



PARECER AJL/CMT N° 112/2018.

Teresina (PI), 02 de agosto de 2018.

Assunto: Projeto de Lei n° 138/2018

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: “Autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, dos serviços de iluminação pública do Município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

O insigne Prefeito Municipal apresentou Projeto de Lei que “Autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, dos serviços de iluminação pública do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em mensagem de n° 027/2018, o Chefe do Poder Executivo discorreu que os serviços públicos podem ser exercidos diretamente pelo Estado ou por meio de seus delegados.

Esclareceu também que a concessão de serviço público é um instrumento de descentralização da prestação desses serviços, a fim de aumentar a eficiência no atendimento, bem como as parcerias público-privadas são espécies de concessão pública.

Afirmou, por fim, que o desiderato do presente projeto é promover uma melhor prestação do serviço de iluminação pública, no que se refere à modernização, otimização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura do referido serviço.

Por provocation do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

expansão operação e manutenção

Por provocation do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – 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.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificação por escrito, 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

O Projeto de Lei que se pretende analisar autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, dos serviços de iluminação pública do Município de Teresina.

Primeiramente, é oportuno asseverar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Ainda sob o enfoque constitucional, a competência da municipalidade para prestar serviços de iluminação pública decorre da previsão contida no art. 149-A da carta constitucional que permite aos Municípios instituir a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública.

Ademais, a Lei Orgânica do Município – LOM e a Resolução Normativa da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL nº 414/2010 também versam sobre a temática, conforme se depreende a seguir:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO:

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

[...]

IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão;

Art. 116. É de responsabilidade do Município, em conformidade com os interesses e as necessidades da população, prestar serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, bem como realizar obras públicas, podendo contratá-los com particulares através de processo licitatório.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 118. A concessão ou a permissão de serviço público somente será efetivada, com autorização da Câmara Municipal e mediante contrato precedido de processo licitatório.

Art. 166. O Poder Público Municipal manterá processo permanente de planejamento, visando promover o desenvolvimento do Município, o bem-estar da população e a melhoria da prestação dos serviços públicos municipais.

RESOLUÇÃO NORMATIVA ANEEL Nº 414/2010:

Art. 21. A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do poder público municipal ou distrital, ou ainda de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços. (Redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 768, de 23.05.2017)

Destarte, considerando os fundamentos constitucionais e legais expostos, é incontestável a competência municipal para a prestação dos serviços de iluminação pública.

Quanto à necessidade de autorização legislativa para o presente caso, além do disposto no referido art. 118 da LOM, é oportuno registrar que, para Marçal Justen Filho, a necessidade da autorização legislativa para concessão e permissão de serviços públicos também encontra amparo constitucional.

Segundo esse doutrinador, em sua obra “Teoria Geral das Concessões de Serviço Público”, Dialética, São Paulo, 2003, p. 176, a autorização legislativa para delegação de serviços públicos se depreende da dicção do art. 175 da CRFB, reforçada pela interpretação sistemática do seu texto que consagra a República, a soberania do povo e o Estado Democrático de Direito (arts. 1º, *caput* e parágrafo único, e 3º).

No mesmo diapasão, posiciona-se o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:

A outorga do serviço (ou obra) em concessão depende de lei que a autorize. Não pode o Executivo, por simples decisão sua, entender de transferir a terceiros o exercício de atividade havida como peculiar ao Estado. É que, se se trata de um serviço próprio dele, quem deve, em princípio, prestá-lo é a Administração Pública. Para isto existe. (Curso de direito administrativo, 26ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p. 708-709)

Em sentido convergente, Hely Lopes Meirelles também defende:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

As concessões para exploração de serviços de utilidade pública devem também ser autorizadas por lei especial, na qual a Câmara delimite o âmbito do contrato a ser firmado entre o Município, representado pelo prefeito, e o concessionário. As leis orgânicas dos Municípios deverão dispor sobre o 'quorum' e o número de discussões para a aprovação da lei autorizadora. (Direito Municipal Brasileiro. 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 656.)

Superado esse âmbito de apreciação, verifica-se ainda que a proposição legislativa versa sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, segundo constatado no art. 71, inciso XXVII da LOM, o qual prevê:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XXVII - permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei;

Logo, verifica-se que o Chefe do Poder Executivo Municipal agiu em conformidade com os ditames constitucionais e legais ao encaminhar a mensagem nº 27/2018 nos termos já explicitados no relatório acima.

Adentrando no corpo da proposta legal, o art. 1º do presente projeto, autoriza a delegação dos serviços de iluminação pública, por meio de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, mediante prévia licitação. Ao passo que o art. 2º prevê a vinculação da totalidade de receitas municipais provenientes da COSIP para pagamento e garantia da remuneração da concessionária.

A par disso, é conveniente mencionar a Lei Federal nº 11.079/2004, que trata da contratação de parceria público-privada, a qual dispõe o seguinte:

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

[...]

§ 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.

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Desta sorte, observa-se que ambos comandos normativos compatibilizam-se com o regramento legal aplicável, haja vista que a iluminação pública é usufruída por todos os munícipes, sem possibilidade de individualização. Assim, a Administração Pública enquadra-se como usuária indireta, responsabilizando-se pelo pagamento da contraprestação pecuniária, sem a instituição de tarifa, mas se valendo da COSIP.

Nesta linha de intelecção, é oportuno mencionar também que a vinculação das receitas provenientes da COSIP é postura legítima, visto que o art. 167, IV da CRFB veda tão somente a vinculação das receitas de impostos.

A corroborar o exposto, cita-se o doutrinador Ricardo Torres, o qual defende: O princípio da não-afetação se restringe aos impostos, ao contrário do que ocorria no regime de 1967/69, quando abrangia todos os tributos (...) (TORRES, Ricardo Lobo. Cursos de Direito Financeiro e Tributário. 11ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004).

Com efeito, esse mesmo posicionamento pode ser observado nos dizeres de Gesiel de Souza Rodrigues:

Diversamente da previsão existente na CF/67 (§ 2º, art. 62), que inequivocamente determinava a não afetação das receitas tributárias, hiperdilatando o princípio da não afetação, a Carta Política de 1988 optou por apenas admitir tal regra para os impostos, porquanto, modalidade tributária não vinculada. Portanto, para as taxas, contribuições de melhoria, sociais, de intervenção no domínio econômico, interesse de categorias econômicas e profissionais e empréstimos compulsórios, a afetação do produto da arrecadação passou a ser regra. [...] Destarte, a interpretação sistemática se apresenta como apta a atingir o fim colimado. Assim, a previsão inserta no inc. IV do art. 167 da CF/88 demonstra que a não afetação está apenas restrita aos impostos. Portanto, o desejo do legislador constitucional foi de afetar as demais receitas, fazendo-o por exceção, ou seja, tirante os impostos o produto da arrecadação dos demais tributos deverá respeitar a destinação prevista na lei de regência respectiva. (RODRIGUES, Gesiel de Souza. O princípio da Afetação e o Desvirtuamento da Arrecadação Tributária. Disponível em: Jus Vigilantibus: <http://jusvi.com/artigos/20229>, acessado em 22/04/2008).

Sob outro prisma, conforme mencionado na mensagem que acompanhou a proposição legal, a delegação dos serviços de iluminação pública está relacionada com a necessidade de modernização e otimização da infraestrutura atualmente existente. Noutros



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

termos, a carência de recursos públicos, requer um investimento elevado por parte do concessionário privado.

Portanto, cumpre consignar que o modelo de PPP, na especialidade de concessão administrativa, é perfeitamente aceitável para prestação de serviços e execução de obras referentes à iluminação pública, uma vez que cabe ao parceiro privado o investimento na infraestrutura e/ou construção do equipamento que será utilizado pela Administração na prestação do serviço público.

Por fim, não é demasiado afirmar a desnecessidade de comprovação da observância ao disposto no art. 28 da Lei Federal supracitada, já que os dispêndios relativos à prestação de serviços de iluminação pública, custeadas integralmente com recursos advindos da cobrança da COSIP não impactam o limite de Receita Corrente Líquida das Municipalidades passível de ser comprometido com contratos dessa natureza.

Esse raciocínio decorre da constatação de que os recursos da COSIP se comportam de forma peculiar, uma vez que a sua finalidade exclusiva, por expressa determinação constitucional (art. 149-A), é custear os serviços de iluminação, de forma que a sua aplicação não impacta as demais atividades que devem ser exercidas pelo Município.

Assim, se a “*ratio legis*” do art. 28 da Lei das PPPs é garantir que os entes federados não comprometam elevado volume de recursos com essas parcerias, tal fato jamais se apresentará, concretamente, em relação à contribuição em pauta, porquanto, juridicamente, os recursos concernentes à sua arrecadação já estão comprometidos com as atividades de iluminação pública.

Desse modo, conclui-se que a proposição legislativa está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, em virtude da sua consonância com o ordenamento jurídico.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

