**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 0007, DE 24 DE MARÇO 2023, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DO ART. 10, DA LEI COMPLEMENTAR N° 1.124/14, AUTORIZANDO A VINCULAÇÃO DAS RECEITAS ADVINDAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O COSIP/CIP - CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA EM CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA QUE CONTEMPLEM A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do chefe do Executivo, que altera a Lei Complementar nº 1.124/2014, que dispõe sobre alteração do art. 10, da Lei Complementar n° 1.124/14, autorizando a vinculação das receitas advindas da Contribuição para o COSIP/CIP - Custeio do Serviço de Iluminação Pública em contratos de Parceria Público-Privada que contemplem a prestação do serviço público de iluminação pública e dá outras providências.

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

*“Artigo 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*.”

A atividade legislativa municipal, concretizada em leis ordinárias, complementares, decretos, etc., não guarda vinculação exclusiva à matéria nela regulada, que deve apresentar compatibilidade vertical com aquelas que lhe servem de parâmetro, previstas nas Constituições Estadual e Federal.

A congruência constitucional perpassa pelo exame da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Magna Carta, em prestígio ao princípio do pacto federativo (artigo 1º, Constituição da República), estruturante da ordem jurídico-institucional.

Nesse particular, o texto da Lei Maior prevê em seu artigo 30:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”*

A propósito do tema, Alexandre de Moraes, em sua obra “Direito Constitucional”, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados-Membros, aquelas de interesse regional; aos Municípios, as de interesse meramente local.

O mesmo doutrinador, dispondo particularmente sobre o conceito de “interesse local” inerente à atividade legislativa municipal, acentua na referida obra:

*“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)”.*

Após breve introdução quanto ao poder de legislar do Município, primeiramente cabe apontar que referido projeto visa alterar a lei que dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município.

Consta da bem fundamentada exposição de motivos, do secretário responsável pela pasta, corroborada pela justificativa do autor, o seguinte:

*EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS*

*Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.*

*Encaminho para apreciação de Vossa Excelência e posterior envio a Câmara Municipal, o presente Projeto de Lei Complementar que tem por objetivo a alteração do art. 10, da Lei Complementar nº 1.124, de 4 de novembro de 2014, com a inclusão do inciso IX.*

*O presente Projeto de Lei Complementar dispõe sobre a vinculação das receitas advindas da COSIP/CIP - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, como mecanismo de garantia em contratos de Parceria Público-Privada que contemplem a prestação do serviço público de iluminação pública.*

*A COSIP/CIP - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública possui como a principal finalidade a manutenção, expansão e desenvolvimento da rede de iluminação pública municipal. A COSIP/CIP pode ser vinculada em projetos de parcerias público-privadas desde que esteja contemplado no objeto serviços de iluminação pública, dando sustentação econômico-financeira com fins à concessão da infraestrutura da iluminação pública municipal, sua eficientização e manutenção. Portanto, tal vinculação configura conditio sine qua non para a viabilidade econômico-financeira de projetos, podendo, também, ser instrumento de vinculação como mecanismo de pagamento e garantia, nos termos do art. 8º, inciso I, da Lei Federal nº 11.079/04.*

*Neste contexto, é fundamental que o Poder Concedente garanta o pagamento das contraprestações pecuniárias por meio de mecanismos previamente definidos e estruturados.*

*Considera-se de alta relevância tal autorização, pois visa mitigar ou eliminar o risco de inadimplência do ente público, sendo considerado um atrativo em potencial para os investidores privados.*

*Por se tratar de um tema de grande relevância e ante os motivos expostos, aguardo que o presente Projeto de Lei Complementar seja encaminhado a Câmara Municipal e seja aprovado pela unanimidade dos Senhores Vereadores, permanecendo à disposição para maiores elucidações.*

*Fábio Vieira de Souza Leite*

*Secretário Municipal de Governo*

O instituto das Parcerias Público-Privadas, espécie de concessão, constitui uma valiosa ferramenta para viabilizar projetos que demandem muito investimento, que a Administração Municipal não consegue viabilizar em razão de sua arrecadação e, especialmente, por razão do cumprimento de suas obrigações prioritárias como a saúde e educação.

Os serviços públicos são regulados por meio do Poder concedente, através de lei, regulamento ou contrato, contemplando os direitos e deveres tangentes às partes e aos usuários, a forma, os meios e prazos de execução, fiscalização e controle do serviço, objeto da concessão.

Esses serviços estão diretamente relacionados ao exercício de controle da Administração Pública, haja vista que tudo o que é público precisa e deve ser fiscalizado.

Nesse projeto, o formato de controle que nos interessa é o controle realizado pelo Poder Legislativo, que é o chamado controle político, consoante a competência constitucional que lhe foi imputada.

Sob esta perspectiva, fato é que diversas concessionárias de serviços públicos atuam em nossa cidade, sendo que muitas delas mantem ótima relação com o Poder Público local, se mostrando solicitas em atender as demandas da população.

O artigo 10 da Lei Orgânica do Município de Botucatu (LOMB) estabelece qual o limite do Poder Fiscalizador do Legislativo de Botucatu, garantido à Câmara o poder de fiscalizar mediante controle externo (requerimentos), a administração direta ou indireta, as fundações e empresas em que o município detenha a maioria do capital social**, bem como as concessionárias e permissionárias de serviço público com atuação nos limites do Município.**

Com efeito, como é sabido, a ordem jurídica instituiu três espécies de controle: o controle administrativo ou interno, o controle legislativo ou parlamentar e o judiciário.

