



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO N° 234/2022**

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 272/2022

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AS RAZÕES
DE VETO TOTAL Nº 031/2022 AO PROJETO
DE LEI ORDINÁRIA Nº 125/2022, DE
AUTORIA DO VEREADOR JOSIVALDO
ANTÔNIO DA SILVA, QUE “DISPÕE SOBRE
O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS
ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL E AS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL, EM REGIME DE 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, À LUZ DA LEI Nº 13.019, DE
31 DE JULHO DE 2014, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado por meio do Expediente Interno nº 076/2022 – PGL/CMP, as Razões de Veto Total nº 031/2022 ao Projeto de Lei Ordinária nº 125/2022, de autoria do Vereador Josivaldo Antônio da Silva, que “Dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Municipal e as organizações da sociedade civil, em regime de 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, à luz da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e dá outras providências, que por força do § 3º do art. 264 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. Em sede de justificativa o proposito argumentou que “diante das considerações apresentadas, RESOLVO VETAR INTEGRALMENTE o Projeto de Lei nº

125/2022, haja vista apresentar vício formal e material, bem como ser contra o interesse público.”

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, ainda que dos anexos, quando for o caso.

5. O veto é, pois, forma de discordância ou rejeição, de julgamento ou de oposição formal do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo, remetido para sanção e promulgação, sendo, pois, uma das formas de controle preventivo de constitucionalidade, podendo ser total (quando se refere a todo o texto) ou parcial (quando se refere a parte dele).

6. Tanto a Sanção quanto o Veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, ou seja, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, consubstanciando o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

7. A respeito do tema a Constituição Federal assim tratou:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

8. Trazendo para a nossa realidade, a nossa carta local assim disciplina o tema:

Art. 50. Os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de Parauapebas serão enviados ao Prefeito que, aquiescendo, os sancionará.

§ 1º Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de 15 (quinze) dias úteis, contados daquele em que o receber, comunicando os motivos do veto ao Presidente da Câmara Municipal, neste mesmo prazo.

9. No entender do eminentíssimo constitucionalista e professor José Afonso da Silva:¹

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 526

“veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.”

10. Atente-se, pois, que são somente duas hipóteses exaustivas de fundamentação para aposição de VETO, quais sejam, **inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público.**

11. Quanto ao requisito temporal de admissibilidade das razões de veto, verifico que são tempestivas, dado que o PL fora recebido no Executivo dia 08/09/2022 e as razões protocoladas na Câmara no dia 28/09/2022. Portanto entro do prazo legal.

12. Em sua parte dispositiva o Propositor conclui por VETAR o Projeto de Lei combatido por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, *verbis*:

“Desta feita, diante das considerações apresentadas, **RESOLVO VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 125/2022, haja vista apresentar vício formal e material, bem como ser contra o interesse público. (grifei)

14. Observando atentamente as razões expostas no presente Veto, tenho que **não assiste razão ao Chefe do Executivo.**

15. Sancionada em julho de 2014, a Lei Federal 13.019 entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016, estabelecendo o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Ela regula o regime jurídico do terceiro setor, promovendo mudanças significativas em todo o sistema de transferências voluntárias de recursos da Administração Pública para tais organizações. Nessa linha, propõe um regime de mútua cooperação para o desenvolvimento de projetos de interesse público e recíproco, a partir de atividades e planos de trabalho previamente determinados.

16. Objetiva garantir não apenas a promoção, o reconhecimento e a valorização dos trabalhos desenvolvidos pelas organizações sociais, mas também a efetividade dos projetos sociais, a inovação das tecnologias sociais, a plena participação da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

17. Antes da lei nº 13.019/14, o tratamento normativo dado a essas atividades era insuficiente e antiquado, especialmente porque as regras estavam em documentos esparsos e não consideravam os pormenores de cada tipo de organização, gerando controvérsias interpretativas, insegurança jurídica nos trâmites entre a administração pública e as organizações sociais, levando à criminalização das organizações e dos movimentos sociais.

18. Dentro desse contexto, era necessário o estabelecimento de normas claras, específicas e mais abrangentes em relação às organizações sociais, tendo em vista a ausência de convênios e contratos de gestão ou administrativos entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil. As regras de parceria eram fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

19. Compulsando os autos do processo vê-se que o legislador municipal busca, em consonância com os ditames e aos moldes da lei de regência, estabelecer regramento local e, muito acertadamente, sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs.

20. Enfrentando as questões de mérito, verifico que o Executivo apôs Veto ao PL, em apertada síntese pelas seguintes razões:

1) Que formalmente invade competência privativa do Executivo, descritas no art. 54, inciso V e VII da LOM, quais sejam: organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, respectivamente.

2) Que é contrário ao interesse público.

21. Quanto a primeira razão, importa mencionar que a Lei 13.019, foi publicada em 31 de julho de 2014 e desde do ano de 2019 passou a ser implementada neste município por meio do Decreto Municipal nº 1100/2019 e Instruções Normativas 01/2019 e 02/2019, sendo certo que todos os órgãos do Executivo Municipal já desempenham as atribuições contidas na Lei de Regência, pelo que não há inovação no PL vergastado quanto à imposição de novas atribuições a contrariar os incisos V e VII do art. 54 da LOM como quer o Autor.

22. Entretanto, embora não seja estritamente meritório, é preciso que se diga que as normativas locais em vigor quanto a execução da Lei 13.019/2014, diga-se, Decreto Municipal nº 1100/2019 e Instruções Normativas 01/2019 e 02/2019, são ao meu sentir, totalmente ilegais e inconstitucionais.

