



TC nº 72-000.577.15-07

**REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. SES.
Concessão de serviços e ativos. Iluminação pública.
CONHECIDA. Votação unânime. IMPROCEDENTE.
Votação por maioria.**

Legislação citada: Lei 11.079/04. Lei Mun. 14.517/07.

2.811ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 24/09/2015

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, uma vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, ademais, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e MAURÍCIO FARIA, conforme declaração de voto apresentada, votando o Conselheiro Presidente ROBERTO BRAGUIM para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgá-la improcedente, por entender que a Concessão Administrativa dos Serviços e Ativos relacionados com a Iluminação Pública, mediante Parceria Público Privada, prescinde de autorização legislativa específica, desde que respeitados os requisitos e restrições estabelecidos na Lei Federal 11.079/2004 e na Lei Municipal 14.517/2007.

Vencidos, no mérito, os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor que, consoante voto proferido em separado, julgou-a procedente, registrando a necessidade de autorização legislativa prévia para a concessão de serviços públicos, e DOMINGOS DISSEI que, nos termos de seu voto proferido em separado, julgou-a procedente, por entender que a lei municipal autorizadora dessa concessão constitui condição de validade do contrato a ser formalizado.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, para que seja levado ao conhecimento de todos os vereadores do legislativo paulistano, bem como ao Excelentíssimo Senhor Prefeito da Cidade de São Paulo, arquivando-se, a seguir, os autos.



Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de maio de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente, com voto

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC n.º 72.000.577-15-07 de representação interposta pelo Vereador José Police Neto, com pedido de liminar, em face do chamamento público nº 01/SES/2013, com o fito de que seja sustado/obstado o certame licitatório (concorrência) referente à concessão de serviços e ativos relacionados à iluminação pública.

Pretende o Representante questionar o Tribunal de Contas sobre a necessidade de autorização legislativa da Câmara Municipal para contratação, mediante Parceria Público-Privada, do serviço de Iluminação Pública da Capital.

Nessa senda, trouxe ao presente feito a fundamentação jurídica inserta na Carta Constitucional, na Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem assim o tratamento normativo oferecido pela ANEEL, no tocante à respectiva transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras para o Poder Público Municipal.

Ao final, requereu, em síntese, que, em sede liminar, esta Egrégia Corte de Contas determinasse que o Executivo Municipal se abstivesse de dar início, instaurasse o procedimento licitatório (concorrência), visando à concessão, para determinar ao Executivo Municipal que por iniciativa própria (projeto de lei), obtivesse a autorização legislativa da Colenda Câmara Municipal.

A AJCE concluiu pelo não conhecimento da representação em razão da falta de interesse de agir, bem como da impossibilidade jurídica do pedido, levando em conta que o modelo proposto



pela Administração poderia sofrer alterações antes mesmo de sua finalização e lançamento do Edital de convocação para a licitação.

Ainda, a AJCE realçou que esta mesma Corte de Contas, no TC nº 1.182.08.67, já discorreu sobre o assunto, sendo que acolheu, por unanimidade pelo Plenário, a tese de ausência de autorização legislativa para a contratação por meio de Parceria Público-Privada nos serviços de Iluminação Pública, dentre outros.

Em análise preliminar foi indeferido o pedido liminar por ausência do requisito do “periculum in mora”, dando-se prosseguimento à instrução do feito.

A Origem, regularmente intimada, apresentou documentações de folhas a ensejar nova manifestação do corpo jurídico desta Corte.

A AJCE esclareceu que a Origem havia oferecido informações, inclusive com as cópias dos pareceres da PGM e do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 01-00208/2014. Assinalou que as informações ostentadas, na verdade, eram muito análogas às enviadas pela Municipalidade de São Paulo ao Nobre Edil José Police Neto e Representante dos presentes autos ao colacionar cópia do mesmo para instruir a aludida Representação a esta Corte de Contas (fls. 36/37).

Dentro do quadro exposto, enfatizou pareceres da PGM, acolhidos pela Secretaria de Negócios Jurídicos com o escopo de se nutrir quanto à desnecessidade de autorização legislativa para a contratação em comento, sendo que com relação à aprovação do Substitutivo nº 02 ao Projeto de Lei nº 01-00208/2014 de autoria do Poder Executivo, não implicaria em autorização legislativa para as específicas concessões de iluminação pública como a que os presentes autos viriam oferecer notícias de ser a intenção do Município de São Paulo implantar em breve.

Asseverou, que a diferenciação correta à hipótese versada nos presentes autos, isto é - concessões de serviço público que pressupõem o uso de bem público- seriam, exatamente os institutos da concessão de serviço público e da concessão de uso de bem público (fls.113/114).

Ainda outra vez, confirmou que a questão afeta à obrigatoriedade ou não de autorização legislativa às concessões de serviços públicos não encontrava unanimidade de entendimento nem na doutrina, nem na jurisprudência pátria - reforçando entendimento entabulado pela Douta PGM anexado pela Origem nestes autos às fls. 77/91.

A PFM, a seu turno, após breve resumo dos autos, dessumiu que a Origem trouxe argumentos importantes, bem assim a AJCE



desta Corte, requerendo, portanto, não fosse conhecida a presente, ou, caso os Nobres Conselheiros entendessem apreciar o mérito do pedido, aguardaria fosse decretada a improcedência da Representação.

A Secretaria Geral manifestou-se pelo acolhimento do entendimento esposado pela AJCE, no sentido da desnecessidade de lei autorizativa na hipótese em análise, concluindo pela improcedência da Representação formulada na inicial.

É O RELATÓRIO.

VOTO

Em julgamento a Representação interposta pelo Vereador José Police Neto, em face do chamamento público nº 01/SES/2013, com pedido de liminar para suspender o certame licitatório referente à concessão de serviços e ativos relacionados à iluminação pública.

Em suma, pretende o Nobre Vereador a manifestação desta Corte de Contas sobre a necessidade de autorização legislativa da Câmara Municipal para a concessão do serviço de iluminação pública.

O pedido vestibular apresenta como fundamentação inicial o artigo 30, inciso V, da Constituição da República que atribui aos Municípios a prestação dos serviços públicos locais, combinado com o artigo 126 da Lei Orgânica do Município de São Paulo que determina a competência municipal para prestação dos serviços públicos, de forma direta ou mediante concessão ou permissão.

Continua sua fundamentação com o tratamento jurídico da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) sobre as transferências dos ativos de iluminação pública das distribuidoras para o Poder Público municipal, sendo o único instrumento possível para transferência dos ativos o instituto da concessão.

Conclui, assim, pela necessidade de transferência dos ativos em tela pelo instituto da concessão, mediante prévia licitação, na modalidade concorrência, sem prescindir da autorização legislativa, para então ponderar que a escolha pelo formato PPP para a concessão em comento, não excepciona os dispositivos constitucionais, nem a Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Pondera que a Lei Municipal n.º 14.517/07 – que disciplina as PPPs no âmbito do Município de São Paulo – já prevê a autorização para sua utilização em contratos de serviços públicos. Porém, entende o Nobre Edil que a premissa invocada não afasta a aplicação das disposições constantes na Lei Orgânica, que exige a autorização legislativa para as concessões de serviço público.