O controle legislativo se dá pelo controle político, que é exercido pela Casa Legislativas, consoante a competência constitucionalmente estabelecida e pelo controle orçamentário e financeiro que conta com o auxílio da Corte de Contas.

Centrados na questão dos serviços públicos concedidos, tem-se que não apenas a concessão destes serviços públicos sujeita-se ao controle jurídico, mas também a forma de sua prestação.

Assim como a regulamentação das concessões compete ao Poder Público, o controle dos serviços públicos, independentemente da modalidade adotada para sua prestação aos usuários, também incumbe ao Poder Público. É, pois, atribuição indeclinável do Poder Público garantir a prestação do serviço público adequado.

O art. 6º da Lei n. 8.987/95, também respalda o presente projeto de lei em apreço, ao dispor que:

*Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

*§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

*§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.*

Ademais, a possibilidade de delegação de serviços públicos pelos Municípios decorre de expressa autorização constitucional:

*Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

Sendo o Poder Público concedente fiador da adequada disponibilização dos serviços públicos concedidos para os usuários, cabe a ele exigir eficiência, economia (modicidade) e atualização de quem os presta. Estas exigências revelam o poder-dever de fiscalização dos serviços públicos concedidos pelo Poder Púbico justificando, inclusive, a verificação da administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros nas empresas concessionárias, o conhecimento da rentabilidade dos serviços para a fixação de tarifas justas, bem como a punição às infrações regulamentares e contratuais, conforme previstos na Lei nº 8.987/95.

A garantia da prestação dos serviços públicos concedidos está diretamente relacionada com o exercício do controle na Administração Pública – que é obrigatório, uma vez que envolve a gestão de coisas públicas – e, dentro deste, o poder-dever de fiscalizar.

A autonomia conferida a essas concessionárias não significa uma discricionariedade absoluta. Ao contrário, a autonomia só pode se pautar na mais absoluta transparência. Todos os atos devem ser exaustivamente divulgados e justificados. Para esse tipo de entidade a prestação de contas é muito mais do que formalidade, é sua razão de ser, pois todos os agentes econômicos, sejam eles provedores ou consumidores de serviços públicos, querem clareza das regras que regem cada setor.

Em breve síntese, a relativamente simples alteração proposta à Lei Complementar nº 1.124/14 tem como objetivo incluir no rol das garantias dos contratos firmados nas PPPs, por meio da inclusão de um inciso “*IX. receitas provenientes da COSIP/CIP - Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, quando o objeto contemplar a prestação de serviço público de iluminação pública.*

A justificativa deixa claro que ao dispor sobre a vinculação das receitas advindas da COSIP/CIP - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, seria uma forma ainda mais eficaz como mecanismo de garantia em contratos de Parceria Público-Privada, desde que contemplem a prestação do serviço público de iluminação pública.

A COSIP/CIP - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública possui como a principal finalidade a manutenção, expansão e desenvolvimento da rede de iluminação pública municipal, podendo ser vinculada em projetos de parcerias público-privadas, desde que esteja contemplado no objeto serviços de iluminação pública, dando sustentação econômico-financeira com fins à concessão da infraestrutura da iluminação pública municipal, sua eficientização e manutenção.

Tal vinculação daria maior viabilidade econômico-financeira daos projetos, sendo instrumento de vinculação como meio de pagamento e garantia, nos termos do art. 8º, inciso I, da Lei Federal nº 11.079/04:

*Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:*

*I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal ;*

Dessa forma, o Poder Concedente teria mais uma forma para garantir o pagamento das contraprestações pecuniárias por meio de mecanismos previamente definidos e estruturados.

Ademais, importantíssima referida autorização, pois visa mitigar ou eliminar o risco de inadimplência do ente público, sendo considerado um atrativo em potencial para os investidores privados.

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, não se constatando afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Abordando o tema em questão e conforme se extrai do artigo 5º, incisos I e XI, da Lei Orgânica do Município de Botucatu, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Feitos esses esclarecimentos, observa-se que o projeto de lei em tela, de iniciativa executiva, contém proposição específica, cabendo somente ao Prefeito esta análise, sob pena de representar ingerência nas suas prerrogativas, caso o projeto partisse do Legislativo.

Essa propositura é veiculada por meio de lei complementar, por estar promovendo alteração em outra lei complementar, bem como por estar de acordo com o que estabelece o artigo 166, inciso VII do Regimento Interno da Câmara Municipal:

*“Art. 166 São Leis Complementares as concernentes às seguintes matérias:*

*...*

*VII - criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Municipal, direta ou indireta;*

No caso do Projeto de Lei em análise, verifica-se a iniciativa privativa do Prefeito Municipal por tratar de serviço público municipal que pode ser permitido ou concedido e está sujeito à regulamentação e permanente fiscalização por parte do Poder Executivo.

Nesse passo é o que prevê a Lei Orgânica do Município de Botucatu:

*“Art. 76 Os serviços permitidos ou concedidos estão sujeitos à REGULAMENTAÇÃO e permanente fiscalização por parte Poder Executivo e podem ser retomados quando não mais atendam aos seus fins ou as condições de contrato.”*

O Projeto é de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal, uma vez que trata de regulamentação de serviços públicos e de atribuições de órgãos da Administração Municipal.

Resta atendida, portanto, a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de maioria absoluta, conforme estabelece o artigo 40, II, “i” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

*“O Plenário deliberará:*

*II - Por maioria absoluta sobre:*

*(...)*

*i) criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Subprefeituras, Conselho de Representantes e dos órgãos da administração pública;”*

Assim, o Projeto de Lei Complementar, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Orçamento e Finanças e Comissão de Obras e Serviços Públicos.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 03 de abril de 2023.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716