23. Isso porque o Executivo, optando por não estender o debate da regulamentação com o Legislativo, submetendo a este um Projeto de Lei, preferiu fazer uma regulamentação da Lei Federal por meio de um Decreto Municipal (Decreto 1100/2019), o que afigura-se ilegal e inconstitucional, já que ao Chefe do Executivo cabe sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos a sua fiel execução.

24. A toda evidência que não pode o Chefe do Executivo Municipal regulamentar uma Lei Federal e nem tão uma Lei Estadual, tendo cada um dos chefes dos executivos das unidades federadas competência para expedir decretos e regulamentar suas próprias leis.

25. Assim é o que emana da Constituição Federal no art. 84, inciso IV, que pelo princípio da simetria é reproduzido nas demais unidades federadas:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

26. O Preceito constitucional é reproduzido na nossa Lei Orgânica no art. 71, inciso VI, *verbis*:

Art. 71. Compete, privativamente, ao Prefeito:

VI – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

27. Entretanto, mesmo normatizando a questão de maneira a exorbitar da esfera de competência do Executivo, o Legislativo quedou-se inerte em sustar tal decreto por meio de instrumento próprio, qual seja, Decreto Legislativo.

28. O Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Sr. Marcelo de Carvalho, em texto escrito e publicado na Revista Jurídica de julho de 2002, intitulado “O Decreto Regulamentar como atividade legislativa do Poder Executivo”, nos diz:

“Por outro lado, somente poderão ser regulamentadas as matérias que sejam de competência da respectiva esfera de atuação do Chefe do Executivo. O Presidente da República, por exemplo, só pode regulamentar leis de competência da União (federal ou nacional). Não pode regulamentar lei estadual ou municipal e, ainda, só as leis que devam ser por ele diretamente aplicadas.”²

29. Quanto a segunda razão, sobre a alegação do Propositor de que o PL vergastado contraria o interesse público, tomo como referência para reflexões, o texto intitulado “Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais³”, publicado no site “conjur.com” em 28/03/2016, de autoria do Promotor do Ministério Público do Trabalho de Pernambuco, o Dr. Salomão Ismail Filho⁴.

30. O termo interesse público é uma expressão bastante genérica e abstrata. Frequentemente, inúmeras ações do Estado-governo ou Estado-administração são praticadas sob o pátio do chamado “interesse público”.

31. Todavia, o alto grau de abstração do termo interesse público termina por dificultar a verificação, na prática, de determinas ações ou escolhas administrativas, ou seja, se elas foram ou não praticadas em benefício da coletividade.

32. Afinal, certas opções administrativas podem, sob o argumento inicial de concretização dos direitos fundamentais, em verdade, ocultar meras pretensões eleitorais do governante ou mesmo o intuito de beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas, a bem de determinados interesses particulares, estranhos à administração.

34. O interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, há de se revelar por meio da observância, pelos poderes públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do povo, titular do poder político ou soberano, como ensina Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu⁵ (2005, p. 19).

35. Por conseguinte, de interesse público serão todas as ações administrativas direcionadas a dar concretude aos direitos fundamentais; aos princípios consagrados na Constituição e as metas/tarefas primordiais do Estado, a partir do pressuposto inicial de respeito pela dignidade humana. Nesse rol não podemos olvidar dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades regionais e sociais e promover

² https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf

³ <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>

⁴ Salomão Ismail Filho é promotor de Justiça do Ministério Público de Pernambuco. MBA em Gestão do Ministério Público pela UPE. Especialista e mestre em Direito pela UFPE. Doutorando em Direito pela Universidade de Lisboa e membro do Movimento Ministério Público Democrático.

⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**, 3^a ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º).

36. Nesse passo, de maneira singela, poderíamos dizer que, de interesse público, serão as ações administrativas voltadas para os objetivos fundamentais do Estado, os quais se revelam por meio da concretização dos direitos fundamentais e da observância dos princípios constitucionais.

37. É, pois, um interesse público que encontra fundamento em uma ética de atuação governamental extraída a partir da observância de princípios previstos na Magna Carta e de uma permanente busca de concretizar a ideia de dignidade humana, a partir dos direitos fundamentais, estando vinculados a isso tanto a atividade administrativa (de caráter ordinário, gestão do aparato governamental), como a atividade de governo (atividade decisória e politicamente responsável).

38. Dizer, pois, que é *contrário ao interesse público*, um Projeto de Lei da magnitude que é este em que inaugura o regramento normativo local referente ao regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil, aos moldes do que trata a Lei 13.019/2014, se revelando, pois, de primordial importância para a concretização de parcerias rumo a consecução de políticas públicas, não tem a mínima razão de ser.

39. Se há distorções como as supostamente apresentadas pelo Propositór, a coerência manda que ao invés de inaproveitar o Projeto todo como se requer por meio do Veto, mais salutar seria a apresentação, *à posteriori*, de um outro projeto de lei colocando ao debate do Legislativo, essas possíveis distorções ou inadequações e aí, a fim de poder saná-las.

3) CONCLUSÃO

40. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE VETO TOTAL Nº 031/2022** ao Projeto de Lei Ordinária nº 125/2022, de autoria do Vereador Josivaldo Antônio da Silva, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Municipal e as organizações da sociedade civil, em regime de 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, à luz da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e dá outras providências.

41. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 08 de outubro de 2022.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011