

PARECER: IMPACTOS DA LEI 13.019/2014 EM PROJETOS CULTURAIS E AMBIENTAIS<sup>1</sup>

Celso Zamoner

*Procurador do Município de Londrina, atuando no Setor de Licitações, Convênios e Contratos Administrativos - SLCCA. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina – UEL e Especialista em Psicanálise pela Faculdade Pitágoras em Londrina (PR). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL.*

EMENTA – Direito Constitucional. Direito Civil. Direito Administrativo. Processos seletivos de projetos culturais e ambientais. Impacto produzido pela Lei Nacional nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Instrumentos de parcerias pendentes de formalização. Não incidência dos institutos do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Imperiosidade de instauração de novos processos seletivos (Chamamento Público), em conformidade com as disposições da Lei nº 13.019/2014.

### 1. Consulta.

A Procuradoria-Geral foi provocada pelas Secretarias Municipais de Cultura e do Ambiente, para efeito de analisar o impacto provocado pelo advento da Lei nº 13.019/2014, cognominada marco regulatório das organizações da sociedade civil, em relação a processos seletivos de projetos culturais e ambientais instaurados sob a égide das Leis Municipais 8984/2002 (PROMIC) e 12.330/2015 (PROVERDE).

Acresça-se que o nó górdio da problemática reside na viabilidade da Administração Pública celebrar instrumentos de parceria com fundamento nas leis domésticas derogadas pela aludida lei de abrangência normativa nacional.

### 2. Análise.

---

<sup>1</sup> A presente publicação é parte do Parecer Jurídico n. 123/2017, exarado em 13/02/2017.

A abordagem da problemática subjacente à presente consulta deve se operar inicialmente ao lume do Direito Intertemporal, haja vista que cumpre elucidar o alcance do diploma legal cognominado marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014), em relação aos termos de cooperação cultural (PROMIC) e ambiental (PROVERDE) disciplinados por legislação doméstica.

No âmbito do ordenamento jurídico pátrio, as regras nucleares do Direito Intertemporal jazem vertidas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, mais precisamente no art. 6º. Confira-se:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Deflui da dicção legal que a lei nova não alcança relações jurídicas constituídas sob a égide de norma primária anterior, homenageando-se o princípio da segurança jurídica. Esse axioma consagra o denominado princípio da irretroatividade das leis, o qual está ancorado objetivamente nos institutos do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada, os quais estão delimitados conceitualmente nos §§ 1º e 2º do supracitado art. 6º, *in verbis*:

“§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.

Trilhando essa linha de raciocínio, afigura-se imperioso averiguar se os processos seletivos instaurados na esfera das Secretarias Municipais de Cultura e do Ambiente e os instrumentos negociais que derivariam dos mesmos, foram ou não colhidos pela Lei nº 13.019/2014. Em outro expressar: os atos administrativos em comento estão ou não salvaguardados pelo ato jurídico perfeito ou pelo direito adquirido?

No que tange aos atos convocatórios disciplinados pelas Leis Municipais 12.330/2015 (PROVERDE) e 8984/2002 (PROMIC), afigura-se incontroverso que devem

ser reputados atos jurídicos perfeitos, pelo singelo motivo de que se consumaram em conformidade com a legislação em vigor no ano pretérito, ou seja, antes do advento da Lei 13.019/2014.

Por sua feita, em relação aos termos de cooperação corolários dos editais, o panorama que se divisa é diverso. De efeito, não há que se falar em ato jurídico perfeito, pelo singelo motivo de que os atos negociais em tela não foram subscritos pelas partes convenientes, o que equivale a dizer que não foram consumados. Mas restaria ainda trazer à baila o instituto do direito adquirido. Sob essa perspectiva, emergiria a seguinte indagação: os proponentes dos projetos culturais e ambientais de que tratam as Leis Municipais 12.330/2015 (PROVERDE) e 8984/2002 (PROMIC), podem brandir o direito adquirido concernentemente à formalização dos respectivos termos de cooperação?

No caso vertente, tendo em mira a similitude existente entre os editais de chamamento público em tela e o processo licitatório, promover-se-á a análise da questão atinente aos primeiros ancorando-se analogicamente nos preceitos aplicáveis ao segundo.

Pois bem, a propósito do tema importa registrar que o art. 49 do Estatuto Licitatório (Lei nº 8.666/1993), deixa entrever que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere-lhe mera expectativa de direito de contratar, ou seja, findo o processo licitatório, a Administração Pública não pode ser compelida a contratar. Colha-se, a respeito, pronunciamentos doutrinários e jurisprudenciais pertinentes, *in verbis*:

“149. Concluído o procedimento com sucesso, a Administração, em princípio, estará obrigada a contratar. Foi dito “com sucesso” porque todas as propostas podem ter sido desconformes com o edital ou insatisfatórias, caso em que deverão ser desclassificadas (art. 48), assim como pode ter ocorrido alguma invalidade em seu transcurso, hipótese na qual a licitação terá de ser anulada (art. 49).

150. Foi dito “em princípio” porque, se ocorrer motivo superveniente, em razão do qual a Administração tenha justificativas de interesse público bastantes para não contratar, poderá, mediante ato fundamentado, “revogar” a licitação, assegurados, previamente, o contraditório e ampla defesa do vencedor do certame, interessado em firmar solução contrária.

O entendimento exposto está arrimado no art. 49, dispositivo de extrema importância que, rompendo a tradição normativa anterior e a tendência doutrinária dantes prevalente, fixou orientação clara na matéria, ao estabelecer: “A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e fundamentado”. De seu turno, o § 3º implantou a exigência de ouvida do interessado, ao dispor: “No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 609).

No mesmo diapasão vibra o entendimento sufragado na esfera do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO.PREGÃO. REVOGAÇÃO. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. ART. 49, DA LEI 8.666/93. CONSUMAÇÃO DO CERTAME. SUPERVENIENTE CARÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. A conclusão de procedimento licitatório no iter procedimental de Mandado de Segurança, por não lograr êxito a tentativa paralisá-lo via deferimento de pleito liminar, enseja a extinção do writ por falta de interesse de agir superveniente (art. 267, VI, do CPC). Precedentes do STJ: RMS 23.208/PA, DJ 01.10.2007 e AgRg no REsp 726031/MG, DJ 05.10.2006.

2. In casu, a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul realizou Licitação, sob a forma de Pregão Presencial n.º 005732-24.06/06/8, para fins de contratação de serviços de telefonia de longa distância nacional e de longa distância internacional, no qual sagrou-se vencedora a empresa Brasil Telecom, por ter ofertado o melhor preço, tendo sido

adjudicado o objeto do certame, consoante se infere dos autos da MC 11.055/RS.

3. Ad argumentandum tantum, a pretensão veiculada no Mandado de Segurança ab origine, qual seja, suspensão dos efeitos do Pregão 047/SEREG/2005, com a conseqüente restauração e manutenção do Termo de Registro de Preços 066/2005, firmado entre a EMBRATEL e a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, não revela liquidez e certeza amparáveis na via mandamental.

4. A exegese do art. 49, da Lei 8.666/93, denota que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, sendo certo, ainda, que eventual celebração do negócio jurídico subsume-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Precedentes: RMS 23.402/PR, SEGUNDA TURMA, DJ 02.04.2008; MS 12.047/DF, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 16.04.2007 e MC 11.055/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 08.06.2006.

5. In casu, a revogação do Pregão nº 001/SEREG/2005, no qual a empresa, ora Recorrente, se sagrara vencedora, decorreu da prevalência do interesse público, ante a constatação, após a realização do certame, de que o preço oferecido pela vencedora era superior ao praticado no mercado.

6. Recurso ordinário desprovido.” (RMS 22447 / RS, relator Ministro LUIZ FUX, Julgamento: 18/12/2008, Publicação: DJe 18/02/2009)

Uma vez fixada a premissa de que o adjudicatário do objeto licitado é detentor de mera expectativa de direito em face da Administração Pública e aplicando-se analogicamente esse raciocínio nos lindes processuais, assoma conclusão no sentido de que os proponentes de projetos patrocinados pelas leis municipais 12.330/2015 (PROVERDE) e 8.984/2002 (PROMIC), não incorporaram ao seu patrimônio jurídico o direito subjetivo de celebrarem termos de cooperação ou símile com o Município de Londrina. Sendo assim, inexistente o direito adquirido, não há como se reconhecer a ultratividade<sup>2</sup> dos aludidos diplomas legais domésticos, inviabilizando, por via de lógica consequência, a subscrição de termos de cooperação regidos pela legislação revogada.

---

<sup>2</sup> Diz-se que uma [lei](#) é ultrativa quando é aplicada posteriormente ao fim de sua vigência

Saliente-se que bem diversa seria a situação caso os instrumentos houvessem sido subscritos à luz dos raios crepusculares de 2016, porquanto, nesta hipótese, concorreriam os institutos do ato jurídico perfeito e do direito adquirido. Deveras, nesta linha de elucubração, é bem de ver que a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 não afetaria os atos administrativos produzidos sob os influxos da legislação doméstica revogada.

A análise ora empreendida não estaria completa se não fosse abordado o princípio da legalidade em face do exercício da função administrativa. A esse propósito, impende averbar que os atos administrativos são engendrados na esfera infralegal, o que equivale a afirmar que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. Desse modo, tendo em mira que um dos elementos constituintes do ato administrativo é precisamente o motivo legal, qual seja, o pressuposto de Direito que o lastreia, uma vez soçobrado o fundamento legal, por evidente que o Poder Público se queda impossibilitado de produzi-lo. Assim sendo, considerando-se que as leis municipais 12.330/2015 (PROVERDE) e 8.984/2002 (PROMIC) restaram derogadas em virtude da entrada em vigor do marco regulatório das organizações sociais (Lei 13.019/2014), emerge a conclusão insofismável de que soçobrou o motivo legal dos termos de cooperação técnica e financeira em comento, o que representa óbice intransponível para a sua formalização.

Nesta paragem, proceder-se-á à análise das questões suscitadas pelo Senhor Procurador-Geral e que dizem respeito às disposições introduzidas pela Lei nº 13.019/2014 que repercutem nos processos seletivos implementados pelos órgãos consulentes.

O novel diploma legal trata no art. 22 do conteúdo básico que deve ostentar o Plano de Trabalho. Infere-se das disposições que o legislador se inspirou no princípio constitucional da eficiência, vez que parte do pressuposto que não basta a execução do ajuste, faz-se imperioso que o mesmo alcance as finalidades específicas. Por essa razão, exige-se a descrição da realidade que será objeto da parceria; descrição das metas a serem atingidas; definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. É bem de ver que o plano de trabalho de projetos patrocinados na esfera local, padecem dessa especificidade, impondo-se, por via de consequência, a sua adequação.

No que tange às exigências relativas aos proponentes, o art. 33 da Lei nº 13.019/2014, elenca determinados requisitos, a saber:

“Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

V - possuir

a) no mínimo, um ano de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas”.

A propósito do tema, é bem de ver que o ato convocatório dos processos seletivos alusivos ao PROMIC e PROVERDE não preveem os referidos requisitos, notadamente os pertinentes ao período de existência da organização social e experiência prévia na realização do objeto da parceria.

No que diz respeito à Comissão de seleção, o art. 27 do diploma legal em comento estatui no § 2º do art. 27 que será impedida de participar dessa instância colegiada pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público. Sob esse prisma, importa observar que os editais dos programas municipais não agasalham disposição obstativa similar.

Afigura-se imperioso destacar que a disciplina legal que implica em maior discrepância em relação aos editais de seleção domésticos, é precisamente o alijamento das pessoas físicas do regime jurídico das parcerias. De efeito, a Lei 13.019/2014 restringe a celebração de parcerias às cognominadas organizações da sociedade civil. Destarte, apenas pessoas jurídicas poderão concorrer aos chamamentos públicos de que trata o diploma legal em tela. Poder-se-ia redarguir a propósito do tema, que subsistiria a legislação local acerca das parcerias formalizadas com pessoas físicas. Acentue-se acerca dessa questão, que a Lei nº 13.019/2014 estatui normas gerais para as parcerias instauradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Isto significa que os entes federados poderão estabelecer normas específicas para reger suas parcerias. Saliente-se, todavia, que os regramentos produzidos na órbita de competência legislativa da unidade federativa, não poderão por evidente contrariar as normas gerais. Sendo assim, considerando-se que a Lei nº 13.019/2014 não prevê parceria tendo por signatário pessoa física, qualquer disposição legal específica que dispuser em sentido contrário, inequivocamente estará afrontando a norma geral, mormente considerando-se que a formalização de parcerias com pessoas naturais não pode ser levada em conta de peculiaridade do ente federado passível de ser regrada em lei específica.

