



PROCURADORIA GERAL

Parecer Jurídico Nº 48/2018

Referência: Projeto de Lei nº 024/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-privadas do Município de Gramado e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 024/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 14/06/2018, que institui o Programa municipal de parcerias público-privadas no âmbito municipal, dentro das diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Aduz na justificativa que o intuito das parcerias-público privadas, as chamadas “PPPs”, constituem uma modalidade de contratação entre o Poder Público e Entidades privadas com vistas à realização de obras de grande porte e à prestação de serviços públicos, através de concessões patrocinadas ou administrativas, compartilhando os riscos dos empreendimentos entre as partes envolvidas e com recursos predominantemente privados.

Refere ainda que, com o crescente aumento da demanda da prestação de serviços públicos à sociedade, com a escassez dos recursos públicos, que devem ser concentrados nas áreas prioritárias, como saúde e educação, outros setores se tornam carentes de investimentos e são tanto quanto importantes ao



município, especialmente aqueles que potencializam o desenvolvimento sustentável da infraestrutura existente.

Justifica, por fim que a proposição tem por objetivo juntar esforços entre o Poder Público e iniciativa privada, oportunizando atrair novos investimentos e melhorar a qualidade de vida da nossa população, assim como a infraestrutura turística que atrai milhares de visitantes à cidade.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, e está distribuída em artigos, parágrafos e incisos, com estrutura adequada, em conformidade com que a norma requer.

Entretanto, no art. 4º, o caput trata da concessão comum, enquanto que o parágrafo único se refere a concessão patrocinada e administrativa, não sendo adequado o texto constar de parágrafo único do artigo.



A melhor técnica seria o texto constante do parágrafo único estar disposto num novo artigo, a nosso juízo, o que sugerimos seja avaliado da redação final.

O prazo para vigência da lei previsto é para entrar em vigor na data de sua publicação, o que se aplica para matérias de pequena repercussão, como é o caso, vez que a regulamentação ora proposta é genérica e não trata do caso concreto, o que será objeto de análise futura e interna pelo Executivo Municipal.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre o Programa Municipal de Parcerias Público Privadas no âmbito municipal.

A Lei Orgânica estabelece que compete ao Município, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I, IX e XXIV, a saber:

"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

(...)

V – conceder e permitir os serviços públicos locais e os que lhes sejam concernentes:

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Neste sentido, a iniciativa e competência para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência para iniciar o processo proposto, nos termos da Lei Orgânica Municipal, art. 60, incisos VI, IX e X, senão vejamos:

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)



IX – contratar a prestação de serviços e obras, observando o processo licitatório;

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo regulamentação sobre programa Municipal de Parcerias Público-privadas no município, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos já referidos.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal faz alusão às contratações públicas como instrumentos de que pode se valer o Poder Público para a execução de suas tarefas, senão vejamos:

“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, § 1º, III;”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações “



“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Desta forma, se observa que a Constituição Federal não adota um regime de tipicidade fechada em relação às modalidades contratuais que podem vir a ser instituídas e utilizadas pelo Poder Público para a melhor execução de suas tarefas. Assim, obedecidas as balizas traçadas pelo constituinte, a formatação jurídica dos contratos da Administração é matéria sujeita à livre conformação do legislador, tanto no Federal, relativo à definição de normas gerais, quanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, naquilo que diga respeito às peculiaridades regionais e locais.

Neste cenário surgiu a Lei Federal nº 11.079/2004 (Instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas), que veio se somar às leis nº 8666/93 (institui normas para licitação e contratos na administração pública) e lei nº 8.987/95 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF), ambas com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos para desenvolver, da forma mais eficiente e possível, a prestação de serviços públicos.

As parcerias público-privadas despontam, a partir das legislações federais e estaduais, numa premissa de reforma do Estado, como uma nova modalidade de investimento proposta para a ampliação e melhoria da infraestrutura de nosso país, em todos os níveis da federação, através de um trabalho conjunto entre o setor público e a iniciativa privada. Elas surgem quando o Estado transfere para



alguma Entidade privada a responsabilidade de executar algum projeto para a população, realizado através de um “contrato administrativo de concessão”.

Muito embora já tenha sido inicialmente normatizada na esfera federal, através da lei nº 11.079/2004, para que o município possa estabelecer as parcerias público-privadas no seu território, requer a normatização da matéria no âmbito municipal, dentro das diretrizes gerais já estabelecidas.

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar tributos de sua competência, consoante o disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Neste sentido, o Executivo Municipal propõe regulamentar as parcerias público privadas no âmbito municipal, seguindo as diretrizes da lei federal nº 11.079/2004, que tem como principais premissas, as disposições que transcrevemos:

Art. 1ª Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. [\(Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015\)](#)

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

*§ 1ª **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.*

*§ 2ª **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.*



§ 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 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 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.

Desta forma, observamos que o texto municipal proposto contempla os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei Federal, o que se tornou requisito legal a ser observado pelos municípios, dispondo nos mesmos termos da lei federal o regramento que segue, relativo aos pontos referenciais do PL:

1. As parcerias público-privadas serão sempre através de contratos de concessão, cuja licitação será via concorrência pública, e poderá ocorrer em duas modalidades: concessão patrocinada ou concessão administrativa;
2. As principais características destas modalidades são: a) **concessão patrocinada**: se trata de concessão de serviços públicos ou obras públicas, envolvendo tarifa cobrada dos usuários e aporte de recursos tanto pela concessionária como pelo Poder Público. O concessionário se remunera da tarifa cobrada do usuário e ainda recebe patrocínio obrigatório do Poder Público; b) **concessão administrativa**: a relação é somente entre a concessionária e o Poder Público, não envolvendo terceiros. Não há tarifas ou qualquer remuneração paga pelos usuários, porque a remuneração é composta, basicamente, pela contraprestação entre o Poder Público e a concessionária.



3. Quando houver concessão de serviços públicos ou de obras públicas, onde NÃO haja pagamento do Poder Público ao Ente Privado, estaremos diante de uma **concessão comum**, não sendo esta modalidade reconhecida como parceria público-privada.
4. Os contratos de parceria público-privados não poderão ser em valor inferior a 10 milhões de reais; a prestação dos serviços não poderá ultrapassar 5(cinco) anos e o objeto só poderá ser fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública.
5. O prazo de vigência dos contratos de parceria público-privada não serão em prazo inferior a 5(cinco) anos, nem superior a 35(trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação.

Também observa-se que a legislação federal enumera requisitos que deverão ser observados: a necessidade de eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos; o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; a indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias.

Neste sentido, observamos que o projeto apresentado dispõe sobre as diretrizes gerais das parcerias público-privadas, define as atividades que possam ser aplicadas, cria o Conselho Gestor como Órgão encarregado da gestão do programa, define seus membros, atribuições, estabelece incumbência à Secretaria Municipal de Governança para executar as atividades operacionais e assessorar o Conselho gestor, incumbe ao Conselho a remessa semestral de relatório das atividades desenvolvidas em parcerias público-privadas, estabelece obrigatoriedade de audiências públicas com antecedência mínima de 15 dias úteis da data da publicação do edital da PPP, e consulta pública, com duração mínima de 30(trinta) dias, como requisitos prévios para aprovação do projeto. Estabelece ainda as condicionantes para



aprovação definitiva do projeto, entre as quais a demonstração do efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor do seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução. Também o texto municipal estabelece as cláusulas mínimas que os contratos das PPPs deverão prever e remete, de forma subsidiária, as cláusulas previstas no art. 23 da lei nº 8.987/95 e art. 5º da lei nº 11.079/2004 como legislação complementar. Por fim, define as alternativas de remuneração possíveis aos parceiros privados, observado a modalidade escolhida, as garantias que poderão ser oferecidas pela Administração Pública e faz a criação do Fundo Garantidor das PPPs, definindo suas fontes.

Destarte, os termos do PL apresentados são bastante detalhados e seguem estrutura similar adotada na Lei Estadual nº 12.234/2005, que regulou a matéria a nível estadual.

Tendo em vista a impossibilidade de maior arrecadação de capital do setor privado por meio de recursos tributários e a ausência de fundos por parte do Município para investimento em infra-estrutura, se torna uma alternativa aos entes públicos o estudo e o emprego das parcerias público-privadas (PPP) como forma de captação de recursos das esferas privadas na forma de investimentos.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 24/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação, **observando a os ajustes sugeridos nesta orientação jurídica quanto a técnica legislativa.**



Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar social, para emissão dos pareceres e após concluso nas comissões permanentes, ao Plenário para deliberação, submetendo aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É a orientação que submeto à consideração.

Gramado, 26 de junho de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon

Procuradora Geral

OAB/RS 68.402