



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Complementar nº 05/2022.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privada Municipal de Juína/MT e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 05/2022 Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privada Municipal de Juína/MT e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que apresenta o presente projeto de lei, a fim de instituir no âmbito do Município o Programa de Parcerias Público Privadas, possibilitando, assim, melhoramento no planejamento de projetos, maior eficiência, otimização de recursos e maior e melhor infraestrutura, financiada, neste modelo de contratação, pelo setor privado.

Argumenta que o projeto trata ainda da instituição do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas e dispõe sobre as garantias que serão prestadas. Por meio do presente projeto de lei busca-se disciplinar detalhadamente a estrutura da garantia concedida em sede de Parceria Público-Privada, de modo a estimular a participação do setor privado, com a segurança necessária para assunção das grandes dívidas inerentes à realização de investimentos. Assim, resta concedida ao parceiro privado, caso haja inadimplência do parceiro público, mecanismo seguro para imediato acesso aos recursos hábeis à satisfação da obrigação, trazendo solvibilidade ao projeto, certamente elevando a confiança dos potenciais investidores. A proposta está alinhada à legislação federal e, indiscutivelmente, incorpora avanços e boas práticas na contratação de parcerias público-privadas.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Da competência e da iniciativa

A Constituição Federal dispõe no art. 30, incisos I e II:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)

De igual modo, disciplina a Lei Orgânica em seu art. 14, inciso V, e art. 18 que compete ao Município:

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- (...)
- V - dispor sobre a concessão, permissão e autorização de serviços públicos, de utilidade pública ou essenciais de interesse social;
- (...)

Art. 18. A concessão de serviço público só será feita com autorização da Câmara, mediante contrato, precedido de concorrência, feita na forma da legislação federal vigente.

Importante trazer o entendimento de Marcos Augusto Perez¹ quanto a possibilidade do município suplementar a legislação federal de parceria público-privada e a utilização do instituto sem a existência de legislação própria:

“Além disso, pode o município suplementar a legislação federal de concessões e PPP (art. 30, II) no que couber, fixando, por exemplo, normas sobre PMI, criando programas, prioridades ou incentivos próprios na área de concessão de serviços.

¹ Carlos Valder do Nascimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Gilmar Ferreira Mendes (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 673/674.





ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Observe-se que não é imprescindível que o município edite uma legislação suplementar sobre PPP, par que possa realizá-las. A legislação federal na matéria já é suficientemente abrangente para possibilitar a realização de concessões comuns ou PPP em sentido estrito, sem a necessidade de suplementação. Mas a possibilidade de suplementação normativa, por meio da edição de leis e regulamentos específicos, desde que obviamente não contrariem o disposto na legislação federal, é uma faculdade derivada da autonomia federativa municipal".

Desta forma, o projeto de lei em análise 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, qualquer vício de origem na presente propositura.

II.2 – 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, *in verbis*:

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



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

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.

Assim, 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 pela Poder Público para melhor execução de suas tarefas.

Por conseguinte, obedecidas as balizas traçadas pelo constituinte, a formação jurídica dos contratos da Administração é matéria sujeita à livre conformação do legislador, tanto na esfera 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 federais nº 8.666/93 (institui normas para licitação e contratos da administração pública) e nº 8.987/95 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF), ambos com o fito de proporcionar à Administração Pública os meios jurídicos para desenvolver, da forma mais eficiente e possível, a prestação de serviços públicos.



ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Sobre a parceria público-privada o nobre doutrinador Matheus Carvalho² faz didática definição:

"A Lei 11.079/04 criou as Parcerias Público-Privadas que nada mais são senão espécie de concessão de serviços públicos. Com efeito, trata-se de acordos firmados entre o particular e o poder público com o objetivo de prestação de serviços público de forma menos dispendiosa que o normal, podendo, ainda, admitir-se o fornecimento de bens ou execução de obras."

Estes contratos se caracterizam pela existência de contraprestação pecuniária do ente estatal, além da existência de compartilhamento dos riscos da atividade executada".

Cumpre também trazer os ensinamentos do jurista José dos Santos Carvalho Filho³ que critica a nomenclatura atribuída pela lei federal:

Aqui é imperioso comentar a questão do *nomen juris* do instituto. A ementa da lei refere-se a "*contratação de parceria público-privada*", mas no art. 2º se qualifica a parceria como contrato administrativo de concessão. A lei ficou confusa nesse ponto. A correta denominação deveria ser a de "contrato de concessão especial de serviços públicos", para distinguir tal ajuste, como vimos, da concessão comum. A expressão "*contrato de parceria*" é tecnicamente imprópria. Primeiramente, há inegável contradição nos termos: onde há contrato (tipicamente considerado) não há parceria em seu sentido verdadeiro. Além disso, o denominado "*parceiro privado*" nada mais é do que uma pessoa comum do setor privado, que, como tal, persegue lucros e vantagens na execução do serviço ou da obra pública. Quando a isso, aliás, nenhuma diferença tem ela em relação às pessoas concessionárias na concessão comum. O que caracteriza a verdadeira parceria, isto sim, é a cooperação mútua, técnica e financeira, com objetivos comuns (e não contrapostos, como ocorre nos contratos em geral) e sem fins lucrativos, conforme sucede nos *convênios* e nos contratos de gestão firmados com organizações sociais, previstos na Lei nº 9.637/1998.

² CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 9 ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. P. 904.
³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019. P. 456/457.





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

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 no disposto nos artigos 1º e 2º do projeto de lei em análise.

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 da parcerias público-privada, define as atividades que possam ser aplicadas, cria o Conselho Gestor como órgão encarregado da gestão do programa, define seus membros e atribuições. Estabelece ainda as condicionantes para aprovação definitiva do projeto, entre as quais a demonstração do efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância do valor do seu objeto. Também o texto municipal estabelece cláusulas mínimas que os contratos deverão prever e remete, de forma subsidiária as cláusulas previstas na lei federal.

Neste diapasão, define as alternativas de remuneração possíveis aos parceiros privados, observado a modalidade escolhida, as garantias que poderão ser oferecidas pela Administração Pública.

Por fim, em que pese constar na mensagem a criação de fundo garantidor das parcerias público-privadas, não há sua previsão no projeto de lei.

II.3 – Da redação final





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 5/2022 pode ser observado a existência de vícios formais de redação, que deverão ser corrigidos pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, senão vejamos:

1º) No Art. 2º, parágrafo único: as iniciais das palavras “serviço” e “público” devem ser grafadas em letras minúsculas;

2º) No Art. 9º: sugere a mudança da redação para “O Presidente do Conselho Gestor, será escolhido através de eleição, dentre os seus membros”;

3º) No Art. 12, §1º: colocar em itálico a palavra “*ad referendum*” e grafar em inicial minúscula a palavra “colegiado”;

4º) No Art. 12, §2º: grafar em inicial minúscula a palavra “colegiado”;

5º) No Art. 13, *caput*: grafar em inicial minúscula a palavra “celebração”;

6º) No Art. 13, §1º: grafar em inicial minúscula as palavras “sociedade de propósito específico”;

7º) No Art. 13, §3º: grafar em inicial minúscula as palavras “sociedade de propósito específico”;

8º) No Art. 14, inciso IV: diante do princípio da simetria, necessário se faz adequação da redação deste inciso de acordo com a nova redação dada ao art. 8º, inciso IV, da Lei Federal nº 11.079/04, pela Lei Federal nº 14.227/21, qual seja, “garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras”;

9º) No Art. 15: grafar em inicial minúscula as palavras “decreto”, “registro”, “avaliação”, “seleção”, “aprovação”, “projeto”, “executivos”, “estudos”, “viabilidade”, “empreendimentos”, “investigações” e “levantamentos”;

10) No Art. 18: diante do princípio da simetria, necessário se faz adequação da redação deste artigo de acordo com a nova redação dada ao art. 10





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

da Lei Federal nº 11.079/04, pela Lei Federal nº 14.133/21, na qual incluiu a possibilidade de realização na modalidade concorrência ou diálogo competitivo;

11) No Art. 26: grafar em inicial minúscula as palavras “desenvolvimento”, “econômico”, “social”, “ciência” e “tecnologia”.

Diante dos vícios formais de redação existentes, a Advocacia da Câmara Municipal de Juína s.m.j. RECOMENDA aos membros Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a proposta de EMENDA, objetivando adequar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.4 – Da tramitação e votação

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “e”, do Regimento Interno).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação.

O *quórum* para aprovação será por maioria absoluta, através de processo de votação simbólico, em conformidade com o art. 67 da Lei Orgânica.

III – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Advocacia da Câmara Municipal do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa, depois de observadas as recomendações constantes neste parecer, OPINA s.m.j. pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 05/2022.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.





ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

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

Juína/MT, 21 de março de 2022.



Janaína Braga de Almeida Guarienti
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019