Saliente-se que, conquanto a Administração Pública deva prestar vassalagem aos princípios da razoabilidade, economicidade e boa-fé, não se pode perder de vista, contudo, que todos os atos emanados do Estado necessariamente deverão se curvar ao princípio da legalidade, sob pena de lhe falecer o atributo da juridicidade.

Diante do cenário precedentemente delineado, logra-se concluir que à luz do princípio da legalidade, restou inviabilizada a formalização de parcerias lastreadas nos diplomas legais domésticos que disciplinam o PROMIC e o PROVERDE. Ademais, tendo em mira as especificidades trazidas pela Lei nº 13.019/2014, em relação ao edital de chamamento público e requisitos exigidos dos proponentes, não se vislumbra a possibilidade de serem aproveitados os atos de seleção levados a efeito preteritamente pelas Secretarias de Cultura e do Ambiente. O mesmo raciocínio se aplica às minutas dos instrumentos de parceria que houveram sido aprovadas, ou seja, lamentavelmente não são suscetíveis de adequações em face do novel diploma legal (Lei nº 13.019/2014).

Para o deslinde da questão retratada na consulta, cai a lanço atentar para a regra de transição que o legislador ordinário inseriu no artigo 121 da Lei nº 8.666/1993, no sentido de que o referido diploma legal não se aplicaria

“(…) às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência (…)”. Ora, estabelecendo-se um paralelo analógico entre o Estatuto Licitatório (Lei nº 8.666/1993) e o denominado marco regulatório das organizações da sociedade civil, não é açodado afirmar que apenas

os processos de seleção e os termos de cooperação assinados anteriormente à vigência da Lei nº 13.019/2014 é que restariam salvaguardados de sua abrangência normativa.

Igualmente oportuno registrar que no Curso “Início de Mandato”, no módulo “Transferências Voluntárias”, ministrado pelo analista de controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Senhor Felipe Vidi, no dia 09 de fevereiro p.p, o referido preletor, à guisa de resposta a indagações formuladas pela douta Procuradora do Município Maria Cristina Conde Alves Frasson, desfilou as considerações seguintes:

1ª. No que tange à viabilidade jurídica de subscrever termos de cooperação relativos a processos de seleção de projetos instaurados no ano pretérito, o ministrante do curso exarou entendimento categórico no sentido negativo, ou seja, todos os termos deveriam haver sido formalizados no apagar das luzes de 2016, sob pena de serem colhidos pela novel legislação disciplinadoras das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

2ª. Por sua feita, concernentemente à possibilidade de ocorrerem transferências voluntárias para pessoas físicas, mediante termos de parceria, o referido analista do TCE-PR professou o entendimento de que a Lei nº 13.019/2014 não contemplou essa possibilidade, ou seja, os termos de fomento e de colaboração são passíveis de serem celebrados exclusivamente com pessoas jurídicas.

A título de remate, insta acentuar que os aspectos controvertidos resultantes da aplicação da Lei nº 13.019/2014, não foram ainda suficientemente alvos de abordagem nas searas doutrinária e jurisprudencial, tendo em mira sua recentíssima vigência no mundo jurídico. De qualquer sorte, envidaram-se todos os esforços no escopo de equacionar as controvérsias à luz dos princípios e institutos tradicionais do Direito e do entendimento emanado dos órgãos de controle externo da Administração Pública.

Em remate: em que pese as ponderações patrocinadas pelas Secretaria de Cultura e do Ambiente, com o escopo de preservar os processos seletivos instaurados e concluídos no ano findo, de sorte a viabilizar a formalização dos instrumentos de parcerias correlatos, não se lobriga outra alternativa a não ser instaurar novos processos administrativos de seleção de projetos nas áreas de cultura e meio ambiente, mediante publicação de editais de chamamento público, cuja formatação seja simétrica às disposições da Lei nº 13.019/2014.

São estas as considerações acerca do tema proposto pelo Gabinete desta Procuradoria e Secretarias de Cultura e do Ambiente. À apreciação superior.

Londrina, 13 de fevereiro de 2017.

Celso Zamoner

Procurador do Município

OAB – PR nº 11.894 - Matrícula 12.754-0

Ratifico o Parecer supra.

Em \_\_/\_\_/2017

João Luiz Martins Esteves

Procurador-Geral do Município de Londrina