

**Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final****PRESIDENTE: Vagner Tarcísio de Moraes****RELATOR: Braz Fernando da Silva****SECRETÁRIO: Paulo Agenor Madeira****PARECER**

Relatório: Encaminha-nos a Mesa Diretora, com fulcro no art. 120 da Resolução nº 016, de 2003 – Regimento Interno desta Casa Legislativa, o **Projeto de Lei nº 22/2021**, que “*disciplina a contratação de Parceria Público-Privada e dá outras providências*”, de autoria do Executivo Municipal, apresentado no dia 12.4.2021, em tramitação ordinária.

A proposição tem como objetivo obter autorização legislativa para que o Município de Alfenas possa disciplinar a contratação de Parceria Público-Privada outras providências, revoga a Lei Municipal nº 4.867, de 19 de setembro de 2019, que estabelece normas sobre a matéria.

A ideia do projeto em estudo é dispor sobre autorização para contratação de parceria público-privada na área de Zeladoria Pública, incluindo modernização, gestão, operação e manutenção do sistema de Serviços Públicos do Município de Alfenas-MG e estabelece outras providências.

Logo, nos moldes da Mensagem nº 26, de 8 de abril de 2021, subscrita pelo Prefeito Luiz Antônio da Silva, a proposição pretende “estruturar e dotar o Município de condições para o desenvolvimento ações nesta área de parcerias público-privadas que se revela cada vez mais importante para o avanço da Administração Pública em termos de investimentos, interação, efetividade e melhoria de índices de satisfação das demandas de serviços públicos básicos por parte da população e da própria organização administrativa na outra ponta”.

Fundamentação: As parcerias público-privadas visam consagrar o princípio da eficiência, previsto expressamente no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e o princípio da supremacia do interesse público.

A natureza jurídica da parceria público-privada é de contrato administrativo, para a prestação de serviço público ou utilidade pública. Os contratos de concessão especial de serviços públicos comportam duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Com o advento da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, foram estabelecidos os parâmetros para a compatibilização da necessidade de obtenção de recursos pelo setor público para a realização de investimentos com o desejo do setor privado de novas oportunidades de negócios.

A parceria público-privada pode ser conceituada nos moldes do art. 2º da Lei nº 11.079/2004 como um contrato administrativo de concessão, com modalidades específicas, quais sejam: patrocinada e administrativa.

O mencionado dispositivo esclarece que a concessão comum de serviço público e obra pública não constitui parceria público-privada, já que não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, portanto a modalidade comum continua disciplinada pela Lei nº 8.987/95.

Os contratos administrativos em geral, que não se caracterizem como concessão comum, patrocinada ou administrativa, por sua vez, continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Na concessão administrativa, há um mero contrato de prestação de serviço, em que a Administração é a usuária direta ou indireta. Na verdade, a concessão administrativa não se refere a um contrato de concessão, porque na concessão comum há uma relação jurídica triangular, estabelecida entre o poder concedente, a concessionária e usuário; na concessão administrativa, ao contrário, há uma relação jurídica apenas entre usuário e o parceiro particular.

Na concessão comum a concessionária tem seu investimento amortizado mediante a cobrança de tarifas de seus usuários, ao passo que na concessão administrativa o parceiro privado tem seu investimento amortizado mediante a contraprestação pecuniária da própria Administração.



No que tange a expressão “Zeladoria Pública” também inclui a integração de 2 (duas) zeladorias distintas, mas interdependentes que podemos denominar de ‘zeladoria urbana’ e ‘zeladoria virtual’.

Diante à complexidade da matéria, os membros da CCLJRF deliberaram em reunião interna desta Comissão no sentido de que fosse feita consulta à Soluções em Gestão Pública – SGP, órgão que presta assessoria jurídica a esta Casa.

Pelo exposto foi feita a seguinte indagação àquele órgão:

I - O referido projeto encontra-se em consonância com a legalidade e constitucionalidade? Tecer maiores comentários pertinentes sobre o conteúdo abordado”.

A SGP, após análise jurídica sobre a matéria, em seu parecer se manifestou da seguinte forma:

“Inicialmente, registre-se que o art. 30, inc. I, da Constituição Federal dispõe que os Municípios podem “legislar sobre assuntos de interesse local”. Conforme ensina Nathalia Masson, “[...] os Municípios legislam sobre ‘assuntos de interesse local’. Como a expressão é juridicamente indeterminada, as competências municipais decorrentes desse inciso serão construídas casuisticamente, segundo percepções doutrinárias e decisões do STF” (cf. in Manual de Direito Constitucional, 3ª ed., JusPodivm, Salvador, 2015, p. 542). E continua: “como ponto de partida, lembremos que sob a égide do documento constitucional anterior, doutrina e jurisprudência reputavam ser de ‘interesse local’ o ‘interesse peculiar’, isto é, aquele que mais intimamente estivesse ligado ao Município, em que predominasse seu interesse em confronto com os interesses da União e dos Estados-membros. Nos dizeres de Michel Temer, ‘Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse’” (cf. in ob. cit., p. 542). Michel temer afirma exatamente isto: “Peculiar interesse significa interesse predominante, Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse” (cf. in Elementos de Direito Constitucional, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2008, p. 108). Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal: “O que deve ser entendido é que





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFENAS

ESTADO DE MINAS GERAIS

31
em 02

assuntos de interesse local', expressão utilizada pela CF/88, art. 30, I, é equivalente a 'peculiar interesse' das Constituições anteriores" (cf. in Recurso Extraordinário nº 194.704, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, Redator p/ o acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 16/11/2017).

Observa-se, portanto, que o interesse local exige uma predominância do relevante teor a proposição para a coletividade local.