Cumprido por oportuno consignar que a Parceria Público-Privada colocada pela Administração municipal para a concessão do serviço de iluminação pública realiza-se por meio da modalidade **concessão administrativa**.

Segundo Marçal Justen Filho, a concessão administrativa é um contrato administrativo em sentido restrito, de objeto complexo e duração continuada, que impõe a um particular obrigações de dar e fazer direta ou indiretamente em favor da Administração Pública, mediante remuneração total ou parcialmente proveniente dos cofres públicos e objeto de garantias diferenciadas.

Nas palavras de Marçal Justen Filho (Curso de Direito Administrativo, p. 830/831): *“A hipótese não configura delegação do serviço público. Ao contrário das modalidades de concessão (comum e patrocinada), o particular não assumirá o dever de desempenhar as atividades em nome próprio perante os usuários. Atuará sempre em prol da Administração Pública. Em outras palavras, seus atos serão atribuídos à Administração.”*

Com o advento da Lei Federal n.º 11.079/2004, o legislador pátrio criou novas formas de transferir a prestação dos serviços públicos a particulares, definindo-as como concessão patrocinada e concessão administrativa, albergadas no gênero de Parcerias Público-Privadas, com regras próprias e utilizando da Lei Geral de Concessões (Lei 8987/95) de forma subsidiária.

Para a concessão patrocinada, cuja prestação do parceiro público seja de tal dimensão que ultrapasse 70% da remuneração do parceiro privado, a norma de regência impõe a necessidade de autorização legislativa, como forma de estabelecer uma chancela popular para autorizar a participação econômica do Estado. A exigência vem prescrita pelo § 3º, do artigo 10, da Lei 11.079/2004.

Porém, o legislador não destacou a necessidade de autorização legislativa para as concessões administrativas. Denota-se que a autorização legislativa é uma exceção à regra da Separação de Poderes, sendo um imperativo de sua ocorrência a expressa previsão legal, sendo vedada qualquer interpretação extensiva.

O Ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática no Agravo de Instrumento n.º 755.058 Minas Gerais (*apresentado pela AJCE nas folhas 50*), destacou:

*“ADIN – ARTIGO 179, da Lei Orgânica do Município de Ubá, que condiciona a concessão ou permissão de serviço público à prévia autorização do Legislativo – **Violação ao princípio da separação, independência e harmonia dos poderes** – CF, art. 173 – Inconstitucionalidade parcial declarada, relativa à expressão ‘com autorização da Câmara Municipal (...)’”*

O próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 462/BA**, quando reconheceu, por unanimidade, a inconstitucionalidade de dispositivo da



Constituição baiana que previa a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para concessão e permissões de serviço público.

Na mesma linha de entendimento pacificou o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo ao decretar a inconstitucionalidade de autorização legislativa para a concessão de serviços públicos, conforme julgado na ADI n.º 3112-60.2012.8.26.0000 – que declarou a inconstitucionalidade do parágrafo segundo, do art. 74, da Lei Orgânica do Município de Taubaté.

Por oportuno, cumpre consignar que o modelo de Parceria Público-Privada, na especialidade de concessão administrativa, é perfeitamente aceitável para prestação de serviço e execução de obras, nas áreas de educação, saúde, segurança pública, **iluminação pública**, dentre outros, em conformidade com a Lei n.º 11.079/04. Este, inclusive, o entendimento desta Egrégia Corte de Contas quando do julgamento do TC n.º **72.001.182.08.67**.

Naquele julgado, restou decidido que, por meio da PPP, na forma de Concessão Administrativa, pode ser contratada a construção de creches, presídios, estações metroviárias, exploração do **serviço de iluminação pública**, construção de hospitais, escolas etc., por exemplo, com a exploração de serviços das atividades-meio, como forma de devolver ao parceiro privado o investimento na infraestrutura e/ou construção do equipamento que será utilizado pela Administração na prestação do serviço público.

Essa modalidade de PPP – Concessão Administrativa não requer autorização do legislativo, mediante lei especial ou requisitos outros, senão aqueles previstos na Lei Geral das PPPs – Lei Federal n.º 11.079/04 ou mesmo na Lei Municipal que rege esta modalidade de contratação no Município de São Paulo, Lei n.º 14.517/07.

A Procuradoria Geral do Município de São Paulo também apresentou uma tese de sensível análise, qual seja: *considerando que a concessão em tela está sendo prevista mediante a celebração de Parceria Público-Privada, o **artigo 3º, inciso II, da Lei Municipal n.º 14.517/07** – que regulamenta essa modalidade de contratação – já concede autorização para a sua utilização nos contratos que tenham por objeto a **prestação de serviço público**, in verbis:*

“Art. 3º. Poderão ser objeto do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

(...)

II - a prestação de serviço público;”

Assim, imperioso ressaltar que a Lei Municipal 14.517/07 cumpriu a determinação expressa na Lei Orgânica do Município, expressamente no artigo 3º, inciso II, ao outorgar a autorização necessária para o Executivo contratar serviços públicos mediante concessão na modalidade de Parceria Público-Privada.



Assim, destaco meu entendimento no sentido da possibilidade efetiva de adoção do modelo de Concessão Administrativa na forma de Parceria Público-Privada, escolhido para prestação do serviço de Iluminação Pública, sem a necessidade de autorização prévia da Câmara Municipal para realização de seu certame e consequente contratação.

Ante o exposto e com fundamento nas manifestações da Procuradoria Geral do Município, da Douta Procuradoria da Fazenda Municipal e dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, **CONHEÇO** da presente Representação, uma vez presentes seus pressupostos de admissibilidade, e quanto ao mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE**.

Determino a comunicação e envio do relatório e voto a ser alcançado por este Plenário: à Câmara Municipal na figura de seu presidente, para que seja levado ao conhecimento de todos os vereadores do legislativo paulistano, bem como do Senhor Prefeito da Cidade de São Paulo.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Edson Simões:

Em que pesem os debates doutrinários sobre a necessidade ou não de autorização legislativa para a outorga de concessão de serviços públicos, consignado no próprio parecer da Procuradoria Geral do Município, filio-me à corrente perfilhada pela majoritária doutrina administrativista do Brasil que sustenta a constitucionalidade da autorização, pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar, importante destacar que o suposto precedente deste Tribunal de Contas (TC 1.182/08-67), utilizado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral para fundamentar os seus pareceres (no sentido da prescindibilidade de autorização prévia legislativa para a concessão administrativa), não se aplica ao presente caso.

Primeiro porque, naquele caso, o objeto visava à construção das creches, sem que, na prática, houvesse delegação da execução de serviço público, que continuaria sendo prestado, de forma direta, pela Administração.

Ao seu turno, a prestação dos serviços de iluminação pública (em que haverá a efetiva delegação da execução do serviço público¹) mais se assemelha ao caso da concessão para instalação de abrigos e totens em pontos de ônibus, em que o objeto envolveu, também, a delegação da execução do serviço de instalação, manutenção, conservação, criação, confecção e exploração publicitária; e, por essa razão, foi devidamente autorizada pela Lei Municipal 15.465/2011.

