



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 102/2019

Processo: PL 57/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 57/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA CONCESSÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO A ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. JURIDICIDADE. SUPLEMENTAÇÃO À LEGISLAÇÃO FEDERAL. MARCO REGULATÓRIO DAS PARCERIAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. POLÍTICA DE FOMENTO. REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO. CONFORMIDADE COM LEGISLAÇÃO FEDERAL QUE DISPÕE SOBRE AS SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS AS ENTIDADES QUE MENCIONA.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 57/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo objeto consiste na autorização para concessão de auxílio financeiro a entidade que menciona.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

05 de agosto de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Prefacialmente, o Exame de Juridicidade, como explica o douto autor Luciano Henrique da Silva Oliveira, nada mais é do que a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

Adiante, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nesse sentido, no ano de 2014, normas gerais foram editas pela União por meio da Lei Federal n.º 13.019/2014, conhecida também como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Estabelece o art. 1º da legislação nacional:

Art. 1º. Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Sobre o marco regulatório, em linhas gerais, para que uma organização da sociedade civil (OSC) possa firmar determinada parceria subvencionada com o poder público municipal, esta deverá:

- Alinhar-se ao conceito disposto no inciso I, do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; bem como
- Submeter-se, via de regra, ao Chamamento Público;
- Firmar parceria através de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação.

No entanto, a própria legislação federal prevê hipóteses em que não ocorrerá o instituto do chamamento público (analogicamente falando, em síntese, muito se assemelha ao regime das licitações e a busca da impessoalidade nas contratações e colaborações públicas), cite-se:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

- I – no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- II – nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- III – quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
- VI – no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Art. 31. **Será considerado inexigível** o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria **ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:**

- I – o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
- II – a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17**



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

de março de 1964², observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000³. (grifou-se)

Dito isto, mister ser o Município competente para subvencionar entidades privadas sem fins lucrativos, desde que obedecidos os requisitos contidos na legislação federal, inclusive podendo dispensar o processo de chamamento, conforme visto, por meio de legislação específica, como no caso em tela.

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município, haja vista estar simplesmente suplementando normas já estabelecidas por legislação federal. Restando, por conseguinte, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o art. 61 da Constituição República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente** da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI; (grifou-se)

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

2 Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

3 Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁴

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁵ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Como visto, com relação à iniciativa reservada para deflagrar o processo legislativo, salienta-se essa ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador – *in casu*, o Chefe do Poder Executivo Municipal –, tendo em vista ser ele o gestor das receitas e despesas municipais como um todo.

Por fim, sobre o conteúdo da norma e a compatibilidade com a Magna Carta, estabelece a Constituição Republicana:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade

4 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

5 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

(...)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Portanto, é nítida a competência constitucional relacionada aos incentivos e subvenções como função administrativa de fomento⁶, a qual envolve a competência para aplicar recursos públicos e adotar providências destinadas a orientar o uso de recursos privados visando a incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas para atingir os fins constitucionalmente protegidos, estes decorrentes do princípio da subsidiariedade, com a ampliação da atividade de fomento e das parcerias entre o setor público e o setor privado na consecução de objetivos comuns.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, feitas as singelas observações, a Procuradoria entende haver plena juridicidade no tocante à presente proposição, isto é, plenamente constitucional, legal e regimental, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem

⁶ O fomento público pode ser definido como incentivos estatais, positivos ou negativos, que induzem ou condicionam a prática de atividades desenvolvidas em determinados setores econômicos e sociais, com o intuito de satisfazer o interesse público.

Trata-se de importante instrumento de intervenção estatal na ordem econômica (ex.: incentivos fiscais para produção de determinados bens) e na ordem social (ex.: parcerias com o Terceiro Setor). No presente tópico, destacaremos o fomento na ordem econômica.

A atividade pública de fomento tem fundamento no art. 174 da CRFB, segundo o qual cabe ao Estado exercer, na forma da lei, as funções de planejamento, fiscalização e incentivo da atividade econômica.

O fomento público pode ser desenvolvido pela Administração Pública Direta ou por entidades públicas ou privadas da Administração Indireta. (REZENDE OLIVEIRA – CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO 2018, pp. 601)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁷.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 21 de agosto de 2019.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

⁷ Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

