



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG N° 02/2022

PROJETO DE LEI N° 72/2021

INTERESSADO(A): Vereador Fabinho Polisinani

ASSUNTO: Concessão de serviço público

I. Projeto de Lei nº 072/2021, que autoriza a outorga de concessão do serviço de coleta, gestão e operação da área de transferência e triagem, processamento, transbordo, transporte e destinação final de resíduos da construção civil no município de Garça.

II. Restrição indevida à contratação de terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido.

III. Inobservância aos preceitos dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 25 da Lei 8.987/1995.

IV. Possibilidade de emenda ou substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos arts. 153 e 154 da RICMG.

V. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 072/2021, por meio do qual o Chefe do Executivo busca obter autorização legislativa para a outorga de concessão do serviço de coleta, gestão e operação da área de transferência e triagem, processamento, transbordo, transporte e destinação final de resíduos da construção civil.

De acordo com o Projeto, a concessão será realizada por meio de procedimento licitatório, na modalidade concorrência pública, cujo edital deverá estabelecer as condições para participação no certame licitatório e a forma de execução e fiscalização dos serviços, observado o disposto na Lei nº 8.987/95 e suas alterações.

O prazo de vigência da Concessão será de até 10 (dez) anos, podendo ser prorrogado por igual período, devendo a execução dos serviços observar a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei Federal nº 12.305/2010), bem como as disposições da Lei Municipal nº 5.321/2019.

Ademais, o Projeto de Lei possibilita, tão somente, a subcontratação do serviço de recolhimento e transporte dos resíduos até a área de transferência e triagem, mediante prévia autorização do Município.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

A fim de justificar tal medida, o autor da proposição assevera que o Projeto de Lei se justifica na obrigatoriedade de o Município “*buscar meios para garantir o desenvolvimento sustentável, adotando todas as medidas necessárias em relação aos rejeitos dos resíduos da construção civil, desde a coleta até sua destinação final, de modo a efetivar um meio ambiente equilibrado, nos termos do que prevê o artigo 225 da Constituição da República*”.

É a síntese do necessário.
Passo a opinar.

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. (...)

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;*
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;*
- III – assinatura do autor ou autores;*
- IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos arts. 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre a concessão de serviço público de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal:



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...)

Desta forma, ao se dispor sobre a concessão de serviço público do Município, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.

A concessão de serviço público é definida como uma modalidade de contrato administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público, firmado pela Administração Pública com o objetivo de repassar a execução de determinado serviço público de sua competência para a iniciativa privada, nos moldes do art. 175 da Constituição Federal.

Segundo a previsão da Lei nº 8.987/95, em seu art. 2º, II, concessão de serviço público “é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Da leitura do Projeto em testilha, especialmente de sua justificativa, se nota que a matéria é de natureza legislativa, e o aval desta Casa é medida que se impõe, conforme imposto pelo art. 2º da Lei nº 9.074/95, cujo preceito exige que a concessão de serviço público seja precedido de autorização legislativa:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

Ademais, a Lei nº 8.987/95, em seu art. 5º, expressamente impõe licitação prévia para as concessões contratadas pela Administração Pública, cujo edital deverá caracterizar o objeto, a área e o prazo pretendido, requisitos os quais foram observados pelo Projeto em análise.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Todavia, ao limitar a contratação de terceiros pela concessionária, possibilitando, tão somente, a subcontratação do recolhimento e transporte dos resíduos até a área de transferência e triagem (art. 4º do Projeto), a proposição acabou por desrespeitar os preceitos do art. 25 da Lei nº 8.987/95:

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

Ou seja, incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, garantindo-lhe a faculdade de contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

Inclusive, ainda que a concessionária opte por subcontratar tais atividades (inerentes, acessórias ou complementares), caberá a ela (e somente a ela!) responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros.

Além disso, em razão de os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros serem regidos pelo **direito privado**, não poderá o Município impor sua prévia autorização para subcontratação, conforme exigido pelo art. 4º do Projeto de Lei.

