PODER LEGISLATIVO DE CARUARU
CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORÊNCIO

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº *S/N* CJLEG
OFÍCIO GP nº *6.741/2021*
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº *063/2021*
PROJETO DE LEI nº *9.201 de 2021*

Ementa: Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas de Caruaru, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado ao **relator(a)** das Comissões permanentes pertinentes, referente ao projeto de lei nº 9.201/2021, que Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas de Caruaru, e dá outras providências, de autoria do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica perante as leis de regência. Ademais, considera o fato do projeto de lei modernizar a legislação atual do município.

O Poder Executivo justifica que*: "Em 2010, esta egrégia Câmara, já demonstrando entendimento sobre a importância do Município ser dotado de legislação específica para a adoção das Parcerias Público-Privadas como instrumento de desenvolvimento e universalização dos serviços públicos, aprovou a Lei nº 4.976.". "Neste contexto, o Projeto de Lei que ora encaminhamos atualiza, moderniza e complementa de forma estruturada a aplicação das Parcerias Público-Privadas no Município, trazendo mais eficiência, eficácia e efetividade no uso dos recursos públicos".*

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores** que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros das comissões permanentes. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

> **Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões **para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.
>
> **Art. 148 – Parecer é o pronunciamento da Comissão** sobre matéria sujeita à sua apreciação.
>
> **Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer sobre as proposições legislativas sujeitas a pronunciamento das comissões.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, a **opinião técnica** desta Consultoria Jurídica **é estritamente jurídica e opinativa,** não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas Permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada de modo indireto por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local ou suplementar a legislação, Federal e Estadual, no que couber. *In caso*, a proposição trata sobre concessões especiais, matéria claramente uma

competência do ente municipal, nos termos do Art. 22, inciso XXVII c.c Art. 30, incisos I e II da CRFB/88.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, **a votação nominal e por dois terços**, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

> Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.
> (...)
> § 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:
> (...)
> b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e **concessão de direito de uso e de serviços públicos**;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal[1].

5. DO MÉRITO

O projeto em tela trata-se da modernização da legislação municipal que incide sobre as concessões especiais, popularmente conhecidas como **Parcerias público-privadas**. A lei atualmente em vigor é a de nº 4.976/10, que foi alterada pela Lei Municipal nº 5.374/13.

---

[1] **Art. 138 –** O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Constitucionalmente o tema é tratado nas três esferas governamentais, sendo determinado a União o estabelecimento de regras gerais, cabendo aos entes menores a instituição de suas próprias legislações, sempre atendendo aos **ditames nacionais**, eis o texto constitucional:

> Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:
> (...)
> XXVII - **normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Por sua vez, no uso de sua competência, a União Federal publicou a Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, cuja ementa é a seguinte: *"Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública"*.

No tocante ao projeto de lei é indubitável que a competência para apresentação deste é do **Poder Executivo**, nos termos do Art. 36 da LOM c.c Art. 136 do R.I e as redações que seguem:

> **Art. 36 -** São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:
> (...)
> VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, **e concessão e permissão de serviços públicos**. (Emenda Organizacional nº 09/2003)
>
> **Art. 131 –** É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:
> I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso**, e concessão e permissão de serviços públicos**;

Assim, **restaram atendidas à competência e a iniciativa do projeto**. No tocante ao conteúdo, como já devidamente predito, o controle normativo se dá em termos da Lei Nacional, supracitada, cabendo ao ente local o seu atendimento.

Em termos gerais, para fins didáticos, cumpre esclarecer que a parceria público-privada tem a finalidade de permitir, **e tornar atraente**, a participação de entes privados em áreas públicas, ou setores, **que não são autossustentáveis financeiramente**, permitindo que haja contrapartida do ente público para o parceiro privado.

As duas principais formas de parceria são:

a) **PPP patrocinada** = *"é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado"* (art. 2.º, § 1.º, da Lei 11.079/2004); e

b) **PPP 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*" (art. 2.º, § 2.º, da Lei 11.079/2004).

Tais disposições encontram-se dispostas também no Projeto de Lei, vide o Capítulo II, Art. 4º que expressamente aduz:

> **Art. 4º** Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre a Administração Municipal e agentes da Iniciativa Privada, para implantação, desenvolvimento, exploração ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público dele decorrentes, em que o financiamento, a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbam ao parceiro privado, sendo este remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.
> § 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 públicos ou de interesse público de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.
> § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
> § 4º A vedação de celebração de contrato de parceria público-privada obedece ao estabelecido no parágrafo 4º, do artigo 2º da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Seguindo a legislação nacional, o projeto de lei também prevê a vedação a celebração de PPP nas seguintes situações:

> § 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:
> I - cujo valor do contrato seja inferior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017)
> II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou
> III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Como, via de regra, há contraprestação do parceiro público ao ente privado, mesmo que haja cobrança de tarifa do usuário, as normas para a formalização dessas parcerias estão dispostas no Capítulo III, entre os Arts. 5º, 6º e 7º. Vale destacar a redação do §2º do Art. 6º, *verbis ad verbum:*

> § 2º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Por sua vez, a contratação da PPP será precedida de licitação (vide Art. 8º), em programa anual determinado pelo Comitê Gestor do Programa de Parcerias – CGC (vide Art. 9º). Os procedimentos de licitação estão constantes no Art. 10.

Seguindo a Lei Nacional, o prazo máximo para a PPP será de 35 (trinta e cinco) anos[2], nos termos do Art. 12, §2º:

> Art. 12. O prazo dos contratos será compatível com a amortização do financiamento privado dos respectivos projetos de parceria ou dos investimentos privados realizados diretamente pelo parceiro contratado.
> (...)
> § 2º **Não serão firmados contratos com prazo superior a 35 (trinta e cinco) anos**, inseridos neste prazo as prorrogações de que trata o parágrafo anterior.

O Art. 14 trata dos riscos que devem estar previstos em contrato. Já os arts. 15, 16 e 17 se debruçam sobre os indicadores de qualidade, a previsão de reversão dos bens e as garantias do parceiro privado.

A Sociedade de Propósito Específico (SPE), previsto no Art. 19 do projeto de lei, retira sua legalidade do Art. 9º da Lei Federal nº 11.079/2004. A doutrina de Rafael Carvalho[3] leciona nos seguintes termos:

> *"O objetivo do legislador é facilitar o controle e a gestão da PPP, uma vez que a SPE, que pode ser instituída sob qualquer roupagem societária, tem o único objetivo de implantar e gerir o objeto da parceria. A instituição da SPE pelo parceiro privado acarreta a segregação patrimonial, contábil e jurídica entre esta sociedade e a empresa licitante vencedora.66 No modelo tradicional de concessão, a possibilidade de execução de outras atividades econômicas pela concessionária dificultava o controle do contrato, tendo em vista a dificuldade de separação das receitas e despesas inerentes à prestação do serviço público e aquelas relativas às demais atividades desenvolvidas pela concessionária."*

As obrigações do contratado estão previstas no Art. 20, que, dentre outras, há de demonstrar a capacidade econômica e financeira para execução do contrato ao longo do prazo contratual.

---

[2] Período mínimo é de 5 (cinco) anos.
[3] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 2021. P. 354/355.

O art. 21 trata do Comitê Gestor do PPP, órgão público da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, cujas competências estão previstas no §6º do indigitado artigo. O capítulo IX trata do plano anual das PPP, considerando a possibilidade dos agentes da iniciativa privada proporem projetos.

Por fim, prevê a revogação da Lei Municipal nº 4.976/10 e a regulamentação da lei via Decreto.

Portanto, nos termos do Art. 22, XXVII c.c Art. 30, incisos I e II da CRFB/88, bem como a Lei Federal nº 11.079/2004, a Consultoria Jurídica Legislativa entende pela Constitucionalidade e Legalidade do projeto.

6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do Regimento, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal, opina – **de modo não vinculante** - pela **Legalidade** do projeto de Lei nº 9.201 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de Dezembro de 2021.

JOSE FERREIRA DE LIMA NETTO
Assinado de forma digital por JOSE FERREIRA DE LIMA NETTO
Dados: 2021.12.21 10:57:17 -03'00'

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral