um elemento de distinção, que vincula um regime especial às organizações sociais*. O atendimento dos preceitos atrelados à promoção da transparência guarda relação direta com a efetividade do exercício do controle, *inclusive o controle social* (art. 11º LCE 846/98), ao qual se sujeitam tais entes, de modo a permitir a aferição quanto à observância deste regime peculiar.

15. Ao analisar controle social das organizações sociais, PAOLA NERY FERRARI e REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI observam:

“Desta forma, controle social é aquele realizado por qualquer cidadão, individualmente considerado ou organizado em entidades representativas de parcelas da população.

...

Para viabilizar o controle social a posteriori, é preciso que os atos praticados pela entidade sejam disponibilizados publicamente, bem como veiculados nos órgãos de imprensa.

Tal difusão é imprescindível, pois é de certo modo o que garante a efetividade do controle realizado pelos cidadãos, uma vez que somente poderá se concretizar uma fiscalização social, se para as pessoas, sujeitos ativos desta, for dado conhecimento a respeito do que devem apreciar.”¹⁰ (g.n.)

16. Pode-se afirmar, nesse sentido, que *a providência prevista no artigo 3º, inciso I, alínea ‘d’, item 3, do Decreto estadual n. 64.056/2018, tem a finalidade de viabilizar a transparência no dispêndio de recursos públicos destinados a remunerar empregados e dirigentes de organizações sociais, além de viabilizar a verificação do atendimento aos dispositivos legais mencionados no item 13*

⁸ Art. 16 – Fica facultado ao Poder Executivo o afastamento de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem. §1º - Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor afastado qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social. (...)

⁹ Art. 11 – **Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical** é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa. (g.n.)

¹⁰ *Controle das organizações sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 154-155.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

deste opinativo, permitindo o controle (inclusive social) e, portanto, harmonizando-se ao conjunto de normas aplicáveis aos contratos de gestão.

17. Na mesma linha, convém registrar a edição do Decreto estadual n. 64.367/2019, que instituiu, no Estado de São Paulo, o Portal Eletrônico das Organizações Sociais. Note-se, outrossim, que diplomas legais editados mais recentemente, como a Lei federal n. 13.019/2014, que fixou o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, prevê a obrigação de que tais entidades divulguem na *internet* o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista, quando pagos com recursos de parcerias celebradas com a administração pública (art. 11, VI, L 13.019¹¹).

18. Por fim, compartilhamos do entendimento exarado no Parecer CJ/SS n. 116/2020, no sentido de que o início da vigência da Lei federal n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), não modifica as conclusões já lançadas.

19. Tal diploma foi editado no contexto fático, que já se desdobra há mais de uma década, de massificação do uso e acesso à *internet*, com elevação exponencial do volume de informações e dados em circulação, inclusive dados pessoais. A edição da LGPD vem, portanto, em momento oportuno e visa a conferir maior concretude ao direito à privacidade e à intimidade (art. 5º, X, CF).

20. Em que pese o exposto, é certo que o diploma não fixa uma proibição absoluta em relação ao tratamento de dados pessoais, harmonizando-se ao ordenamento, e havendo que ser interpretado no contexto do conjunto

¹¹ Art. 11. O organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo: (...) VI – quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (g.n.)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

de princípios e normas vigentes, inclusive aqueles que preconizam a publicidade no âmbito da administração pública, o controle de recursos públicos e o acesso à informação (art. 5º, XXXIII; art. 37, §3º, II; art. 216, §2º, todos da CF).

21. É importante registrar, desde logo, que não há uma oposição entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, cumprindo notar que o artigo 6º, da LAI, ao registrar o dever de que as entidades públicas assegurem a gestão transparente da informação (inc. I), já ressaltava a *proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, “observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”* (inc. III).

22. Nesse sentido, como já observamos quando da elaboração do Parecer PA n. 38/2020¹², *“especificamente no âmbito da Administração Pública, a edição da LGPD demanda a atenção dos gestores para cumprimento dos objetivos legais ligados à proteção da privacidade, ao mesmo tempo em que permanece o dever de publicidade e transparência, inerentes à governança pública”*. Na ocasião, destacamos a relevância, para a interpretação da LGPD em face de casos concretos, que se atente para as diretrizes fixadas em seu artigo 6º e requisitos do artigo 7º do diploma. Pedimos licença para transcrever trecho do opinativo:

“31. Parece-nos especialmente relevante para fins de interpretação do diploma e análise de sua aplicação aos casos concretos, as diretrizes fixadas no artigo 6º, que tratou dos *princípios norteadores das atividades de tratamento de dados pessoais*. O dispositivo estabelece:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I – **finalidade**: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II – **adequação**: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III – **necessidade**: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

¹² Pendente de análise pelas instâncias superiores da PGE.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

IV – livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI – transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII – segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII – **prevenção**: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX – não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X – responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas. (g.n.)

32. Ao comentar dispositivos da LGPD, RONY VAINZOF destaca a importância dos princípios previstos no artigo 6º, em especial a *finalidade, adequação e necessidade*, que considera o cerne da norma jurídica. Observa, o autor:

‘Os três primeiros princípios dispostos na LGPD (*finalidade, adequação e necessidade*) são umbilicalmente conexos, formando, juntamente com a *transparência*, o cerne dessa norma jurídica, determinantes para o respeito da proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, por meio da tutela dos dados pessoais.

...

O princípio da finalidade conta com grande relevância prática, pois, por meio dele, é garantido ao titular, mediante informação prévia, as fronteiras de legalidade do tratamento de seus dados, delimitando os propósitos do tratamento, desde que lícitos, e de terceiros que poderão ou não ter acesso aos dados. Visa mitigar o risco de uso secundário à revelia do titular.

Danilo Doneda considera o princípio da finalidade, provavelmente, como o que carrega de forma mais incisiva os traços característicos da matéria de proteção de dados pessoais, pois o motivo da coleta deve ser compatível com o objetivo final do tratamento de dados. **A sua utilização sempre estará vinculada ao motivo que fundamentou essa coleta**, nascendo uma ligação entre a informação e a sua origem, vinculando-a ao fim de sua coleta, nascendo uma ligação entre a informação e a sua origem, vinculando-a ao fim de sua coleta, de modo que esta deva ser levada em consideração em qualquer tratamento posterior. Como o dado pessoal é expressão direta da personalidade do indivíduo, nunca perde seu elo com este, pois sua utilização pode refletir diretamente para o seu titular.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

A 'finalidade', de tão importante, também se apresenta expressamente em três outros princípios da LGPD: adequação, necessidade (por duas vezes) e qualidade dos dados.

No GDPR, de forma semelhante, referido princípio é previsto como 'Limitação da Finalidade' (Purpose Limitation), pelo qual dados pessoais devem ser coletados para finalidades específicas, explícitas e legítimas e não podem ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades.' (g.n.)

33. O Seção I do Capítulo II da LGPD trata dos *requisitos para o tratamento de dados pessoais, determinando, em seu artigo 7º, que "o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...) II – para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; III – pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou repaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; (...)". O §3º do mesmo dispositivo acrescenta que "o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização".*

34. O Capítulo IV da LGPD disciplina o tratamento de dados pessoais pelo poder público, estabelecendo, no artigo 23, em sintonia com dispositivos anteriormente referidos, que

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

I – sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

II – (VETADO); e

III – seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e

IV – (VETADO).

§1º ... (g.n.)

35. Em síntese, portanto, *o tratamento de dados pessoais pelo poder público, inclusive nos meios digitais, orienta-se pela LGPD (art. 1º), e tem, dentre os seus fundamentos, o respeito à privacidade e a inviolabilidade da intimidade (art. 2º). As atividades de tratamento de dados pessoais devem observar a boa-fé e princípios, como a finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança e prevenção, além de outros listados no artigo 6º do diploma. Configuram hipóteses legais autorizativas do tratamento de dados pessoais (art. 7º): (i) o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; (ii) o tratamento, pela administração pública, necessário à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Nesse contexto, o artigo 23 da LGPD estabelece que o tratamento de dados pessoais pela administração pública deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

36. A disciplina da LGPD, a despeito dos fundamentos atrelados à proteção da privacidade, não se contrapõe àquela prevista na LAI, devendo-se buscar, nas hipóteses que envolvam o tratamento de dados pessoais, a interpretação harmônica dos aludidos diplomas.

37. Com relação ao caso concreto em exame, que trata da divulgação nominal da remuneração e cargos/empregos/funções de agentes públicos no Portal da Transparência estadual, entendemos que a edição da LGPD não modifica a conclusão que vinha sendo adotada a partir da aplicação da LAI, a qual já foi chancelada pelo Judiciário em diversas ocasiões. **A transparência ativa e o dever legal de divulgação de informações de interesse coletivo, entre as quais se incluem despesas pagas com recursos públicos, caracterizam hipótese autorizativa do tratamento de dados pessoais, qual seja, o cumprimento de obrigação legal (arts. 7º e 23, LGPD) prevista no art. 8º da LAI.**

38. Importante registrar, porém, que a divulgação deverá conter somente os dados pessoais estritamente necessários para alcançar a finalidade do tratamento (art. 6º LGPD), ou seja, uma vez que se confere publicidade à remuneração dos agentes públicos, com objetivo de que qualquer cidadão possa fiscalizar a destinação dos recursos públicos que lhes são pagos, não devem ser divulgados outros dados cadastrais, como endereço, telefone, endereço eletrônico, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, dados concernentes a familiares, ou qualquer outra informação, senão a própria remuneração, nome e o cargo/emprego/função. Os demais dados pessoais disponibilizados pelo poder público devem ser protegidos, o que restou reforçado com a edição da LGPD.” (g.n.)