¹ Já que após a instalação permanecerão sendo prestados os serviços de modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e controle remoto e em tempo real da infraestrutura da rede de iluminação pública.



Ademais, o TC 1.182/08 tinha por objeto a análise do edital da Concorrência (1/2008) realizada pela Secretaria Municipal de Educação, visando a Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, para construção de creches no Município de São Paulo, e o principal foco dos órgãos Técnicos – naquele TC – foi a ilegalidade na eleição do modelo de contratação por PPP, pois tratava-se de execução de obra pública e não de prestação de serviços.

Dessa forma, a questão envolvendo a necessidade de autorização legislativa NÃO foi abordada pelos órgãos Técnicos. Em outras palavras, se não cabia a modalidade PPP, não havia razão para discutir os demais aspectos polêmicos que permeavam a matéria.

Note-se que, a esse respeito, a Assessoria Jurídica de Controle Externo encerra o seu parecer de folhas 698/708 afirmando: *“Ressalta-se que neste momento deixamos de abordar os demais apontamentos realizados pela Auditoria – os quais consideramos pertinentes – por entendermos que o cerne da questão relaciona-se justamente na inaplicabilidade da opção eleita para a contratação”*.

A matéria foi mencionada apenas no voto do Relator, como parte da fundamentação por ele utilizada para sustentar a aplicabilidade da modalidade PPP para a construção de creches, sem maiores digressões ou aprofundamento do tema, a saber:

“Entendo que o objeto final almejado – construção de creches – pode ser realizado por meio de PPP, naturalmente, desde que observadas as regras de regência, especialmente, como no caso em debate, do ajuste na forma de remuneração e meio de execução do objeto contratual.

(...)

Essa modalidade de PPP – Concessão Administrativa não requer autorização do legislativo, mediante lei especial ou requisitos outros, senão aqueles previstos na Lei Geral das PPPs – Lei Federal nº 11.079/2004 ou mesmo na Lei Municipal que rege esta modalidade de contratação no Município de São Paulo, Lei nº 14.517/2007.

Destaque-se que o modelo preconizado tem como uma de suas diretrizes a eficiência no cumprimento das missões do Estado, consoante se observa do inciso I, do artigo 4º, do diploma legal.

No caso em tela as irregularidades maculam o Edital na forma como foram aplicadas.”

Infere-se, do trecho citado, que não houve aprofundamento do tema e que, a despeito de tratar-se de matéria polêmica, a abordagem do assunto se esgotou em uma única frase.



O Acórdão foi redigido nos seguintes termos:

“ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular o Edital da Concorrência 01/SME/2008, com fundamento nos argumentos apontados nos itens ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘g’ e ‘h’² constantes do relatório técnico da Equipe Multidisciplinar desta Corte:

(...)

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em consignar que o modelo de Parceria Público-Privada, na especialidade de concessão administrativa, é perfeitamente aceitável para prestação de serviço e execução de obras, nas áreas de educação, saúde, segurança pública, iluminação pública, dentre outros, desde que o edital esteja adaptado às regras atinentes à Lei Geral das Parcerias Público-Privadas e à Lei Municipal de regência, superando, com essas razões, o item ‘a’³ do relatório técnico”.

Note-se que não há expressa disposição no sentido de o Plenário ter decidido a questão da necessidade (ou não) de legislação prévia.

Assim, ainda que o Voto do Relator, acompanhado por unanimidade, integre o Acórdão, é certo que a questão da necessidade de autorização legislativa NÃO FOI OBJETO específico de discussão e análise durante toda a instrução processual e também não recebeu maiores considerações por parte do Relator que citou *“en passant”* o assunto, não sendo, por conseguinte, item debatido no Plenário.

Além disso, na condição de Presidente deste Tribunal de Contas à época, não participei (com voto) do julgamento, uma vez que não houve empate e, por essa razão, esta é a primeira vez que me manifesto sobre o tema.

Superada essa questão, passo, então, à análise específica do caso em tela.

-
- ² “a) *Incompatibilidade do sistema de remuneração do parceiro privado com o modelo de Parceria Público-Privada.*
b) *Deficiências no que atine à estimativa do impacto financeiro-orçamentário e incompatibilidade com as leis orçamentárias – em afronta aos preceitos contidos no inciso IV do artigo 4º da Lei Federal 11.079/2004 e no inciso VI do artigo 2º da Lei Municipal 14.517/2007.*
c) *Inexistência de garantia de que o terreno e a construção das unidades escolares sejam apropriados pela PMSP.*
d) *Necessidade de inserção de anexo com modelo para a apresentação da composição analítica do preço unitário pelo licitante.*
e) *Inadequação da visita técnica para os objetivos legais, contrariando o inciso III do artigo 30 da Lei Federal 8.666/93.*
f) *Restrição à competitividade do certame pela exiguidade do prazo para a identificação dos prováveis terrenos pelos interessados no certame, infringindo o “caput” do artigo 3º da Lei Federal 8.666/93 e o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.*
g) *Inexistência de exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, contrariando o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.*
h) *Inexistência de previsão acerca da aceitação prévia do terreno para o início da construção, sob pena de a Administração ter que lidar com problemas que daí decorrerem.”*
- ³ a) *Incompatibilidade do sistema de remuneração do parceiro privado com o modelo de Parceria Público-Privada.*



O ato de delegação não deve ser entendido simplesmente como um ato de gestão que recai sobre a execução de serviços públicos, atribuição de natureza administrativa, e, portanto, inserida na esfera privativa de decisão do Poder Executivo.

A delegação de serviços públicos extrapola o conceito de mera gestão, de simples desempenho da função administrativa, possuindo forte carga política, refletindo em vários setores da Administração, de forma que não só existe pertinência, mas, também, a plena necessidade de autorização legislativa para que seja possível a sua concessão.

A Parceria Público-Privada é uma modalidade do contrato administrativo, sendo esta a definição legal dada pelo art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública.

Incide sobre o tema o artigo 175 da Constituição Federal, que dispõe:

“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 (...).”

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez, dispõe em seu artigo 126:

“Art. 126. Os serviços públicos municipais serão prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, nos termos desta lei. (...)”

A mesma Lei Orgânica do Município de São Paulo impõe de forma enfática, em seu artigo 13, a necessidade de autorização legislativa prévia à outorga da concessão de serviços públicos:

“Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

(...)

VII - autorizar a concessão de serviços públicos;”

Para efetivar o referido comando constitucional, foi editada a Lei nº 8.987/95 e, posteriormente, a Lei nº 9.074/95 que, além de complementar e alterar a primeira, estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e também tratou especificamente dos serviços de energia elétrica.



Se, por um lado, a Lei nº 8.987/95 silenciou sobre a necessidade de autorização legislativa para instaurar o procedimento licitatório ou celebrar o respectivo contrato para as concessões ou permissões, a Lei nº 9.074/95, o fez, expressamente, em seu art. 2º, ressaltando, contudo, três situações em que tal autorização seria desnecessária⁴:

“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.

§ 1º A contratação dos serviços e obras públicas resultantes dos processos iniciados com base na Lei no 8.987, de 1995, entre a data de sua publicação e a da presente Lei, fica dispensada de lei autorizativa”.

A discussão acirrou-se ainda mais com o advento da Lei Federal nº 11.079/2004, pela qual o legislador pátrio criou novas formas de transferir a prestação de serviços públicos a particulares, definindo-as também como “concessão” (patrocinadas e administrativas), abarcadas no gênero que denominou de Parcerias Público-Privadas (PPPs), porém mediante regime jurídico próprio com aplicação subsidiária de algumas normas das concessões reguladas na Lei 8.987/95, que passaram a ser denominadas “concessões comuns”.

As duas modalidades de PPP legalmente previstas preveem a prestação de serviços públicos: a primeira denominada de “concessão patrocinada” (artigo 2º, § 1º, da Lei 11.079/2004), por expressamente assim afirmar; e a segunda – denominada de “concessão administrativa” – por trazer implícita tal possibilidade na medida em que permite à Administração ser a “usuária indireta” de serviços, o que implica sejam diretamente prestados aos usuários.

Acerca da necessidade de autorização legislativa nas modalidades de PPP, a Lei Federal nº 11.079/2004 menciona no parágrafo 3º do artigo 10 o seguinte:

“Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

(...)

⁴ Registre-se, por oportuno, que, para Marçal Justen Filho a necessidade da autorização legislativa para concessão e permissão de serviços públicos já se depreende da dicção do artigo 175 da Constituição da República, reforçada pela interpretação sistemática do seu texto que consagra a República, a soberania do povo e o Estado Democrático de Direito (artigos 1º, caput e parágrafo único, e 3º) – Teoria Geral das Concessões de Serviço Público, São Paulo: Dialética, 2003, p. 176.



§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica”.

O mesmo se repete no artigo 3º, § 2º, da Lei Municipal nº 14.517/2007, que versa sobre as PPPs no Município de São Paulo:

“Art. 3º Poderão ser objeto do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

(...)

II – a prestação de serviço público

(...)

§ 2º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica”.

Da leitura dos dispositivos acima citados, infere-se que tanto a Lei Federal quanto a Lei específica municipal determinam de forma expressa que haverá necessidade de lei autorizativa para a modalidade de concessão patrocinada em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado seja paga pelo Poder Público. A lei silencia sobre a necessidade de lei autorizativa para os demais casos.

O fato de a lei silenciar quanto às demais modalidades não significa, por evidente, que dispensou a necessidade de lei prévia. ao contrário: trata-se do princípio constitucional da legalidade, segundo o qual o Administrador apenas pode fazer o que expressamente autorizado por Lei, diferentemente do que ocorre no direito privado, em que o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não veda.

Se não há disposição expressa na Lei dispensando a autorização legislativa para as concessões administrativas, é defeso ao Agente Público assim proceder.

Como bem preconiza Celso Antônio Bandeira de Mello, *“se a Lei 8.987/95, não menciona a necessidade de lei autorizativa; nem por isso poder-se-ia prescindir de tal exigência”⁵.*

Esse argumento por si só já seria suficiente para demonstrar a imprescindibilidade de lei autorizativa de concessão de serviços públicos, seja na forme de concessão administrativa, seja na patrocinada.

Não obstante, ressalte-se ainda que o § 3º⁶ do artigo 3º da Lei Municipal 14.517/2007 exige autorização legislativa específica para a concessão

⁵ *Curso de Direito Administrativo, 30ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 730.*

⁶ *Art. 3º Poderão ser objeto do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas: (...)
II – a prestação de serviço público*



de prestação de serviços públicos na hipótese de concessão patrocinada em que o valor a ser desembolsado pela Municipalidade seja superior a 70%.

Considerando que na concessão administrativa os recursos serão suportados integralmente (100%) pela Municipalidade, não haveria lógica em dispensar a autorização legislativa nesses casos. Se é exigido Lei para os casos em que o Erário é menos onerado, como imaginar a sua dispensa quando os recursos públicos envolvidos são maiores??

A citada exigência veiculada no § 3º do artigo 10 da Lei 11.079/2004 faz com que, na visão do professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, exista certa contradição pois, *“a contraprestação paga pela Administração Pública (na modalidade ‘concessão administrativa’) é de 100%, o que torna a situação curiosa, porque a adoção de ‘concessão patrocinada’ em que a contraprestação do poder concedente seja, por exemplo, de 75%, exige autorização legislativa específica, enquanto a chamada ‘concessão administrativa’, que pressupõe a contraprestação de 100% pela Administração, dispensa esse requisito”*⁷.

De outra parte, também não subsiste a alegação de que a autorização legislativa estaria suprida pelo art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.517/2007, pois, repita-se: a autorização legislativa significa a possibilidade de decisão conjunta entre os Poderes, o que envolve, por óbvio, a fixação dos termos da concessão diante da peculiaridade de cada serviço e não uma mera chancela.

De outro lado, ao prever a necessidade de autorização legislativa, a Lei Orgânica do Município não faz distinção no que tange à conceituação do serviço público. Ao contrário: refere-se ao serviço público de forma genérica, e, sendo a iluminação um serviço público, presente a necessidade de autorização legislativa.

A matéria em discussão questiona previsão expressa da Lei Orgânica do Município de São Paulo que, em atenção à determinação constante do artigo 175 da Constituição Federal, impôs a necessidade de autorização legislativa para a concessão de serviços públicos, e, diante de sua natureza, hierarquicamente superior à Lei Ordinária, a ela sobrepõe-se, não podendo ser revogada por Diploma Legal inferior.

No mais, a Lei Municipal 14.517/2007 não revogou a presunção inserta no artigo 13, VII, da Lei Orgânica do Município (e nem poderia), mantendo total consonância com o art. 2º da Lei nº 9.074/95.

Assim, não se pode admitir que a Lei específica tenha restringido as hipóteses em que é necessária a autorização legislativa, uma vez que a Lei Orgânica do Município definiu como obrigatória para todas as concessões de serviços públicos.

⁷ <http://www.celc.com.br/comentarios/115.html>.



Ademais, havendo expressa previsão na Lei Orgânica do Município de São Paulo, não poderia o Executivo, por conta própria, simplesmente descumprir a lei, sob qualquer justificativa, ainda que entendesse ser uma norma inconstitucional.

As considerações de Flávio da Silva Andrade⁸ bem contextualizam a questão da impossibilidade de mero descumprimento da lei por parte do Poder Executivo quando tida por inconstitucional:

“As inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 no campo do controle da constitucionalidade reclamam que se lance um novo olhar sobre o tema objeto da presente reflexão.

A liberdade de interpretação da Constituição não deve gerar o direito de o Chefe do Poder Executivo passar a cumprir as leis presumivelmente constitucionais, sobretudo quando tais espécies normativas lhe impõem obrigações ou ônus.

