

## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Lei do Senado nº 522, de 2011, do Senador Eduardo Amorim, que *altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências, para dispor sobre os convênios, contratos e parcerias firmados com o Ministério do Turismo.*

RELATOR: Senador ANÍBAL DINIZ

### I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 522, de 2011, de autoria do Senador Eduardo Amorim, que tem por fim alterar a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para dispor sobre os convênios, contratos e parcerias firmados com o Ministério do Turismo.

A proposição é composta por apenas três artigos. O primeiro acrescenta o Capítulo VI à supracitada Lei, justamente para disciplinar os convênios, contratos e parcerias firmados com o Ministério do Turismo.

O art. 2º renumera o Capítulo que trata “Das Disposições Finais”.

O art. 3º define que a Lei que resultar de sua aprovação entrará em vigor depois de transcorridos 60 dias da data de sua publicação.

Para os ajustes de que trata o PLS, exigir-se-ia precedência de seleção, chamada pública ou licitação para os convênios, contratos ou parcerias firmados entre o Ministério do Turismo e as entidades de turismo, os prestadores de serviços turísticos ou as organizações não-governamentais, nos termos da legislação em vigor, os quais estarão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU) durante todo o prazo de vigência ou duração.

Especifica-se, em particular, que as entidades contratadas para o Programa “Bem Receber Copa” estarão abrangidas pela pretendida nova regulamentação.

Determina-se, ainda, que as ações de capacitação de pessoas prestadas pelas entidades do setor de turismo, os prestadores de serviços turísticos ou as organizações não-governamentais (ONGs), deverão ocorrer em conformidade com as normas técnicas criadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para o setor.

Por fim, estatui-se que o reconhecimento profissional se dará por meio de um certificado de normatização técnica expedido pela ABNT.

O PLS tramitará por esta Comissão e pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição.



## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem como sobre seu mérito.

Ao Congresso Nacional cabe, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a matéria objeto do Projeto, consoante o art. 48 da Carta Política.

Quanto à técnica legislativa, há reparos a fazer. Para alcançar os fins colimados, conforme informado no Relatório, o art. 2º renumera o Capítulo que trata “Das Disposições Finais”. No entanto, o dispositivo não faz referência expressa à Lei da qual o capítulo a ser renumerado faz parte – apenas é possível se inferir que seja da Lei nº 11.771, de 2008. Não define também a numeração a ser utilizada ou faz comentários sobre os números dos artigos que o integram.

O próprio acréscimo de um novo capítulo com numeração VI contraria a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*. Pelo art. 12, III, c, dessa Lei Complementar, o capítulo acrescentado deveria ser numerado como V-A, porquanto “é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos”.

Quanto ao mérito, consideramos que o Projeto pouco ou nada acrescenta ao mundo jurídico atual. Em verdade, há até uma tautologia jurídica. Por definição, desnecessária. A legislação em vigor, à qual remete intentado novel art. 44, exigirá ou não precedência de seleção, chamada pública ou licitação. Ou seja, o dispositivo existe para dizer que a legislação em vigor deve ser obedecida, sendo ela a verdadeira norma de regência. Ora, o artigo é juridicamente inócuo. Não acrescenta nada ao ordenamento.

Por outro lado, também nada de novo há em dizer que convênios, contratos e parcerias com o fim de capacitar pessoas ou serviços, objetivando o fomento do turismo, estão sujeitos a fiscalização do TCU e da CGU. Essa competência deriva diretamente do texto constitucional. Mais precisamente, arts. 70, 71 e 74 da Carta Magna.

A fiscalização exercida sobre os instrumentos contratuais objeto da proposição cabe, primeira e precipuamente, ao próprio Ministério do Turismo. O TCU e a CGU atuam por meio das contas anuais do órgão ministerial e pelo intermédio de fiscalizações esporádicas (auditorias, inspeções, etc.), segundo seus planos de fiscalização, assim como mediante denúncias ou representações recebidas. Os planos de fiscalização adotam critérios de relevância, materialidade e risco para definir os objetos fiscalizados. Naturalmente, é impossível fiscalizar 100% das parcerias. Adotam-se métodos de amostragem fidedignos.

Também são objeto de análise mais detalhada parcerias nas quais o ministério tenha instaurado tomada de contas especial por haver identificado ocorrência de omissão no dever de prestar contas, não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário.

Há pequena inovação, sim, quando se determina, em lei, que as ações de capacitação de pessoas prestadas pelas entidades do setor de

turismo, os prestadores de serviços turísticos ou as organizações não-governamentais (ONGs), devem ocorrer em conformidade com as normas técnicas criadas pela ABNT para o setor, bem como que o reconhecimento profissional se dará por meio de um certificado de normatização técnica expedido por aquela associação. Pensamos, contudo, que o autor deveria ter utilizado outra expressão no lugar de “reconhecimento profissional”, que é mais ligado à boa fama do trabalhador. Adotaríamos a expressão “certificação da qualificação profissional”.

Além dos problemas de juridicidade do projeto, também cremos que este não é mais oportuno quanto ao mérito. Três são os motivos: **a)** Copa do Mundo no Brasil já ocorreu; **b)** já há uma lei que abrange o objeto do projeto. Trata-se da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que *estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999*. Esta Lei foi sancionada sem vetos pela Presidente Dilma Rousseff; e **c)** as parcerias da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, encetadas por meio do Ministério do Turismo, continuarão a ser regidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que também é objeto de intensos debates que visam alterá-la profundamente ou mesmo substituí-la na integralidade. Um exemplo recente de iniciativa para modificar o regramento de licitações e contratos foi a aprovação de anteprojeto pela Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, que concluiu pela sua apresentação como projeto de nova lei de licitações e contratos administrativos. O relatório concluiu pela apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2013, que *institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Trouxemos apenas uma das propostas, mas há inúmeras outras tramitando nas Casas legislativas.

### III – VOTO

Ante o exposto, consideramos o Projeto de Lei do Senado nº 522, de 2011, constitucional e regimental, porém, injurídico. No mérito, votamos pela rejeição da proposição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

