



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



“Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias” (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.º: 233/2021

Assunto: Projeto de Lei n. 6.234/2021

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 113/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o ***Projeto de Lei n. 6.234/2021***, de autoria do Poder Executivo, que ***institui o programa municipal de parcerias público-privadas e dá outras providências***.

O projeto de lei (fls. 03-v/10-v) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fls. 02-v/03) e de cópia de documentos complementares (fls. 11/21). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 22), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 23), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 24).

Em seguida, o Poder Executivo solicitou a retirada do projeto de lei para alterações (fls. 25/26), retornando o texto com modificações (fls. 27/36).

2) OBJETO

A proposição visa instituir o programa de parcerias público-privadas no âmbito deste Município, regulamentando-se, portanto, neste ente federativo e de acordo com as nossas realidades locais, o referido instituto, atualmente tratado pela Lei Federal n. 11.079/2004.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.



3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

¹ Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contém algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato" (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, complementar leis federais e estaduais.



Cumprе citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local e a proposição visa complementar a legislação federal, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Republicana. Com efeito, o projeto de lei visa instituir o programa de parcerias público-privadas no âmbito deste Município, regulamentando o instituto à luz de nossa realidade local e, ao mesmo tempo, suplementando a legislação federal.

Nesse ponto, adentro em breves digressões teóricas sobre a possibilidade de o tema ser regulamentado por lei municipal. De início, não ignoro a previsão contida no artigo 1º da Lei Federal n. 11.079/2004, segundo o qual a referida *“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”*. Observo, ainda, que a referida lei possui artigos que são de aplicação nacional (arts. 1º a 13) e artigos cuja aplicação é específica para a União (arts. 14 a 22).

Todavia, conforme posicionamentos doutrinários que, no meu entender, se mostram mais modernos e balizados com a finalidade do instituto da parceria público-privada, é necessário interpretar a Lei Federal n. 11.079/2004 à própria razão de ser do instituto. Quero dizer que as parcerias público-privadas surgiram para desburocratizar e tornar mais eficiente a prestação dos serviços públicos, tendo como principal foco a

⁴ Discorre José Cretella Júnior: *“Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada”* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Municipal*. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

realização e a preservação dos direitos fundamentais dos indivíduos. Para atingir esse objetivo, notadamente por parte dos entes federativos menores, é necessário ver que, embora algumas disposições da lei tenham caráter geral e nacional, não há impeditivo para que estes entes realizem inovações legislativas, com vistas a tornar mais efetiva a aplicação do instituto.

Evidentemente que tais inovações legislativas devem respeitar a competência legislativa da União contida no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República⁵. Todavia, parcela da doutrina entende possível a criação de normas específicas pelos entes federativos em relação a alguns assuntos regulados pelos artigos 1º a 22 da Lei Federal n. 11.079/2004.

Essa interpretação, obviamente, deve ser feita com cautela, mas no entender deste subscritor é seguramente possível realizar inovações legislativas que desembarquem a própria aplicação da legislação federal, especialmente no âmbito dos municípios. É o caso, por exemplo, do valor mínimo do contrato, que a lei federal fixa em R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Sabemos que esse valor é muito elevado e impede que municípios menores possam celebrar parcerias público-privadas. Sobre o tema, trago à baila lição de *Rafael Carvalho Rezende Oliveira*, senão vejamos:

“Ao contrário do que ocorre na concessão comum, exige-se valor mínimo para a celebração de contrato de PPP que não pode ser inferior a R\$ 10.000.000,00, conforme dispõe o art. 2.º, § 4.º, I, da Lei 11.079/2004, alterado pela Lei 13.529/2017. O valor mínimo para as PPPs será representado pelo valor constante da proposta apresentada pelo parceiro privado na licitação, na qual são estimados os custos, os riscos e as receitas necessárias para execução do contrato.