Esse é o entendimento do Pretório Excelso acerca do tema:

CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO. AUTORIZAÇÃO LEGAL EXPRESSA PARA A CONTRATAÇÃO NAS ATIVIDADES NÃO APENAS ACESSÓRIAS, MAS TAMBÉM PARA O DESEMPENHO DAS QUE SÃO INERENTES AO SERVIÇO CONCEDIDO. A própria Súmula 331 - TST consagra a terceirização embasada em fontes legais. *A Lei n.º 8.987/95, ancorada na CF/88, em seu art. 25 § 1º proclama que a concessionária de serviço público pode contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, e não apenas as acessórias e complementares ao serviço concedido. Recurso conhecido e provido.* (Processo 0258200-62.2001.5.07.0001: Recurso Ordinário. Relator: MANOEL ARÍZIO EDUARDO DE CASTRO. Pleno do TRT da 7ª Região. Data da publicação: 27.03.2006.)



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Não a toa, o Supremo Tribunal Federal, na ADC 57 - DF, declarou a constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei 8.987/1995, e pacificou sua jurisprudência acerca da possibilidade de as empresas concessionárias contratarem terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. CNI. LEGITIMIDADE DA AUTORA. ART. 25, § 1º, DA LEI 8.987/1995. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO. SÚMULA 331 DO TST. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL FIRMADA NO JULGAMENTO DA ADPF 324 E DO RE 958.252. TEMA 725 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Ação declaratória de constitucionalidade conhecida. Legitimidade da Confederação Nacional da Indústria, ainda que a norma questionada seja mais abrangente do que seu objeto social. 2. Declaração de constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 quanto à terceirização de atividades por empresas concessionárias de serviço público. 3. Jurisprudência do STF consolidada, durante os julgamentos da ADPF 324, Rel. Ministro Roberto Barroso e, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 958.252, Rel. Ministro Luiz Fux, no sentido de reconhecer a constitucionalidade do instituto da terceirização em qualquer área da atividade econômica, afastando a incidência do enunciado sumular trabalhista. 4. Controvérsia acerca da aplicação da Súmula 331 do TST frente ao princípio da legalidade, visto que aquela retira eficácia do dispositivo questionado ao proibir a terceirização por parte de empresas privadas e da Administração Pública Direta e Indireta, incluídas aí as concessionárias de serviços públicos. 5. Pedido julgado integralmente procedente para declarar a constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995.

(STF - ADC: 57 DF - 0075183-58.2018.1.00.0000, Relator: Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 03/10/2019, Tribunal Pleno, Publicação: 05-12-2019)

Oportuno trazer a baila a tese firmada pelo C. STF, em sede de repercussão geral (Tema 725), no autos do RE 958252, acerca da licitude da terceirização: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”.

Logo, não poderá a municipalidade restringir, através do Projeto em voga, a possibilidade de a concessionária contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, tampouco impor a prévia autorização do Poder Público para tal medida, sob pena de esbarrar nos comandos dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 25 da Lei 8.987/95.

Assim, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, a fim de compatibilizá-lo aos preceitos legais em voga.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

É evidente que o fato de se tratar de Projeto de Lei decorrente da iniciativa do Chefe do Executivo não elimina a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ou substitutivos.

Em outras palavras, é inegável que os parlamentares podem apresentar emendas aos Projetos de Lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que estas **(a)** guardem pertinência temática com o projeto inicialmente apresentado, **(b)** não desvirtuem por completo a propositura originária, e **(c)** sejam respeitados os limites constitucionais ao poder de emendas referentes à matéria orçamentária.

Esse entendimento é pacífico no âmbito do STF:

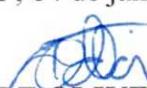
“(…)

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármem Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do Regimento Interno da Casa, objetivando corrigir os vícios apontados, sob pena de se esbarrar nos comandos dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 25 da Lei 8.987/95.

É o parecer.

Garça/SP, 04 de janeiro de 2022.


RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo