



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PARECER

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”.

Relator: Graça Amorim

Conclusão: Parecer *defavorável* à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO

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.

II – EXAME DE 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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

III – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Quanto à competência para legislar sobre atividade administrativa dos entes políticos, 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.

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 doutrina¹).

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 determinou que se utilizassem, a partir da edição do Marco regulatório, o instrumento do convênio²:

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)

¹ 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.²⁰ 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.²¹ 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.

² Até a promulgação da Lei 13.204/2015, o art. 84 da 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

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:

*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.

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)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

§ 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final **DESFAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 26 de fevereiro de 2019.


Ver. GRACA AMORIM
Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. ALUISIO SAMPAIO
Ver. Presidente


Ver. LEVINO DE JESUS
Membro