23. Assim, conquanto empregados de organizações sociais não sejam servidores públicos, podem ser remunerados com recursos públicos, circunstância que justifica o interesse da sociedade no acesso a tais informações, até mesmo porque se cuida de entidades sujeitas a controle, inclusive social. Dessa forma, a divulgação da remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de *todos* os empregados e diretores, encontra fundamento no disposto o artigo 2º da Lei federal n. 12.527/2011 (LAI) e nos artigos 1º, parágrafo único, 8º e 11, da LCE n. 846/98, harmonizando-se ao disposto nos artigos 6º, 7º e 23, da Lei federal n. 13.709/2018 (LGPD).

24. Por último, parte das objeções apresentadas por organizações sociais, que se manifestaram no presente expediente, referem-se ao mérito das normas envolvidas, opondo questões relacionadas à viabilidade do modelo, o que desborda os limites da análise jurídica.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

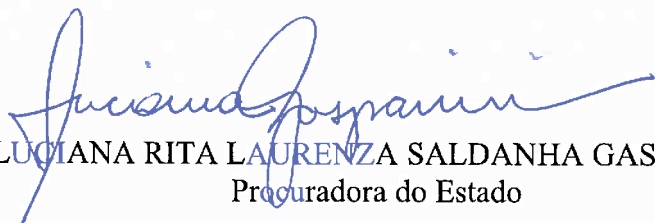
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

25. Por todo o exposto, concluímos não haver elementos novos, aptos a recomendar a alteração do entendimento consignado no Parecer PA n. 41/2019, relativo à interpretação do artigo 3º, inciso I, alínea 'd', item 3, do Decreto n. 64.056/2018, a qual deve orientar-se no sentido indicado no Comunicado SDG n. 016/2018, ou seja, com a divulgação da *“remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções”*.

É o parecer.

À consideração superior.

São Paulo, 27 de novembro de 2020.


LUCIANA RITA LAURENZA SALDANHA GASPARINI
Procuradora do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: 2020/04344

INTERESSADO: SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL - SECONCI-
ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE

PARECER: PA n.º 72/2020

De acordo com o **Parecer PA n.º 72/2020**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 6 de janeiro de 2021.


DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP n.º 245.540



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO: 2020/04344

INTERESSADO: SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL - SECONCI-
ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO RELATIVA AO OFÍCIO CIRCULAR
CGCSS Nº 01/2020

PARECER: PA n.º 72/2020

RCF

1. O Parecer PA n.º 72/2020¹, aprovado pela d. Chefia da Especializada, concluiu não haver elementos aptos a infirmar a validade da regra prevista no artigo 3º, inciso I, “d”, 3 do Decreto Estadual nº 64.056/2018, que impõe a divulgação, nas páginas das Organizações Sociais na internet, da “(...) *a remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores*”. O opinativo ainda deixa claro que a norma em exame encontra justificativa não só no artigo 32 da Constituição do Estado de São Paulo², mas também no artigo 2º da Lei de Acesso à Informação³ e, também, nas hipóteses de tratamento de dados pessoais previstas nos artigos 7º⁴ e 23⁵ da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

¹ Parecerista Procuradora do Estado Dra. Luciana Rita Laurenza Saldanha Gasparini.

² “Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

³ “Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.”

⁴ “Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;



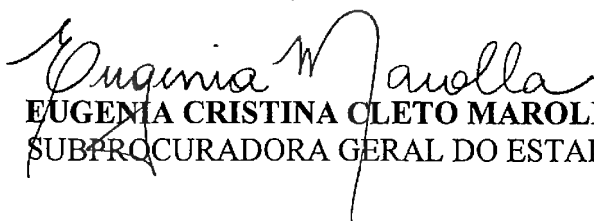
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

2. Ante o exposto, e tendo em vista que a orientação ora traçada se baseia no Parecer PA nº 41/2019 como precedente, aprovo diretamente o opinativo em exame com fundamento no artigo 21, inciso IX da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado⁶.

3. Restitua-se o feito à Secretaria de Estado da Saúde, por intermédio de sua d. Consultoria Jurídica, para conhecimento da orientação jurídica prestada.

SubG-Consultoria, 8 de fevereiro de 2021.


EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO

(...) III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;"

⁵ "Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;"

⁶ "Artigo 21 - Compete ao Subprocurador Geral da Consultoria Geral: (...) IX - aprovar pareceres e fixar orientações jurídicas, submetendo ao Procurador Geral as matérias de relevância ou que possam ter repercussão para toda a Administração Estadual;"



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



PROCESSO: 16847-127302/2018

INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE

PARECER: PA n.º 41/2019

EMENTA: ACESSO À INFORMAÇÃO. TRANSPARÊNCIA. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. Dúvida relativa à interpretação do artigo 2º, I, 'e', do Decreto estadual n. 62.528, de 31 de março de 2017, que determinou, na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar n. 846/98, a inclusão de cláusula prevendo que a organização social disponibilize, em seu sítio na rede mundial de computadores, a remuneração bruta e individual paga com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores. Superveniente edição do Decreto estadual n. 64.056, de 28 de dezembro de 2018, que revogou o Decreto n. 62.528/2017, porém veiculou regra com teor similar, relacionada à questão objeto da dúvida jurídica. Considerações relacionadas à transparência e publicidade aplicável aos contratos de gestão, tendo em vista a gestão de recursos públicos recebidos. Arts. 2º e 7º, VI, ambos da Lei n. 12.527/2011 (LAI). Organizações sociais que, conquanto sejam entidades privadas, efetuam a gestão de recursos públicos e são fiscalizadas pelos Tribunais de Contas. Entendimento do TCE/SP sobre a divulgação da remuneração de empregados e dirigentes das OSs expressamente manifestado no Comunicado SDG n. 16/2018.

1. Os presentes autos são encaminhados a esta Procuradoria Administrativa por determinação da Subprocuradora Geral do Estado, área da Consultoria Geral, tendo em vista solicitação formulada pela Subsecretaria de Parcerias e





PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Inovação da Secretaria de Governo, relativa à interpretação a ser conferida ao disposto na alínea 'e' do inciso I do artigo 2º do Decreto estadual n. 62.528/2017, que determinou que, na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar n. 846/1998, deverá ser inserida cláusula *“prevendo que a organização social disponibilizará, em seu sítio na rede mundial de computadores, a remuneração bruta e individual, paga com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores”*.

2. Inicialmente, a Subprocuradoria Geral da Área da Consultoria determinou a devolução dos autos à origem para complementação da instrução, com a juntada de cópia do processo administrativo, no qual foi analisada a minuta que deu origem ao Decreto estadual n. 62.528/2017 (fl. 12).

3. Atendida a providência (fls. 13/121), manifestou-se, novamente, a Subprocuradoria Geral da Área da Consultoria, que, ante a constatação da inexistência de divergência institucional a ser dirimida, visto que a juridicidade do aludido decreto fora examinada no Parecer AJG n. 77/17¹, determinou o retorno à origem. Observou ainda, na ocasião, que a publicidade dos salários foi objeto do Comunicado SDG n. 16/18, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na mesma linha fixada no Decreto estadual n. 62.528/2017 (fls. 124/126).

4. A fim de melhor delimitar o ponto controvertido, a Unidade de Parcerias com Organizações Sociais ressaltou que a dúvida suscitada não se refere à juridicidade do citado decreto, mas sim à interpretação do disposto na alínea 'e' do inciso I do seu artigo 2º. Nesse sentido, indaga se, para atendimento do aludido dispositivo, as organizações sociais deverão publicar a remuneração de seu pessoal com a nomenclatura dos cargos e nome completo dos respectivos ocupantes, ou se basta divulgar a citada nomenclatura de cargos, acompanhada das remunerações (fls. 127/128).

¹ De autoria do Procurador do Estado Assessor FÁBIO TEIXEIRA REZENDE.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



5. Diante de tais esclarecimentos, a Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria determinou o encaminhamento dos autos a esta Procuradoria Administrativa para análise, “*tendo em vista a possível implicação do Comunicado SDG n. 16/18 na interpretação do artigo 2º, I, ‘e’, do Decreto Estadual n. 62.528/17*” (fls. 129).

É o relatório. Passamos a opinar.

6. Trata-se de dúvida jurídica relacionada à interpretação do artigo 2º, I, ‘e’, do Decreto Estadual n. 62.528/2017, que estabelecia:

Artigo 2º - Na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar n. 846, de 4 de junho de 1998, os órgãos e entidades da Administração Pública:

I – farão constar cláusulas:

(...)

e) prevendo que a **organização social disponibilizará, em seu sítio na rede mundial de computadores, a remuneração bruta e individual, paga com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores;**

(...) (g.n.)

7. Ocorre, no entanto, que o Decreto Estadual n. 62.528/2017 foi revogado pelo Decreto Estadual n. 64.056, de 28 de dezembro de 2018, que estabeleceu novas diretrizes alusivas à celebração de contratos de gestão com organizações sociais de que trata a Lei Complementar n. 846/1998.

8. Vale registrar que a matéria disciplinada no inciso I do artigo 2º do diploma revogado, atinente a conteúdo obrigatório a ser inserido em cláusulas contratuais, passou a ser tratada no inciso I do artigo 3º do novo Decreto. Mais especificamente quanto à questão objeto da consulta, é importante consignar que redação muito semelhante à da alínea ‘e’ do inciso I do artigo 2º do Decreto n. 62.528/2017 foi incluída no artigo 3º, inciso I, alínea ‘d’, item 3, do Decreto n. 64.056/2018, *verbis*:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Artigo 3º - Na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar n. 846, de 4 de junho de 1998, os órgãos e entidades da Administração Pública:

I – farão constar cláusulas:

...

d) prevendo que a **organização social disponibilizará, em seu sítio na rede mundial de computadores:**

...

3. a **remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores;**

... (g.n.)

9. Releva destacar, inicialmente, que, a despeito de sua natureza privada (art. 1º, LC n. 846/98), as organizações sociais sujeitam-se a controle, inclusive pelos Tribunais de Contas (art. 1º, parágrafo único, LC. 846/98²), e a regras de transparência mais próximas das aplicáveis aos entes da administração pública direta e indireta, tendo em vista o recebimento e a gestão de recursos públicos nas atividades que desenvolvem.

10. A este respeito, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO destaca que o regime jurídico aplicável às entidades qualificadas como organizações sociais é de direito privado, ponderando, contudo, que tal regime privado é parcialmente derogado pelo direito público, tendo em vista o vínculo firmado com o poder público, a prestação de serviço público e a *administração de recursos públicos*. Ensina a autora:

“O regime jurídico da entidade qualificada como organização social é de direito privado, não sendo razoável imprimir-lhe tratamento igual ao da Administração Pública, sob pena de perder qualquer justificativa a utilização do modelo. No entanto, o regime privado é parcialmente derogado pelo direito público, não só em decorrência do vínculo que se estabelece com o poder público, mas também pelo fato de envolver prestação de serviço público e administração de recursos públicos. Por isso, a entidade submete-se aos princípios do caput do art. 37 da Constituição. Prestando serviço público, ela está sujeita à observância dos princípios que regem esse tipo de atividade, como

² Artigo 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.

Parágrafo único – As pessoas jurídicas de direito privado a que se refere o ‘caput’ deste artigo serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



o da continuidade, o da isonomia no atendimento dos usuários, o da mutabilidade do regime jurídico. **Administrando recursos públicos, está sujeita ao controle pelo Tribunal de Contas no que diz respeito à sua aplicação.** Pelo mesmo fato de receberem e administrarem recursos públicos, seus dirigentes são considerados agentes públicos para fins de improbidade administrativa; o art. 1º da Lei n. 8.429, de 2-6-1992, considera ato de improbidade, entre outros, os praticados por qualquer agente público contra entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. (...)”³ (g.n.)

11. Relevante destacar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923, que impugnou dispositivos da Lei Federal n. 9.637/98⁴, o Supremo Tribunal Federal fixou relevantes premissas acerca do modelo das organizações sociais. No que interessa à matéria em exame, em especial aos controles e princípios aplicáveis por força dos recursos públicos administrados por tais entidades, observou o voto vencedor, exarado pelo Ministro LUIZ FUX:

“(…) As organizações sociais, como já dito, não fazem parte da Administração Pública Indireta, figurando no Terceiro Setor. Possuem, com efeito, natureza jurídica de direito privado (Lei n. 9.637/98, art. 1º, *caput*), sem que sequer estejam sujeitas a um vínculo de controle jurídico exercido pela Administração Pública em suas decisões. Não são, portanto, parte do conceito constitucional de Administração Pública. No entanto, **o fato de receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos há de fazer com que seu regime jurídico seja minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*)**, dentre os quais se destaca a impessoalidade.

(…)

Ao contrário do que aduzem os autores, também **não há afastamento do controle do Tribunal de Contas** pela Lei impugnada acerca da aplicação de recursos públicos. O termo ‘privativo’, ao tratar, no art. 4º da Lei, das competências do Conselho de Administração, diz respeito apenas à estrutura interna da organização social, **sem afastar, como sequer poderia, o âmbito de competência delimitado constitucionalmente para a atuação do Tribunal de Contas (CF, arts. 70, 71 e 74).** Além disso, as Organizações Sociais estão inequivocamente submetidas ao sancionamento por improbidade administrativa, caso façam mau uso dos recursos públicos. A própria Lei n. 9.637/98 faz menção a diversas formas de controle e de fiscalização, conforme se infere da redação dos art. 2º, I, f, art. 4º, IX e X, art. 8º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 9º e art. 10. De outro lado, não há igualmente restrição à atuação do Ministério Público, já que o art. 10 só menciona um dever de representação pelos responsáveis pela fiscalização, o que não impede, evidentemente, a atuação de ofício do parquet no controle da moralidade administrativa à luz dos arts. 127 e seguintes da Constituição Federal.

(…)

³ Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. – 12. Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 348.

⁴ O diploma dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização e a extinção de órgãos e entidades na esfera federal.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Ex positis, voto no sentido de *julgar parcialmente procedente o pedido*, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei n. 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei n. 8666/93, incluído pela Lei n. 9.648/98, para que:

(...)

(vi) **para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.**

(...)” (g.n.)

12. A seu turno, a Lei federal n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) veiculou disposição específica, relativa às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, dentre as quais se inserem as organizações sociais, determinando a aplicação de seus comandos, *no que couber*, a tais entes. Confira-se:

Art. 2º. **Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber**, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, **recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão**, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. **A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação**, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (g.n.)

