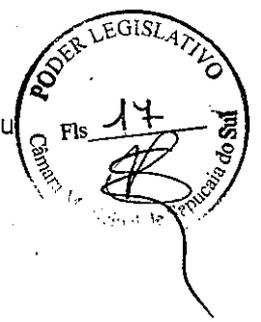




CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Processo nº 0147.001.0006264

Requerente: Prefeitura Municipal de Sapucaia do Sul

Súmula: Mensagem de nº 020, de 10 de outubro de 2017

RELATÓRIO

Versa o expediente sobre proposição de origem do Poder Executivo Municipal, a qual visa "instituir o marco regulatório dos programas de parcerias público-privadas no âmbito do Município de Sapucaia do Sul e estabelecer outras providências". Vem o feito instruído com mensagem justificativa e projeto de lei anexo.

PARECER

O projeto em análise vem na esteira do entusiasmo pelas privatizações, ideia importada do direito estrangeiro ao mundo jurídico nacional, e muito difundida como sendo *panacea* à ineficiência da máquina estatal. Ao que cumpre nossa manifestação técnica, insta ressaltar *ab initio* que a matéria é nova, e não há consenso na jurisprudência quanto à compatibilidade das regulamentações propostas até o momento e o modelo do direito brasileiro, especialmente no que se refere ao conflito entre aquilo que se preconiza como "eficiência" e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição e inerente ao Estado de Direito.

Dito isso, passamos a tecer as seguintes considerações.

Em sentido amplo, a matéria a respeito da qual se pretende legislar está inserida no contexto de licitações e contratos, que como se sabe, é reservada à competência legislativa da União para edição de regras gerais, podendo ser suplementada pelos demais entes federativos relativamente a situações específicas competentes ao seu peculiar interesse (art. 22, XVII da CF/88). Esse é o primeiro ponto a ser observado.

No que diz respeito à aplicação das PPPs, por sua vez, embora existam entendimentos que teorizem se possa utilizá-las amplamente para o



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



atendimento de qualquer interesse público, tal instituto foi inequivocamente incorporado ao direito nacional como nova modalidade de concessão que envolve essencialmente a prestação de serviços públicos. Senão vejamos.

“(...) pode-se dizer que 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 em que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento ou instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público”. (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, in “Parcerias na Administração Pública”, 11ª edição, Editora Forense, 2017, p. 184-185).

Considerando tal conceito, ponderamos que a redação dos incisos do art. 5º do projeto de lei parece pretender *ampliar o leque de hipóteses que se amoldam ao propósito das PPPs*. E ao dispor sobre isso, lembrando que a matéria fica nitidamente atrelada ao conceito de licitações e contratos administrativos, como aludimos anteriormente, invade-se a competência da União para edição de normas gerais. Nesse sentido fica lançada nossa primeira ressalva.

Outro ponto a ser destacado é o seguinte. O artigo 23 do projeto, ao instituir as garantias que poder público poderá contrair, faz referência à constituição de fundos, vinculação de receitas e constituição de empresas estatais criadas para essa finalidade. Transcrevemos:

“Ocorre que o fundo, para assim ser considerado e existir validamente, tem que ser criado por lei que indique as receitas que ficarão vinculadas ao mesmo. O fundo é uma receita específica que a lei afasta do caixa único e vincula a um fim determinado. Sem receita determinada, o fundo não tem existência legal. Não há possibilidade de ser o fundo criado por instituição financeira ainda que esta integre a Administração Indireta. O que a instituição financeira poderá fazer é



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



tomar as medidas administrativas para colocar o fundo em funcionamento, depois de ter sido instituído por lei.

Também é juridicamente inaceitável que autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes não identificadas na lei possam destinar uma parte da sua receita e de seu patrimônio à constituição desse fundo. As entidades da Administração Indireta estão sujeitas ao princípio da especialidade, que significa a vinculação aos fins para os quais foram instituídas. Elas não podem destinar parcelas de sua receita ou de seu patrimônio a finalidade diversa, sem autorização legislativa específica. Todas elas são criadas ou autorizadas por lei, que define seus fins, o seu patrimônio, a sua receita. Se uma ou algumas dessas entidades dispõe de bens excedentes às suas necessidades, a lei terá que especificá-las e indicar os bens transferíveis ao Fundo. Não pode ser dada uma autorização em branco às autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes para destinarem verbas orçamentárias próprias, bens móveis ou imóveis, ou mesmo direitos de que sejam titulares. Sem autorização legislativa específica, essa destinação caracterizaria ato de improbidade administrativa definido no art. 10 da Lei nº 8.429, de 2-6-1992. Há que se lembrar também, que essa destinação não poderá fazer-se com infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000) exatamente pelo fato de tratar-se de lei complementar a que as leis ordinárias se sujeitam hierarquicamente". (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, in "Parcerias na Administração Pública", 11ª edição, Editora Forense, 2017, p. 203-204).

Nos termos da doutrina citada lançamos nossa segunda ressalva.

No que concerne a iniciativa de lei desta natureza, esta é certamente reservada ao Poder Executivo, tendo em vista que o diploma dispõe sobre a administração de bens do Município, serviços prestados pelo Poder Executivo, estrutura administrativa, contratação pelo próprio Poder Executivo, gestão de recursos orçamentários da Administração, matérias que só poderiam ter sido objeto de proposição oriunda do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 55 da Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 51.34741887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Finalmente, como já aludido em outras análises a presente proposição faz constar o comando de revogação genérico, expressão que não mais se emprega no ordenamento jurídico brasileiro desde a edição da Lei Complementar nº 107/2001, que alterou a redação do art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, e destacando as ressalvas anteriormente lançadas, encaminhamos o parecer ao sentido do prosseguimento do projeto à sua regular tramitação regimental, com conclusão às comissões competentes e posterior deliberação plenária. Ressaltamos, outrossim, que a matéria em apreço é **complexa**, e esclarecimentos adicionais poderão ser solicitados pelas comissões com relação a pontos específicos, tanto a este setor técnico quanto aos órgãos do Poder Executivo Municipal. À consideração superior, e com a aprovação, encaminhe-se o expediente à Diretoria Legislativa para as diligências de costume.

Sapucaia do Sul, 22 de novembro de 2017

Pablo José Camboim de Souza
OAB/RS 50.493
Matrícula 881

Aprovo .

João Roberto da Fonseca Junior
Procurador Chefe
OAB/RS 69.257