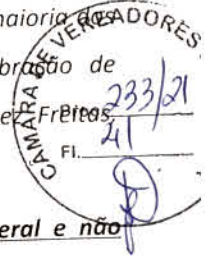
Há discussão quanto ao alcance federativo da exigência do valor mínimo nos contratos de PPPs:

Primeira posição: o valor mínimo deve ser observado por todos os entes da Federação, pois a Lei 11.079/2004 consagra, como regra, normas gerais de PPPs (art. 1.º, caput e parágrafo único), e as normas específicas, direcionadas exclusivamente à União, constam do capítulo VI da Lei (arts. 14 a 22). Por outro lado, o caráter nacional da norma não ofenderia o princípio federativo, pois a eventual insuficiência econômica dos Entes

⁵ 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.

federados para alcance do valor mínimo poderia ser suprida pela formatação prévia de consórcios públicos. Nesse sentido: Alexandre Santos de Aragão e Carlos Ari Sundfeld.

Segunda posição: o valor mínimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) aplica-se apenas à União, sob pena de inviabilizar a utilização de PPPs no âmbito da maioria dos Estados e Municípios que não teriam capacidade econômica para celebração de contratos vultosos, colocando em risco a federação. Nesse sentido: Juarez Freitas, Gustavo Binenbojm e Flavio Amaral Garcia.



Perfilhamos o entendimento de que a norma deve ser considerada federal e não nacional, aplicando-se exclusivamente à União, tendo em vista dois argumentos:

- a) o elenco de normas federais no capítulo VI (arts. 14 a 22) da Lei 11.079/2004 não significa que as demais normas sejam, necessariamente, gerais;
- b) o eventual caráter nacional da norma impediria o uso da PPP pela maioria dos Estados e Municípios, o que contrariaria o princípio federativo (art. 18 da CRFB), razão pela qual cada ente federativo tem autonomia para fixar os respectivos valores mínimos, levando em consideração a respectiva realidade socioeconômica.⁶

Assim, perfilho o mesmo entendimento acima mostrado, e, no mais, ressalto que o projeto de lei municipal fixa em R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) o valor mínimo para que o Município de Vilhena celebre parcerias público-privadas, o que, a meu ver, no sentido dos argumentos acima expostos, é uma inovação legislativa formalmente constitucional, ainda que a Lei n. 11.079/04 preveja valor mais elevado, visto que o objetivo da lei municipal é tornar possível a aplicação do instituto no âmbito desta municipalidade.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise, embora a princípio seja da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁷), contém regras sobre organização administrativa, o que atrai e fixa a iniciativa legislativa privativa do Prefeito (art. 68, IV, LOM⁸). Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

⁶ Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 328-329.

⁷ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

⁸ Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: [...] IV – organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração.

A large, stylized handwritten mark or signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁹.



3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Com efeito, não identifiquei qualquer indicativo de ofensa à Constituição da República, especialmente o disposto no art. 175, CR, ou à Constituição do Estado de Rondônia, especialmente o disposto no art. 16, CE, de maneira que, a meu ver, o Projeto de Lei n. 6.234/2021 também é materialmente constitucional.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 11.079/2004 institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. No mais, analisando o teor da proposta legislativa, em comparação com os comandos da referida lei, não vislumbro qualquer incompatibilidade, o que me induz à conclusão de que o projeto de lei em apreciação atende ao preceito da legalidade.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), não vislumbro a necessidade alterações, valendo ressaltar, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

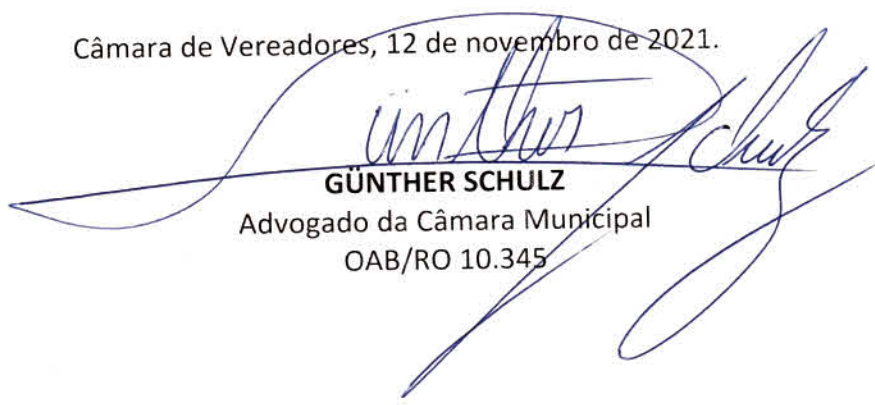
Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.234/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este

⁹ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 12 de novembro de 2021.


GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

