



PROJETO DE LEI N. , DE 2012

(Do Sr. Hugo Napoleão)

Autoriza a criação da Escola de Marinha Mercante do Piauí.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Escola de Marinha Mercante do Piauí.

Parágrafo único. A Escola de Marinha Mercante do Piauí será sediada no Município de Parnaíba, no Estado do Piauí.

Art. 2º A Escola de Marinha Mercante do Piauí tem como propósito educar jovens, por meio do preparo intelectual, cívico, psicológico, moral, ambiental e militar-naval.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A necessidade de preparar jovens para a Marinha, antes mesmo do ingresso na Escola Naval, data do século XIX. Buscava-se, então, incutir o gosto pelo mar e pelas coisas marinheiras, além de proporcionar uma sólida formação intelectual, moral e militar-naval.

De acordo com a obra Companhia de Aprendizes Marinheiros do Piauí, da pesquisadora Rozenilda Castro, publicada em 2008, nos primórdios da nossa Marinha, as tripulações dos navios de guerra eram compostas, quase que exclusivamente, por marinheiros e oficiais estrangeiros. Em decorrência disso, foram criadas pela Lei nº 148 de 27 de agosto de 1840,



as Companhias de Aprendizes Nacionais, embriões das atuais Escolas de Aprendizes-Marinheiros.

A Companhia de Aprendizes Marinheiros da Província do Piauí começou a funcionar no dia 1º de junho de 1874. Era ligada à Capitania do Porto e subordinada à Presidência da Província. Sua fiscalização minuciosa pelo Presidente deveria ocorrer trimestralmente, segundo aviso nº 1162 de 07 de agosto de 1868. (MARINHA, 1872).

O funcionamento da Companhia era regulado pelas disposições do Decreto nº 1517 de 4 de janeiro de 1855 (IMPÉRIO, 1855), que definia o seu público alvo, condições de acesso, educação oferecida, permanência, dentre outros elementos. Segundo este Decreto, para ser admitido como aprendiz marinheiro era necessário: “ser cidadão brasileiro, ter idade de 10 a 17 anos, ser de constituição robusta e própria para a vida do mar” (Art. 8º). Também poderiam ser admitidos menores de 10 anos de idade que apresentassem desenvolvimento físico suficiente para começar o aprendizado (Art. 9º).

A Companhia de Aprendizes Marinheiros do Piauí tinha como público alvo a criança pobre, o órfão, o desvalido, o abandonado, não por ser uma instituição assistencialista, mas para transformá-los em futuros marinheiros, por meio da preparação da mão-de-obra qualificada e disciplinada para a tripulação dos navios de guerra em oposição ao recrutamento de pessoas sem condições de exercer os serviços navais.

Com o desenvolvimento da região, as demandas locais por recursos humanos qualificados vêm aumentando. Atualmente, o Piauí precisa desenvolver pessoas que, venham a ocupar posições estratégicas em postos que estão, paulatinamente, se abrindo na área portuária. Um desses novos espaços é o futuro Porto de Luis Correia.

Luis Correia está bem localizada estrategicamente, logo abaixo da linha do equador. É uma das rotas mais curtas do Brasil para a Europa e a África. O porto alavancará o crescimento do estado do Piauí,



possibilitando a importação e exportação de bens, maior estímulo ao turismo e ao comércio e promoção de maior inclusão social.

Cabe ressaltar que, nas redondezas, ainda existem mais quatro portos de grande porte. O Porto do Itaqui, em São Luis, atende a cidade e o Estado, além de possuir uma das maiores profundidades de portos no mundo (cerca de 22 mts). O maior cargueiro do mundo só atraca na cidade de Rotterdam-Holanda e em São Luis (MA). Há ainda o Porto da Ponta da Madeira, que atende somente a Companhia Vale do Rio Doce e possui atualmente 3 piers. Finalmente, o Porto Grande, que serve exclusivamente à Alumar. Cabe elencar, ainda outro menor o Ponta da Espera, destinado apenas a passageiros. Ainda nas proximidades há o Complexo Portuário do Pecém, no Estado do Ceará, que tem como objetivo viabilizar a operação de atividades portuárias e industriais integradas.

Não bastasse a atividade portuária importante, o Piauí ainda possui o Pólo Costa do Delta, que contempla quatro municípios e dispõe de costa litorânea de 66 quilômetros de extensão. Nele encontra-se o Delta do Rio Parnaíba, que apresenta uma singular variedade paisagística e de fauna e flora. É o único delta das Américas em contato direto com o mar aberto e o terceiro do mundo, sendo formado por cinco "braços" de rio que desaguam no mar e que, em contraste com as dunas, formam um arquipélago pontilhado por 78 ilhas e ilhotas, traçando roteiros ecológicos com os seus igarapés de vegetação fechada e mangues, com área total de 2.700 km².

Como se pode observar, a criação de uma escola de Marinha Mercante do Piauí não visaria apenas à formação de corpo para alimentar as armadas. Entre seus objetivos principais estariam a educação para o trabalho em portos e a educação ambiental com vistas a disponibilizar recursos humanos qualificados para os mais diversos postos e necessidades do setor portuário.

Cabe ressaltar que muitos jovens encontram nas escolas de marinha o caminho profissional, tão difícil de percorrer hoje em dia.



Atualmente, jovens do sexo masculino constituem a parcela da população mais afetada pela violência, principalmente homicídios e mortes violentas. Também são os jovens homens os que cometem mais crimes, o que mostra um quadro importante de escalada de violência nessa faixa etária. Escolas de marinha, além de promover educação e representar um caminho profissional, uma carreira, para muitos jovens e suas famílias, previnem a violência, tanto do ponto de vista das vítimas quanto dos criminosos.

Outros fatores de risco para a juventude da região são a prostituição e a exploração sexual de meninas. O ingresso em uma Escola de Marinha Mercante seria uma maneira de apresentar um futuro promissor para as meninas e, consequentemente, para suas famílias.

Apesar do mérito contemplado pela proposição em tela ser indiscutivelmente benéfico para a sociedade brasileira, notadamente para o Nordeste do País, é pertinente considerar, como forma de contribuir para o princípio da eficiência e legalidade, uma barreira legislativa interposta para esse tipo de proposição. Essa barreira vem sendo mantida pela Súmula de Jurisprudência 1 - Projetos Autorizativos, da CCJC e pela Súmula de Recomendações aos Relatores n. 1/2001 – CEC, que consideram projetos autorizativos inconstitucionais, notadamente projetos que autorizam criação de sistemas de ensino. Mas, apesar de essas normas interpretarem dessa forma a questão, não existe consenso no meio jurídico sobre esse entendimento.

Sobre a questão, Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao discutir o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, que dispõe que “somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública”, argumenta:

“Embora a Constituição, no inciso XIX do artigo 37, repetindo o mesmo erro do Decreto-Lei n. 200, fale em criação por lei, na realidade a lei apenas autoriza a criação (como consta no art. 236 da Lei das S.A.), pois essas pessoas jurídicas, como todas as demais do direito privado, só entram no mundo jurídico com a transcrição de seus atos constitutivos no órgão de registro público competente.



Além disso, nem sempre a entidade surge, originariamente, da lei, podendo resultar da transformação de órgãos públicos ou de autarquias em empresas, ou da desapropriação de ações de sociedade anônima já constituída por capital particular. O importante é que a lei resulte na clara intenção do Estado de fazer da entidade instrumento de sua ação.” (*Direito Administrativo*, 1990, p. 284).

Celso Bastos discute o mesmo ponto da Constituição, concluindo, ao fim, sobre a necessidade de, em determinados casos, edição de lei autorizativa por parte do Legislativo:

“A forma como está redigido o preceito sob comento é de molde a extirpar qualquer dúvida. Tanto a criação de subsidiária como a participação das entidades da Administração descentralizada em outras sociedades depende de autorização legislativa específica.”
(*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 142)

“Foi, desse modo, lançada a definitiva pá de cal em incipiente polêmica que chegou a se esboçar em nossos meios jurídicos – que, contudo, já se achava pacificada nos âmbitos doutrinários, administrativos e judiciais – acerca das *soi-disant* sociedades de economia de “segundo grau”. Doravante, ao teor dos preceitos constitucionais citados, a criação de sociedade de economia mista e suas subsidiárias, bem como a participação de entidades da administração direta ou indireta em empresas privadas, passa a depender de expressa e específica autorização do Poder Legislativo.”
(*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 142)

Convém destacar que normas meramente permissivas ou autorizativas não constituem inovação no ordenamento jurídico, como se pode observar no Código Civil, art. 42 (“nos contratos escritos, poderão os contraentes especificar domicílio...”) e art. 70 (“é permitido aos chefes de família destinar um prédio para domicílio desta...”). Outro exemplo encontra-se no Código Comercial, art. 1o, que dispõe que “podem comerciar no Brasil...”. Inclusive na Constituição há normas dessa natureza: a que prescreve que “a Constituição poderá ser emendada” (art. 60); ou a que dispõe que “na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato” (art. 56, § 3º).