Assim, há uma sintonia mais aproximada entre a matéria a ser tratada e a comuna. O interesse regional ou nacional é inexistente ou menos importante.

No projeto sob análise, a matéria pode ser disciplinada pelos Municípios e a iniciativa compete ao Chefe do Poder Executivo local.

Por outro lado, o art. 2º da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 estabelece normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública" e assim preceitua:

"Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens".

Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim leciona: "(...) a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público" (cf. in

Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas, 10ª ed., Atlas, São Paulo, 2015, p. 149).

Na lição de Fernanda Marinela, a parceria público-privada "(...) tem como mola propulsora dois pontos fundamentais: a falta de disponibilidade de recursos financeiros e a busca da eficiência da gestão de serviços atingida pelo setor privado" (cf. in Direito Administrativo, 9ª ed., Saraiva, São Paulo, 2015, p. 581). A mesma autora relata que a concessão patrocinada envolve, "(...) adicionalmente, duas fontes de recursos: a tarifa cobrada dos usuários e a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado" (cf. in ob. cit., p. 582).

Segundo a SGP, na proposição em estudo, parece excluída a hipótese do art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.079, de 2004, pois não existe a previsão de "tarifa cobrada dos usuários", com "contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado".

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na hipótese de concessão administrativa, (...) o objeto principal é a prestação de serviço" (cf. in ob. cit., p. 155).

A mencionada autora assim prossegue: "na concessão administrativa, se o objeto for a prestação de serviço, o concessionário, da mesma forma que na empreitada, vai assumir apenas a execução material de uma atividade prestada à Administração Pública; esta é que detém a gestão do serviço" (cf. in ob. cit., p. 155).

Bruno Vianna Espírito Santo preceitua o seguinte: "nessa linha, cumpre atentar para a lição de Renato Poltronieri sobre as concessões patrocinadas: 'A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas cujo pagamento ao parceiro privado será feito por meio de contraprestação pecuniária composta pela tarifa cobrada dos usuários acrescida por um valor complementar do Poder Público (parceiro público).

Em síntese, na parceria patrocinada o ressarcimento do parceiro privado será feito parte pelo usuário e parte pela administração contratante' " (cf.



Natureza Jurídica da Contraprestação Pecuniária e Tributação das Parcerias Público-Privadas”, in Boletim de Direito Administrativo, NDJ, out./2010, p. 1.173). Parece cabível, portanto, a concessão administrativa de que trata o art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079, de 2004.

Ressalta-se que os Municípios possuem plena capacidade para adotar a parceria público-privada em relação aos serviços que sejam da sua competência.

Além disso, é importante salientar que as concessões patrocinadas e concessões administrativas apenas serão utilizadas dentro do prazo mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 35 (trinta e cinco) anos, nele incluído o período de prorrogação. Significa dizer que se o valor do contrato for menor, aplica-se a lei de concessão de serviços públicos (Lei nº 8.987, de 1995), pois a lei de parceria público privada (Lei nº 11.079, de 2004) não a revogou.

Nesse diapasão leciona Marcos Augusto Peres: “(...) o município tem ampla autonomia para realizar PPP nas matérias que sejam da sua competência” (cf. “A PPP Municipal”, in Tratado de Direito Municipal, Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 673). E prossegue: “além disso, pode o município suplementar a legislação federal de concessões e PPP (art. 30, II) no que couber, fixando, por exemplo, normas sobre Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, criando programas, prioridades ou incentivos próprios na área de concessão de serviços” (cf. in ob. cit., p. 673).

Entretanto, Marcos Augusto Perez afirma que “(...) não é imprescindível que o município edite uma legislação suplementar sobre PP Para que possa realizá-las.

A legislação federal em relação à matéria já é suficiente para possibilitar a realização de concessões comuns ou PPP em sentido estrito, sem a necessidade de suplementação” (cf. in ob. cit., p. 673).

Embora o escopo da Orientação SGP seja a avaliação da iniciativa e a competência dos projetos de lei, é possível perceber que a modalidade patrocinada poderá ser adotada para a Zeladoria Urbana nos moldes do art. 8º do Projeto de Lei nº 22/2021, o que envolve a “tarifa cobrada dos usuários” e a “contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

Por sua vez, o art. 6º da citada proposição abrange a “sinalização vertical e horizontal” e a “pintura de sarjetas e meio-fio” (incisos IV e V), dentre outros.

Desta forma, conforme posicionamento da SGP, se bem compreendida a pretensão manifestada, tais serviços são indivisíveis, o que exigiria uma solução técnica que autorizasse sua integração, de modo a permitir a adoção da concessão patrocinada.

Em princípio, a concessão patrocinada seria, em tese, incompatível com esses serviços indivisíveis.

No tocante à competência e à iniciativa, não enxergamos óbices que possam impedir a regular tramitação do mencionado projeto, logo aderimos na integralidade ao posicionamento da SGP em relação à matéria.

Conclusão: Face ao exposto, manifestamos pela tramitação regular do **Projeto de Lei nº 22/21**, deixamos ao Plenário a decisão quanto à sua aprovação ou não.

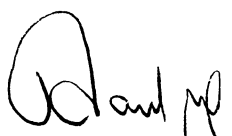
Solicitamos ainda, caso este projeto seja aprovado que o retorne à CCLJRF para que seja elaborada a respectiva redação final.

Sala de Reuniões, 22 de junho de 2021.

A CCLJRF:


VAGNER TARCÍSIO DE MORAIS
Presidente da CCLJRF


BRAZ FERNANDO DA SILVA
Relator da CCLJRF


PAULO AGENOR MADEIRA
Secretário da CCLJRF