13. Nota-se, desta forma, que, no que toca aos recursos públicos recebidos e geridos, as organizações sociais submetem-se ao regime da LAI, prevalecendo, como regra, a publicidade, em detrimento do sigilo (art. 3º, I, LAI⁵).

14. Aliado a este conjunto normativo, emerge o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, diretamente relacionado à dúvida jurídica submetida, que restou formalizado no Comunicado SDG n. 016/2018, nos seguintes termos:

“COMUNICADO SDG N. 016/2018

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, considerando as diretrizes das Leis reguladoras da Transparência e do Acesso à

⁵ Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; ...



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Informação e as disposições das Instruções Consolidadas do Tribunal, **COMUNICA aos órgãos públicos estaduais e municipais que adotem providências no sentido de que as entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos cumpram os dispositivos legais relativos à transparência de seus atos consistentes na divulgação pela via eletrônica** de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; **relação nominal dos dirigentes, valores repassados**; lista de prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; **remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções**; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal.

A verificação da implementação de tais medidas será incluída nas ações da fiscalização, cujo descumprimento poderá ensejar a adoção de medidas previstas em Lei.”

15. Diante do entendimento manifestado pela Corte de Contas, que se harmoniza às regras de transparência e publicidade aplicáveis à gestão de recursos públicos, e dado que as Organizações Sociais submetem-se à sua fiscalização, a interpretação do artigo 3º, inciso I, alínea ‘d’, item 3, do Decreto n. 64.056/2018 deverá orientar-se no sentido indicado no Comunicado SDG n. 016/2018, ou seja, com a divulgação da “*remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções*”.

16. Acrescente-se, outrossim, que, ainda que os empregados e dirigentes de organizações sociais não se caracterizem como servidores públicos, é possível tecer uma analogia às posturas firmadas pelo Supremo Tribunal Federal⁶ quanto à divulgação da remuneração paga aos últimos, tendo em vista sua origem em recursos públicos, a configurar o interesse geral no controle da sua aplicação.

17. Por fim, vale mencionar que a 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento da Apelação n. 1039193-16.2018.8.26.0053⁷, reconheceu a legalidade da edição do Comunicado SDG n. 16/2018, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tendo em vista disposto na Lei n. 12.257/2011, o dever de transparência que incumbe às organizações sociais e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Consignou a ementa do acórdão:

⁶ Recurso Extraordinário com Agravo n. 652.777; Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 3.902.

⁷ Relator Desembargador OSCILD DE LIMA JÚNIOR, j. 28.02.2019.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



“Mandado de segurança – Comunicado SDG n. 16/2018 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Entidades do Terceiro Setor – Divulgação dos nomes completos dos servidores e respectivos salários na internet – Aplicação da Lei Federal n. 12.517/2011 às entidades do terceiro setor – Exegese do art. 2º do referido diploma legal – Alegação de violação à privacidade, intimidade e segurança – Dever de informação e transparência dos gastos públicos que legitima a conduta da Administração – Sentença de denegação da ordem mantida – Recurso desprovido.”

18. Por todo o exposto, concluímos que a interpretação a ser atribuída ao artigo 3º, inciso I, alínea ‘d’, item 3, do Decreto n. 64.056/2018 deverá orientar-se no sentido da divulgação da remuneração individualizada dos dirigentes e empregados das Organizações Sociais, pagas com recursos do contrato de gestão, contemplando os respectivos nomes, cargos ou funções.

É o parecer.

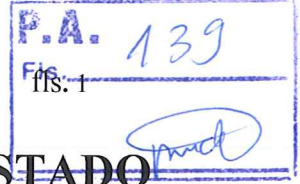
À consideração superior.

São Paulo, 28 de junho de 2019.

LUCIANA RITA LAURENZA SALDANHA GASPARINI

Procuradora do Estado

OAB/SP n.º 120.706



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: 16847-127302/2018

INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
DE SAÚDE

PARECER: PA n.º 41/2019

De acordo com o **Parecer PA n.º 41/2019**, por seus
próprios e jurídicos fundamentos.

Transmitam-se os autos à consideração da douta
Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 23 de julho de 2019.


DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP n.º 245.540



142

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO: 16847-127302/2018

INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE

ASSUNTO: RELATÓRIO DE ACOMP. DE CONVENIO DECRETO 62528/17. PARCERIAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE SAÚDE.

PARECER: PA n.º 41/2019

RCF

1. Mediante consulta formulada pela Unidade de Parcerias com Organizações Sociais, da Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo, acerca de qual interpretação deveria ser dada ao artigo 2º, inciso I, do Decreto Estadual nº 62.528, de 01 de abril de 2017, a d. Procuradoria Administrativa pronunciou-se por meio do **Parecer PA nº 41/2019**¹(fls. 131/138), aprovado pela i. Chefia da Especializada (fl. 139), que a meu ver analisou corretamente a matéria.

2. O opinativo principia destacando que a revogação do edito pelo subsequente Decreto Estadual nº 64.056, de 28 de dezembro de 2018, não prejudica o deslinde da consulta formulada, haja vista que regra com teor similar à revogada foi introduzida no artigo 3º, inciso I, “d”, “3” do regramento vigente. Ademais, e considerando a aplicação expressa da Lei de Acesso à Informação às Organizações Sociais (artigo 2º da Lei Federa nº 12.527/2011)², o Parecer PA nº 41/2019 corretamente concluiu, em cotejo

¹ Parecerista Procuradora do Estado Dra. Luciana Rita L. Saldanha Gasparini.

² “Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

l



141

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

com o vigente regramento estadual, que a remuneração dos dirigentes e empregados das OS deve ser objeto de divulgação individualizada, com os respectivos nomes, cargos e funções, em consonância com o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado manifestado no Comunicado SDG nº 16/2018.

3. Dessa maneira, o opinativo em exame coloca-se em linha com outros precedentes desta Procuradoria Geral do Estado em que se verificou a derrogação parcial do regime de direito privado das Organizações Sociais por algumas normas de direito público, tal como nos Pareceres PA-3 nº 289/1999, PA nº 176/2007, PA nº 114/2009, GPG-Cons. nº 53/2014 e PA nº 104/2014.

4. Ante o exposto, na esteira da Chefia da Procuradoria Administrativa, proponho à Senhora Procuradora Geral do Estado que aprove o Parecer PA nº 41/2019.

SubG-Consultoria, 17 de outubro de 2019.

EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

142

PROCESSO: 16847-127302/2018
INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE
ASSUNTO: RELATÓRIO DE ACOMP. DE CONVENIO DECRETO 62528/17. PARCERIAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE SAÚDE.

1. Aprovo o **Parecer PA nº 41/2019**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Restituam-se os autos à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para prosseguimento.

GPG, em 24 de outubro de 2019.


MARIA LIA PINTO PORTO CORONA
PROCURADORA GERAL DO ESTADO



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO n.º 16847-127302/2018
INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DAS ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS DE SAÚDE
COTA SUBG-CONS n.º 660/2019
ASSUNTO: RELATÓRIO DE ACOMP. DE CONVENIO DECRETO
62528/17. PARCERIAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E
ESTADUAIS DE SAÚDE.

Dê-se ciência¹ e, após, restitua-se os autos à
Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo, para adoção das
providências pertinentes.

São Paulo, 24 de outubro de 2019.

MARIA DE LOURDES D'ARCE PINHEIRO
SUBPROCURADORA GERAL ADJUNTA
CONSULTORIA GERAL

¹ Listagem PA Completa.
Cota SubG-Cons n.º 660/2019

**PARECERES
TRANSPARÊNCIA**

**SUBSECRETARIA DE PARCERIAS E INOVAÇÃO
DA SECRETARIA DE GOVERNO
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

REFERENTE: SG/939398

INTERESSADO: Instituto Brasileiro de Organizações Sociais da Saúde – IBROSS

ASSUNTO: Documento sobre a contrariedade da entidade em relação a pontos do Decreto nº 62.528/2017

Ao Excelentíssimo Senhor Sérgio Sá Leitão, Secretário Estadual de Cultura e Economia Criativa,

A Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo vem, por meio desta, informar a respeito de recente parecer da Procuradoria Geral do Estado a respeito de temática envolvendo as Organizações Sociais no processo SG/939398, cujo interessado é o Instituto Brasileiro das Organizações Sociais da Saúde (IBROSS).

O supracitado processo, iniciado por uma provocação do IBROSS quanto a pontos referentes ao Decreto 62.528/2017, suscitou um procedimento interno no Governo do Estado de São Paulo, sobre as quais alcançaram-se, recentemente, decisões e esclarecimentos.

O Decreto 62.528/2017 veio a ser revogado pelo Decreto 64.056/2018, que, no entanto, veiculou regra com teor similar a um dos pontos originalmente postos questionados. Trata-se de dispositivo que determinou que, na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar nº 846/1998, seja incluída cláusula prevendo que a organização social disponibilize, em seu sítio na rede mundial de computadores, a

remuneração bruta e individual paga com recursos do contrato de gestão de todos os seus empregados e diretores. O dispositivo encontra-se na lei atual em seu artigo 3º:

“Artigo 3º - Na celebração dos contratos de gestão de que trata a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, os órgãos e entidades da Administração Pública:

I - farão constar cláusulas:

(...)

d) prevendo que a organização social disponibilizará, em seu sítio na rede mundial de computadores:

(...)

3. a remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores;

(...)”

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado veio a lançar comunicado a 18 de abril de 2018 (Comunicado SDG nº 016/2018), que versa:

“COMUNICADO SDG N. 016/2018

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, considerando as diretrizes das Leis reguladoras da Transparência e do Acesso à Informação e as disposições das Instruções Consolidadas do Tribunal, COMUNICA aos órgãos públicos estaduais e municipais que adotem providências no sentido de que as entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos cumpram os dispositivos legais relativos à transparência de seus atos consistentes na divulgação pela via eletrônica de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; **relação nominal dos dirigentes, valores repassados**; lista de prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; **remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os**

respectivos nomes, cargos ou funções; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal.

A verificação da implementação de tais medidas será incluída nas ações da fiscalização, cujo descumprimento poderá ensejar a adoção de medidas previstas em lei.”

Mais recentemente, foi expedido parecer da Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado (PA nº 41/2019) tratando especificamente da forma com que deve dar-se a transparência da remuneração bruta e individual paga com recursos do contrato de gestão de todos os seus empregados e diretores.

O parecer esclareceu que, em que pese o Decreto 62.5828/2017 tenha sido revogado, a matéria em questão continuou presente no inciso I do artigo 3º do Decreto 640.056/2018, com redação muito semelhante à anterior.

Em seguida, destacou que, a despeito de sua natureza privada (art. 1º, LC, 846/1998), as organizações sociais sujeitam-se a controle, inclusive pelos Tribunais de Contas (art. 1º, parágrafo único, LC 846/1998), e a regras de transparência mais próximas das aplicáveis aos entes da administração pública direta e indireta, tendo em vista o recebimento e a gestão de recursos públicos nas atividades que desenvolvem. Destaca-se que o regime jurídico aplicável às entidades qualificadas como organizações sociais é de direito privado, mas tal regime privado é derogado pelo direito público, tendo em vista o vínculo formado com o poder público, a prestação de serviço público e a administração de recursos públicos.

Cita-se, a seguir, o julgamento da ADI 1923, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou relevantes premissas acerca do modelo das

organizações sociais. No voto do Ministro Luiz Fux, mais especificamente, há considerações específicas sobre esse ponto, nas quais o Ministro afirma que o fato das organizações sociais receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos há de fazer com que seu regime jurídico seja minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput).

O parecer trata também da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que veiculou disposição específica relativa às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (dentre as quais se inserem as organizações sociais), aplicando-se a elas a publicidade característica da LAI no que toca a recursos públicos recebidos e geridos pelas organizações.

Acrescenta-se que, ainda que os empregados e dirigentes de organizações sociais não se caracterizem como servidores públicos, é possível tecer uma analogia às posturas firmadas pelo Supremo Tribunal Federal (RE com Agravo nº 652.777; Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3.902) quanto à divulgação da remuneração paga aos últimos, tendo em vista sua origem em recursos públicos, a configurar o interesse geral no controle da sua aplicação.

Por fim, vem o parecer elucidar que a interpretação a ser atribuída ao artigo 3º, inciso I, alínea “d”, item 3, do Decreto nº 64.056/2018 deverá orientar-se no sentido da **divulgação da remuneração individualizada dos dirigentes e empregados das Organizações Sociais, pagas com recursos do contrato de gestão, contemplando os respectivos nomes, cargos ou funções.**

Portanto, vem a Subsecretaria de Parcerias e Inovação, diante de todo o exposto acima e com base no Comunicado do Tribunal de Contas do Estado e no Parecer da Procuradoria Geral do Estado, **informar que deverá ser feita a regularização de toda a transparência referente à remuneração dos dirigentes e empregados das Organizações Sociais no Estado de São Paulo. Deverá ser disponibilizada, em site na internet, a remuneração bruta a individual de todos os cargos pagos com recursos do contrato de gestão – contemplando os respectivos nomes, cargos ou funções.**

Nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

São Paulo, 14 de novembro de 2019.



MAYRA DE OLIVEIRA GRAMANI

Assessora Técnica da Unidade de Parcerias com Organizações Sociais



NELSON RAPOSO DE MELLO JUNIOR

Responsável pela Unidade de Parcerias com Organizações Sociais



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA
CHEFIA DE GABINETE

EXPEDIENTE: SC/3243365/2019

INTERESSADO: UNIDADE DE MONITORAMENTO DOS CONTRATOS DE GESTÃO

ASSUNTO: Documento sobre a contrariedade do Instituto Brasileiro de Organizações Sociais da Saúde em relação a pontos do Decreto nº 62.528/2017

À Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão,

Considerando o exposto pela Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo, acerca do recente parecer da Procuradoria Geral a respeito da temática envolvendo as Organizações Sociais no processo SG/939398, cujo o interessado é o Instituto Brasileiro das Organizações Sociais da Saúde – IBROSS, encaminho o presente expediente para conhecimento, bem como para que informem as Organizações Sociais que deverá ser feita a divulgação da remuneração individualizada dos dirigentes e empregados, pagas com recursos do contrato de gestão, contemplando os respectivos nomes, cargos ou funções.

CG, em 21 de novembro de 2019.



FREDERICO MASCARENHAS
Chefe de Gabinete