Em relação ao problema de iniciativa, constantemente utilizado como argumento para justificar a rejeição de projetos que autorizam a criação de Sistemas de Ensino, é importante levar em consideração que, por princípio constitucional, os Poderes são independentes e harmônicos entre si. Assim, o Poder Legislativo pode tomar iniciativa de autorizar o Executivo para a prática de determinado ato que é de sua competência, não implicando impropriedade neste procedimento principalmente porque, embora independentes, os Poderes estão interligados. Da mesma forma como o judiciário muitas vezes provoca o executivo e mesmo o Legislativo, com a lei autorizativa o Legislativo tem a oportunidade de incentivar o Executivo, ou mesmo de instigá-lo, provocá-lo, para a prática de um ato que lhe compete, principalmente em situações diante das quais está omissos, como a que está em discussão, ou seja, criar uma escola pública de Marinha.

Nesse sentido, o Parlamento exerce atividades típicas - a de representar, a de encaminhar as necessidades da sociedade. A forma de comunicação e encaminhamento escolhida pode ser a lei autorizativa, sem nenhum problema de inconstitucionalidade ou competência legislativa. O Legislativo, nesse caso, estará exercendo sua competência e afirmado sua autonomia, ao mesmo tempo em que contribui para o equilíbrio entre os poderes.

Oportuno assinalar que, no Senado, notadamente a Comissão de Constituição e Justiça, há o Parecer n. 527, de 1998, que, acerca de projetos autorizativos e iniciativa do parlamento para legislar, conclui:

“1) Quanto à natureza jurídica do projeto de lei autorizativa, trata-se de projeto de lei como qualquer outro, com a peculiaridade de ser autorizativo e não imposto.

2) Positivamente, todo e qualquer projeto de lei autorizativa tem por escopo conceder autorização ao Poder Executivo para exercer a competência que lhe é própria e privativa, sem contradição, em face dos motivos já expostos.

3) Obviamente, esse tipo de lei é passível de sanção. Nada exclui de sanção nem de veto.



- 4) Quanto à promulgação, e conforme o previsto no art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
- 5) Quanto à possibilidade de arguição de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e pelos motivos expostos, esse tipo de lei não é passível de semelhante arguição.
- 6) Pelos fundamentos já enunciados, não há, em princípio, vício de iniciativa. Cumpre, entretanto, observar que o Supremo Tribunal Federal tem Súmula n. 5, asseverando que “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.
- 7) O efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência. Os Poderes são autônomos, porém harmônicos, o que permite procedimento conjugado.” (Parecer N. 527, de 1998)

Nesse sentido, as Súmulas que vem orientando os relatores a emitirem pareceres pela rejeição de projetos de lei autorizativos devem, com urgência, começar a ser questionadas. Cabe lembrar, nobres colegas, que, por princípio constitucional, são os Poderes - o Executivo, o Judiciário e o Legislativo - independentes e harmônicos entre si. Mas, o que o país vem observando e experimentando há tempos, é a intromissão do Judiciário que, por meio de jurisprudências e decisões, vem interferindo no processo legislativo e na competência de legislar do Congresso, e, ainda, o Executivo, pautando nossa agenda com medidas provisórias enquanto nós, que tanto respeitamos e resguardamos o processo democrático de deliberação das futuras normas do país, que ouvimos nossos representados e procuramos ser a caixa de ressonância dos anseios sociais, advindos das mais várias fontes e contextos, encontramos em nossa própria Casa barreiras ao exercício livre e democrático de nossa função precípua e talvez mais bela: representar e deliberar por meio da proposição de normas.



Convém levar em consideração que, ao tempo em que exercei o mandato de Senador da República, apresentei Projeto de Lei Complementar, aprovado e sancionado pelo Presidente da República, que tomou o nº 112 de 19/9/2001, autorizando a criação da Região Integrada da Grande Teresina e o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, já em pleno funcionamento.

Portanto, pelo mérito contemplado, pela pertinência da proposição e por percebê-la trazendo sensíveis benefícios ao Brasil, conclamo os nobres pares à sua aprovação.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2012.

Deputado HUGO NAPOLEAO

PSD/PI