



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

PARECER AJL/CMT Nº 33/2019.

Teresina (PI), 21 de fevereiro de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 17/2019

**Autor:** Ver. Deolindo Moura

**Ementa:** “Estabelece critérios mínimos de razoabilidade para possibilidade de parceria e integração de circuito externo de segurança entre agentes públicos e privados, nos critérios definidos na legislação”.

### I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador Deolindo Moura, o presente Projeto de Lei (PL) possui a seguinte ementa: “*Estabelece critérios mínimos de razoabilidade para possibilidade de parceria e integração de circuito externo de segurança entre agentes públicos e privados, nos critérios definidos na legislação*”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor aduziu que o PL tem por objetivo fixar critérios razoáveis para a consecução de parcerias pelo Município. Deste modo, o intuito seria de fomentar os instrumentos de segurança estatais e privados, a fim de proporcionar uma melhor resposta pelas forças do Estado.

Para instrumentalizar a atividade de fomento, o nobre legislador elencou a firmação de um termo de compromisso entre o Município e os demais entes públicos e privados.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.



## II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.*

*[...]*

*§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.*

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. <sup>2</sup>

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

## III – ADMISSIBILIDADE:



Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

#### **IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

Quanto à competência para legislar sobre atividade administrativa dos entes políticos,<sup>3</sup> \_\_\_\_\_  
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88 estabelece a autonomia organizatória e de administração, como decorrência do Pacto Federativo (art. 18). Desta forma, os entes elegerão os melhores instrumentos para consecução das suas atividades, jungidos, contudo, ao Princípio da Legalidade (art. 37 da CF/88).

Dentro da prerrogativa da autonomia política é imperioso concluir pela competência do Município para legislar sobre a matéria *sub examine*, porém, no que diz respeito à celebração de parcerias, é imprescindível a obediência ao Marco Regulatório das Parcerias (Lei 13.019 de 2014), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública 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.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Por opção do legislador nacional e, de certo modo, imiscuindo-se na autonomia administrativa dos entes subnacionais, foi editada legislação que deverá ser aplicada a todos os entes (Lei 13.019 de 2014):

*Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e 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.*

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Fincadas estas premissas, e necessário averiguar se a proposta legislativa coaduna-se com o que prescreve a legislação nacional, de observância obrigatória (não obstante críticas da doutrina<sup>1</sup>).

O art. 1º do PL prevê a possibilidade de parceria entre o Município e as entidades públicas ou privadas. Na primeira hipótese já exsurge o vício, haja vista que, para tais situações, fundadas no Federalismo cooperativo (art. 240 da CF), o legislador nacional

---

<sup>1</sup> Não obstante os inúmeros avanços da nova Lei, sustentamos a ausência de competência da União para impor normas gerais sobre o tema, aplicáveis aos Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas entidades da Administração Indireta. Isso porque as referidas parcerias não são instrumentalizadas por contratos, mas, sim, por convênios (ou, como prefere a norma, termo de colaboração ou termo de fomento). A diferenciação entre os contratos e os convênios é encontrada também no próprio ordenamento constitucional (exs.: arts. 22, XXVII; 37, XXII e § 8.º; 39, § 2.º; 71, VI; 199, § 1.º; 241, todos da CRFB), o que sugere instrumentos jurídicos diversos, uma vez que o legislador não utiliza palavras inúteis. É forçoso concluir que a Constituição apenas estabelece a competência da União para elaborar normas gerais sobre contratos, na forma do art. 22, XXVII, da CRFB, inexistindo idêntica autorização em relação aos convênios.<sup>20</sup> Em consequência, ausente norma constitucional que contemple a prerrogativa de fixação de normas gerais, por parte da União, para os convênios, a conclusão é no sentido de reconhecer a autonomia federativa dos entes para estabelecerem as suas próprias normas, na forma do art. 18 da CRFB.<sup>21</sup> A Lei 13.019/2014 deve ser interpretada em conformidade com a Constituição para ser considerada, em princípio, lei federal (e não nacional) aplicável à União, não obstante seja recomendável que os demais entes federados adotem, em suas respectivas legislações, as exigências, os princípios e as demais ideias consagradas pelo legislador federal, especialmente pelo caráter moralizador das referidas normas. – Rafael Carvalho Rezende Oliveira – 2018.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

determinou que se utilizassem, a partir da edição do Marco regulatório, o instrumento do convênio<sup>2</sup>:

*Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3o. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Nas parcerias realizadas com entidades privadas, é inquebrantável a adoção do regime da Lei 13.019, com seus respectivos instrumentos - termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação:

5

*Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3o e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2o. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Dessarte, como a proposta do edil não se insere nos casos do art. 3º da Lei 13.019 e prescreve adoção de um **termo de compromisso**, há violação da competência da União para editar normas gerais na matéria (apesar da crítica colacionada), haja vista a presunção de constitucionalidade de que goza o Marco Regulatório das Parcerias.

---

<sup>2</sup> Até a promulgação da Lei 13.204/2015, o art. 84da Lei 13.019/2014 determinava que a expressão “convênios” ficaria restrita às parcerias celebradas entre os Entes federados, o que foi objeto de crítica de nossa parte nas edições anteriores desta obra, quando sustentamos a possibilidade de utilização da nomenclatura também para parcerias entre a Administração e as entidades privadas sem fins lucrativos, reguladas por legislação especial, especialmente em razão da aplicação do critério da especialidade na resolução de antinomias jurídicas. A tese foi corroborada pela nova redação dos arts. 84, parágrafo único, e 84-A da Lei 13.019/2014, que determinam a utilização da expressão “convênios” para os ajustes celebrados entre Entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, bem como aqueles celebrados no âmbito do SUS – Rafael Carvalho, obra citada.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Avançando na análise jurídica, é preciso ressaltar que a proposta não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Neste ponto, importa consignar que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

*Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

(...)

*VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)*

6

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

(...)

*IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

*V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)*

No âmbito da CRFB/88 também encontram-se ressalvas quanto à iniciativa de projetos de lei:

*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.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

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

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

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

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Ou seja, as matérias cuja discussão legislativa depende de iniciativa privativa do Presidente da República, devem sujeitar-se à análoga exigência no âmbito dos demais entes federados, que, ao disciplinarem o seu respectivo processo legislativo, somente poderão atribuir o poder de iniciativa de leis concernentes àquelas matérias ao Chefe do Executivo.

No caso em testilha, o nobre edil não se imiscuiu nas hipóteses reservadas ao Chefe do Executivo, porém extrapolou a competência do município.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade orgânica, forçoso é ter que contrariar a pretensão do proponente.



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

**Carlos René Magalhães Mascarenhas**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07971-5 CMT**