Do contrário, ficaria diminuída a relevância do Parlamento, além do que seria subtraída a competência reservada ao Poder Judiciário de apreciar e julgar, em caráter provisório ou definitivo, a constitucionalidade das leis.

A lei goza de presunção de constitucionalidade e cabe ao Poder Executivo, se entende-la contrária à Lei Fundamental, manejar a ação própria junto ao Poder Judiciário, seguindo-se o rito previsto em lei (Lei n. 9.868/1999).

No máximo, o Chefe do Executivo pode se recusar a cumprir a lei até a apreciação da medida liminar postulada na ação por ele intentada perante o juízo competente. Se negada a alegação de inconstitucionalidade, deverá cumprir a lei, sob pena de responsabilização (art. 85, VII, CF/88).

Enfim, é direito do chefe do Poder Executivo interpretar a Constituição, assim como é seu dever garantir sua eficácia e o respeito à sua supremacia. Entretanto, salvo em situações excepcionais, não pode deixar de cumprir lei que repute inconstitucional. O exame da constitucionalidade de uma lei, ou seja, o controle repressivo ou posterior da constitucionalidade das normas legais, para o contínuo fortalecimento dos pilares da República e para garantia da harmonia e independência dos Poderes, deve, em regra, ficar a cargo do Judiciário”.

De outra parte, a majoritária doutrina é quem defende a pertinência e a necessidade de autorização legislativa previamente à outorga de concessão – entendendo ausente quaisquer inconstitucionalidades –, sob o argumento de que o que está em pauta não é a mera função administrativa, mas, sim, uma decisão política que o ordenamento jurídico entendeu por bem partilhar entre ambos os Poderes.

⁸ Revista CEJ, Sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade de lei pelo Poder Executivo, Brasília, Ano XV, n. 52, p. 6-11, jan./mar. 2011.



A doutrina de José dos Santos Carvalho Filho⁹ ilustra tal entendimento:

“A Lei nº 9.074/1995, contudo, demonstrando visível preocupação no que toca à instituição de novas concessões e permissões, criou outro requisito para elas, exigindo a edição de lei autorizadora e disciplinadora das condições da delegação do serviço, ressaltando, porém, certas situações já definidas no ordenamento jurídico (...).

A norma inovadora, como se pode verificar, dispensa a lei autorizativa nos casos de já haver previsão da delegação do serviço no ordenamento jurídico básico das entidades federativas. Qualquer outro serviço, todavia, que tais entidades pretendam delegar por meio de concessão ou permissão, dependerá da prévia manifestação de vontade do legislador. Nesses casos, por conseguinte, duas serão as vontades necessárias à instituição da concessão ou da permissão: a primeira, do administrador que, com vistas à prestação de serviço delegado, proporá a promulgação de lei autorizativa, e a segunda do legislador, que, aceitando a proposta, consignará a sua autorização”.

No mesmo diapasão o entendimento do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰:

“A outorga do serviço (ou obra) em concessão depende de lei que a autorize. Não pode o Executivo, por simples decisão sua, entender de transferir a terceiros o exercício de atividade havida como peculiar ao Estado. É que, se se trata de um serviço próprio dele, quem deve, em princípio, prestá-lo é a Administração Pública. Para isto existe.

Ademais, como é sabido e ressabido, a atividade administrativa marca-se por sua integral submissão ao princípio da legalidade. Daí o haver afirmado com absoluta exatidão, o ilustre Seabra Fagundes que ‘administrar é aplicar a lei de ofício’. E Fritz Fleiner, em assertiva de extrema felicidade, esclareceu que “Administração legal significa, então: Administração posta em movimento pela lei e exercida nos limites de suas disposições”.¹¹

Ainda segundo o ilustre professor, *“cumpre que a lei fundamente o ato administrativo da concessão, outorgando ao Executivo competência para adoção desta técnica de prestação de serviço”, mesmo que essa “lei faculte, genericamente, a adoção de tal medida em relação a uma série de serviços que indique”¹².*

No mesmo sentido, o Professor Marcos Juruena Souto¹³:

⁹ *Manual de direito administrativo*, 2ª edição, Editora Atlas; São Paulo, 2012, p. 387.

¹⁰ *Curso de direito administrativo*, 26ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p. 708-709.

¹¹ *Curso de direito administrativo*, 30ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 729.

¹² *Idem*, p. 730.

¹³ *Souto, Marcos Juruena Vilella. Direito administrativo das concessões*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 47-48.



“Quanto à exigência de autorização legislativa para a delegação por concessão, parte da doutrina entende seja inafastável, pois, se o serviço incumbe ao corpo central, Administração Centralizada, quando se descentraliza o serviço, conferindo-o a um prolongamento seu, ou a entidade criada para esse fim, deverá fazê-lo por intermédio de lei, nada mais acertado que, considerando o Princípio da Legalidade, ao transferir o exercício para o particular, que tem menos vínculos com a Administração do que uma entidade da Administração indireta, na concessão, deverá delegar também com prévia autorização legislativa”.

Pondera, ainda, o referido professor que *“se para a encampação, há necessidade de lei, na delegação feita no início da concessão também deve haver, já que seria de muito maior importância”*¹⁴.

Repita-se: como reforço à necessidade de autorização legislativa, está a exigência contida no artigo 37 da Lei nº 8.987/95¹⁵, no sentido de que para o Poder Concedente retomar o serviço deve haver autorização legislativa. Ora, se para o Executivo voltar a prestar diretamente o serviço público é necessária a manifestação do Poder Legislativo, por igual razão deve ser para se efetuar a sua concessão (delegação).

Também defende a imprescindibilidade de autorização legislativa Marçal Justen Filho, lecionando que *“outorga de uma concessão envolve decisão séria e grave, pertinente a interesses de diversa ordem, inclusive com potenciais efeitos sobre direitos e garantias individuais. Daí se segue a impossibilidade de reputar-se a decisão de produzir a outorga como abrangida nas competências puramente administrativas. A escolha de produzir a outorga de concessão envolve a manifestação do Poder Legislativo”*¹⁶.

Conforme define, autorização legislativa é o *“(…) ato jurídico específico, dotado de configuração própria, que precede o surgimento da concessão e sem o qual a outorga é inviável. Inúmeras outras formalidades devem ser obrigatoriamente respeitadas como requisito de validade da formalização da concessão”*¹⁷.

Por assim entender, sustenta que *“Não se trata de decisão inserida na órbita de competência do Poder Executivo. Depende do exame, aprovação e regulamentação do Poder Legislativo, por meio de cuja manifestação retrata-se a concordância do povo à alternativa adotada”*¹⁸.

¹⁴ *Idem*, p. 48.

¹⁵ Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

¹⁶ *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*, São Paulo: Dialética, 2003, p. 173.

¹⁷ *Idem*, p. 173.

¹⁸ *Ibidem*, p. 176.



E, ainda:

“A referência do art. 175 à edição de lei para delegação de serviço público se relaciona não apenas com o princípio da legalidade do art. 5º. Trata-se de reconhecer que o povo, por via do legislativo, é o único titular das escolhas acerca da forma de gestão dos serviços públicos. É que esses serviços se destinam a assegurar o bem do povo, a eliminação das carências individuais e regionais e a institucionalização de um Estado Democrático de Direito. Por isso não se admitem decisões provenientes apenas do Poder Executivo – ainda que também esse seja integrado por representantes do povo. Mas o conjunto de órgãos destinados a vocalizar a vontade popular é especificamente o Poder Legislativo”¹⁹.

Conclui, então, o renomado professor que *“não é possível, portanto, admitir que a outorga de concessões e permissões derive exclusivamente de ato administrativo, sem prévia autorização e regulação por meio de lei. Interpretação distinta distorce a estrutura fundamental do Estado brasileiro e torna vazia a regra do art. 175 da Constituição”²⁰.*

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles²¹:

“As concessões para exploração de serviços de utilidade pública devem também ser autorizadas por lei especial, na qual a Câmara delimite o âmbito do contrato a ser firmado entre o Município, representado pelo prefeito, e o concessionário. As leis orgânicas dos Municípios deverão dispor sobre o ‘quorum’ e o número de discussões para a aprovação da lei autorizadora.

Tais exigências, com é bem de ver, podem ser aumentadas ou reduzidas, a critério da legislação de cada Município. O que convém se grave é que tais contratos não podem ser firmados sem prévia autorização da Câmara de Vereadores, por importar delegação de poderes do Município a terceiros para a exploração de determinado serviço de interesse público local.

A Constituição da República, em seu artigo 22, XXVII²², dispõe ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, o que implica dizer que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competência concorrente para legislar de forma suplementar”.

Ademais, conforme bem ponderado pelo Nobre Vereador Representante, *“a participação do Legislativo na decisão sobre a delegação dos serviços públicos não prejudica, mas, antes, agrega. Com efeito, do ponto de vista da segurança jurídica, por exemplo, a autorização legislativa não deixará brechas*

¹⁹ Teoria Geral das Concessões de Serviço Público, São Paulo: Dialética, 2003, p. 176.

²⁰ Idem, p. 176.

²¹ Direito Municipal Brasileiro. 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 656.

²² 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;



para questionamentos futuros sobre a regularidade do processo passíveis de ocorrer caso o Poder Executivo opte por decidir sozinho”.

Somam-se, por fim, os seguintes argumentos trazidos pelo Representante:

1) *Existência de precedentes sobre o envio de projetos de lei à Câmara pelo Poder Executivo solicitando autorização legislativa para a concessão de outros serviços públicos (Projetos de Lei nº 312/13, 0481/13 e 0047/10);*

2) *Necessidade de atenção ao princípio da segurança jurídica;*

3) *Legitimidade do Prefeito para o envio à Câmara de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município revogando o inciso VII do art. 13 (art. 36, 11, LOMSP) ou, ainda, para ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade, inclusive com pedido de liminar (art. 90, 11, CESP c/c art. 125, § 2º, CF); e*

4) *Não é compatível com os princípios que norteiam o ordenamento jurídico, notadamente com a razoabilidade, que a questão fique centrada em um juízo discricionário do Poder Executivo, que, dependendo dos aspectos envolvidos (objeto, valor, conjuntura política etc.), solicitará ou não a autorização legislativa à Câmara.*

Dessa forma, entendo tal como o Representante que, enquanto a atual redação da Lei Orgânica do Município de São Paulo estiver em vigor, especialmente o disposto em seu art. 13, inciso VII, é necessária a apresentação de projeto de lei visando obter autorização legislativa para que se proceda à concessão de serviços públicos, inclusive aquele relacionado à infraestrutura da rede de iluminação pública municipal como no caso em apreço.

Diante do exposto, CONHEÇO da Representação e, no mérito, julgo-a procedente, registrando a necessidade de autorização legislativa prévia para a concessão de serviços públicos.

Declaração de voto apresentada pelo Conselheiro Maurício Faria:

Eu acompanho o voto do Relator, mas destaco alguns pontos: Um primeiro ponto é a questão mencionada na Representação, acerca da PPP das Creches. Nós também tivemos um precedente que foi a tentativa da PPP dos Hospitais, da gestão anterior.

A questão é que, nesses dois casos da PPP das Creches e da PPP dos Hospitais, o que se tinha era a implementação pelo parceiro privado



de uma infraestrutura – a construção das creches e dos hospitais – e a prestação de serviços de atividades-meio, no caso dos hospitais.

Nos dois casos, o serviço público típico, ou seja, o serviço de educação pública e o de saúde pública, seria objeto de um outro tipo de contratação posterior, uma vez implementadas as infraestruturas. Não havia prestação de serviços públicos nessas duas experiências de PPPs, havia uma atividade de interesse público.

É importante assinalar isso porque eu era o Relator da PPP dos Hospitais e não houve, de minha parte, como Relator, a impugnação do Edital em termos de uma medida liminar.

Pelo contrário: foi uma atividade da relatoria, à época, que entendeu que aquela licitação poderia prosseguir e se desenvolver, e apenas em um estágio bastante posterior, depois de várias marchas e contramarchas na tentativa de viabilizar a PPP é que então houve uma decisão da minha relatoria de suspender cautelarmente a licitação porque, com o passar do tempo que marcou essas várias tentativas de viabilização daquela parceria público-privada, os elementos de estruturação da viabilidade econômico-financeira do projeto estavam desatualizados.

A razão fundamental de eu ter determinado a suspensão daquela licitação foi a superação, desatualização, inconsistência que surgiu em relação aos dados de viabilidade econômico-financeira. Friso isso porque foi mencionado, inclusive, esse precedente das duas PPPs, mas elas têm, a meu ver, essa outra especificidade. Não tratavam especificamente de concessão da prestação de serviços públicos, e, portanto, a discussão não estava, naquela oportunidade, submetida ao regime do que dispõe o artigo 175 da Constituição Federal, ou artigo 13 da Lei Orgânica do Município.

A questão fundamental, pela qual eu me alinho com o voto do Ilustre Relator, está relacionada à interpretação, neste caso que versa sobre serviço público, do que é autorização legislativa prevista na Lei Orgânica do Município, quando foi então lido pelo Ilustre Revisor o disposto no artigo 13:

"Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município: VII - autorizar a concessão de serviços públicos."

No meu entendimento, com a promulgação da Lei Municipal de PPPs, já houve uma autorização legislativa para que o Executivo realizasse PPPs enquanto previsão dessa legislação municipal.

Essa legislação, por sua vez, estava sob a égide da Lei Federal das PPPs. Nós temos a Lei Federal das PPPs e temos uma Lei Municipal das PPPs o que, no meu entendimento, atende à previsão do inciso VII do artigo 13 da Lei Orgânica do Município. Parece-me que a controvérsia está em se saber se, além dessa autorização legislativa, dada pela Lei Municipal das PPPs, seria



necessária ainda uma outra autorização legislativa para a atividade específica, no caso, da iluminação pública.

O debate não está em saber se é necessária ou não a autorização legislativa, mas está em saber se a autorização legislativa já existente atende a essa necessidade de que a concessão de serviços públicos deve passar por autorização do legislativo municipal. No meu entendimento, sim.

Eu me alinho com diversos doutrinadores que entendem que, uma vez estabelecida a lei geral das PPPs pelo respectivo ente, a questão de encaminhar concretamente as PPPs nos diversos ramos de atividade seria um ato de gestão do respectivo Poder Executivo e que, neste caso, pretender uma outra autorização legislativa, a mais, poderia configurar uma ingerência indevida nas competências do Poder Executivo, visão com a qual me alinho.

Entendo que, na verdade, a matéria é controvertida na doutrina. É difícil avaliar o que seria uma doutrina majoritária. Há posições respeitáveis em um sentido e no outro.

Além disso, existe uma tendência jurisprudencial em função dos julgados que se tem, especialmente nos tribunais superiores, no sentido desse entendimento de que não seria necessária uma autorização legislativa específica para a atividade; que, existindo uma lei geral para o modal – no caso, o modal PPP –, isso cumpriria o requisito de existência de autorização legislativa. Essa é a questão fundamental, no meu modo de ver.

Por outro lado, a questão específica da iluminação pública está cercada de uma complexidade considerável. De um lado, entendo que, realmente, a iluminação pública é um serviço público. Todavia, o que ocorre é que, na prestação desse serviço público, nós temos fundamentalmente dois elementos que precisam estar articulados. Um elemento é a infraestrutura de prestação do serviço, que são os postes, a fiação, as luminárias, todo esse aparato para a prestação do serviço de iluminação.

De outro lado, como segundo elemento fundamental, tem-se exatamente o fornecimento de energia elétrica para que ocorra a iluminação pública. Inclusive, a matéria apresenta formulações de certa complexidade.

Nos termos em que a ANEEL trata o assunto, ela entende iluminação pública como sendo o fornecimento de energia, e que esse seria, na visão da ANEEL, aparentemente, o elemento principal do serviço público. No caso do Município, o que nós temos é que o fornecimento da energia continuará sendo realizado pela concessionária – no caso, a Eletropaulo.

Esse fator essencial de viabilização do serviço público está colocado desta maneira, o que permite, em uma outra linha de abordagem, a consideração da hipótese de que, na verdade, o que estaria sendo objeto de concessão seria uma infraestrutura de prestação do serviço, e não o serviço na sua integralidade, o que, do ponto de vista jurídico, mudaria as exigências, até mesmo



em termos da necessidade de classificação jurídica e da discussão referente à autorização legislativa. Entendo que nós estamos agora tendo que deliberar sobre autorizar o prosseguimento ou não dessa licitação.

A minha convicção é de que não há elementos que me levem a julgar pela inviabilidade ou pela vedação da licitação, o que não significa que nós estejamos avaliando – porque não estamos - o teor do Edital.

Nós estamos avaliando ainda uma preliminar fundamental: se deve existir o próprio Edital. Se, em tese, definirmos que pode ser feito o encaminhamento desta PPP sem autorização legislativa específica para a atividade, mas com a autorização legislativa já dada pela Lei Municipal das PPPs, então iremos nos debruçar sobre o próprio Edital.

A análise do Edital não está posta neste momento, e ela será abordada em momento subsequente. É por essas razões, resumidamente, que eu acompanho o voto do Ilustre Relator.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Domingos Dissei:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, antes de iniciar a exposição de meu voto, permito-me tecer algumas considerações preliminares sobre o assunto em debate.

Em primeiro lugar, discordo do conceito de que a lei teria concedido uma autorização genérica ao Executivo nessa matéria, porque equivaleria a conceder um cheque em branco. Por essa razão, penso que a autorização legislativa deva ser específica para cada serviço, até em razão de suas peculiaridades.

Em segundo lugar, o Nobre Conselheiro Relator mencionou o caso específico da PPP das creches, que ocorreu posteriormente à edição da Lei municipal de Parcerias Público-Privadas.

Porém, quando tal assunto veio à apreciação desta Corte, foi constituído, pelo então Conselheiro Presidente Roberto Braguim, uma equipe multidisciplinar para examinar o assunto, a qual acabou por concluir que não se tratava de uma Parceria Público-Privada.

No caso das creches, o modelo era outro, posto que previa que alguém apresentasse um terreno, construísse o equipamento e o locasse para a Prefeitura. Por essa razão a equipe multidisciplinar chegou à conclusão clara de que não era uma Parceria Público-Privada.



Portanto, quando o Conselheiro Relator fala que este Tribunal de Contas já se pronunciou no sentido de que a Parceria Público-Privada independe de autorização legislativa, foi naquele caso.

Na verdade, não existe uma jurisprudência neste Tribunal acerca da necessidade ou não de autorização legislativa. No voto dado da ocasião, ao mencionar a desnecessidade de autorização legislativa, entendo, que o Conselheiro Relator levou em consideração que já havia um entendimento de que no caso das creches não se tratava de PPP.

Posteriormente, quando houve discussão sobre a concessão "das estações de embarque e desembarque dos abrigos de parada de transporte público de passageiros e dos totens indicativos de parada de ônibus, houve autorização legislativa. Note-se que o ponto de ônibus, o abrigo e o totem são bens do Município. Todos eles.

No caso dos serviços de iluminação, após estudar o assunto, verifiquei que as lâmpadas são do Município, assim como os totens eram do Município. Os braços da luminária e as luminárias são do Município, assim como os abrigos de ônibus também eram do município quando daquela concessão.

As luminárias são especiais, obedecem especificações definidas pelo Departamento de Iluminação. Não são encontradas no comércio. Diante disso, considerando que são 500 (quinhentos) mil pontos de iluminação, será que a execução desse serviço específico pode ser delegada sem autorização do Legislativo?

Após esses comentários, Senhor Presidente, inicio a minha declaração de voto, como segue:

Acompanho o relator pelo conhecimento da representação.

No mérito, todavia, acompanho o voto do nobre Conselheiro Revisor e acrescento as seguintes razões:

Os termos da concessão que se julga no momento envolve não somente a modernização, otimização, expansão, operação, manutenção e o controle remoto e em tempo real da infraestrutura da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA de São Paulo, como também a toda a sua gestão e está estimada em R\$ 7.332.000.000,00 (sete bilhões e trezentos e trinta e dois milhões de reais), correspondente ao somatório dos valores das contraprestações mensais máximas, previstas ao longo do prazo contratual previsto para 20 (vinte) anos, com possibilidade de prorrogação. Ressalto este aspecto para enfatizar que se trata de concessão de serviço público local, logo, sua delegação deve preencher os requisitos previstos pelo ordenamento jurídico.



É sabido por todos, que no Brasil, a prestação dos serviços públicos por intermédio de concessão encontra sua regra matriz no art. 175²³, da Constituição Federal, cuja regulamentação foi feita com a publicação das Leis 8.987/95 e 9.074/95²⁴, criadoras das normas gerais para a válida delegação.

Ditas normas são de observância obrigatória por todas as unidades da Federação que optem por esse modelo de gestão de serviços, independentemente das regras licitatórias ou contratuais específicas aplicáveis em cada caso concreto.

No Município de São Paulo, a delegação dos serviços públicos encontra previsão em sua Lei a Lei Orgânica, artigo 13, VII que assim estatui:

Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

(...)

VII - autorizar a concessão de serviços públicos.

Dito de outra maneira, a concessão do serviço de iluminação pública do Município de São Paulo exige concordância do Legislativo como condição de validade para a escolha do Chefe do Executivo, em respeito ao princípio próprio do regime jurídico administrativo consagrador da indisponibilidade dos bens e serviços públicos, pela Administração Pública.

Da análise sistemática das legislações mencionadas, se chega a única conclusão coerente com a lógica jurídica: para se delegar a prestação de um serviço público, quer seja pelo regime da concessão comum ou de Parcerias Público Privada, há necessidade de autorização legislativa.

Isto porque, as denominadas concessão patrocinada e concessão administrativa - PPPs - representam tão somente uma evolução do modelo de concessão, hoje dita comum, para assegurar uma maior participação do setor privado nos negócios públicos e a repartição objetiva dos riscos.

Todavia, para se viabilizarem exigem um procedimento licitatório e regras contratuais mais apropriadas à sua natureza, que permitam uma melhor concepção dessa nova modelagem e dos interesses envolvidos, disciplinando as formas e meios de participação de cada parceiro.

²³ 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.

²⁴ 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 8.987/95.



O fato é que, o contrato de concessão de serviço público, por se tratar de um ajuste diferenciado, submete-se a regras próprias, sendo-lhe inaplicável àquelas estabelecidas na Lei 8.666/93.

Diante desse reconhecimento fático, é que se reconhece na Lei 8.987/95 duas naturezas de normas:

i) aquelas aplicáveis ao regime de concessão, impondo limites ao Poder Executivo ao delegar ao setor privado a execução dos serviços públicos e;

ii) aquelas que disciplinam a licitação e o contrato de concessão.

Em razão do surgimento de dois novos tipos de contratos decorrentes de concessão, conseqüentemente houve a necessidade de adequação das regras orientadoras da licitação e do ajuste em si mesmo.

Neste diapasão, no campo federal foi editada a Lei 11.079/04, que traz as normas gerais aplicáveis à espécie e, ainda, regras específicas aplicáveis às PPPs federais.

A ementa da referida Lei, reproduzida em seu artigo 1º, deixa claro esse entendimento.

Vejamos:

"Art. 1º. 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."

No Município de São Paulo, como não poderia ser diferente, foi editada a Lei 14.517/07, com o mesmo desiderato. Todavia, ao estabelecer as regras específicas para o novo modelo de contrato de concessão, que surgia no cenário da Administração Municipal, o legislador, por alguma razão, em duas específicas situações, deixou, de forma inequívoca, expresso o dever do Chefe do Poder Executivo solicitar autorização legislativa antes de conceder as referidas concessões.

A partir de então, inseriu-se em nosso cenário a seguinte celeuma: nas hipóteses não contempladas no § 2º, dos arts. 1º e 3º, da Lei Municipal 14.517/05, estaria o Prefeito desobrigado de solicitar a autorização legislativa antes de lançar mão de uma Parceria Público-Privada, quer seja a concessão patrocinada ou administrativa?

A resposta só pode ser negativa, tendo em vista a dedução dos seguintes argumentos:



1º. Trata-se de uma questão conceitual. A parceria público-privada representa apenas uma nova modelagem do contrato de concessão, por meio do qual o Chefe do Poder Executivo delega ao setor privado uma atividade que é de sua competência.

E, tem para tanto, duas modalidades para eleger: patrocinada - quando se tratar de serviços públicos ou de obras públicas disciplinadas pela Lei 8.987/95, e envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, ou, administrativa - se o contrato for 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.

Resta claro que as leis que cuidam especificamente das PPPs não derogam as normas gerais previstas para o regime de concessão, mas tão só criam regras específicas para serem observadas na licitação e na celebração do novo modelo de contrato (modalidade de licitação, tipos de concessão, prazo, valor e objeto). Os requisitos a serem preenchidos previamente a uma concessão de serviços públicos são os mesmos estatuídos nas Leis 8.987/95 e 9.074/95.

2º. Exigência do regime de concessão: se para as concessões comuns, que contam com uma menor ingerência do contratado nos negócios públicos, não se cogita de um agir do Poder Executivo sem a anuência do Poder Legislativo, não há razão para, nos modelos de concessão patrocinada ou administrativa ser diferente.

Mesmo porque, nestes dois últimos contratos, o setor privado assume um papel muito maior nas atividades de planejamento do negócio, financiamento, projeto, estruturação, operação e manutenção dos bens e negócios públicos, logo, a anuência dos representantes do povo se faz necessária.

Neste diapasão, o atual Prefeito não se furtou à lógica da matéria, ora discutida e, em 2013, solicitou à Câmara Municipal autorização para concessão de serviço público, precedida de execução de obra pública, tanto para a exploração de estacionamentos de veículos em áreas públicas da Cidade, como também para a manutenção e conservação de terminais de ônibus vinculados ao sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

Só para elucidar melhor a matéria, trago à lume o exemplo da concessão "das estações de embarque e desembarque, dos abrigos de parada de transporte público de passageiros e dos totens indicativos de parada de ônibus", cujos atos já foram objeto de julgamento por este Tribunal.

Na ocasião, o então Prefeito da Cidade de São Paulo, em homenagem à festejada Lei Municipal das PPPs, solicitou à Câmara, por meio do PL 47/2010, a referida autorização, que foi concedida com a Lei 15.465/2010.



O mesmo não ocorreu, todavia, no caso da PPP das creches, cujo edital foi apreciado no TC 1.182.08-67, mas que não logrou êxito.

Concomitantemente com a tramitação do TC 1.182.08-67, foi autuado o TC 1.001.09-00, que cuidou da constituição de Equipe Multidisciplinar para Acompanhamento, exclusivamente, do Edital da Concorrência 001/SME/2008, objetivando a análise da instituição daquela PPP, na modalidade concessão administrativa, para oferta de 40.000 vagas em unidades de educação infantil no Município de São Paulo, subdivididas em 41 lotes.

A Equipe Multidisciplinar, constituída por engenheiros-audidores e assessores jurídicos servidores desta Casa, Srs. Marcio de Arruda Silveira, Rodrigo Pupim Anthero de Oliveira, Daniel Biancalana da Silva, Eduardo Emilio Lang Di Pietro, Luiz Fernando Messias Ramos e Wellington Urbano Marinho, teve seu relatório corroborado, pelo então Chefe da Assessoria Jurídica de Controle Externo, Dr. Murilo Magalhães Castro.

No TC 1.182.08-67, no qual se discutia a PPP das creches, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral não fizeram o enfrentamento da questão, ora debatida, posto que os apontamentos ficaram circunscritos às ilegalidades relativas à eleição do modelo de contratação por concessão administrativa e em outros aspectos técnicos.

A necessidade de autorização legislativa também não foi cogitada no TC 1.001.09-00, no qual a Equipe Multidisciplinar ofereceu consistente trabalho, anotando de forma incisiva, que todos os aspectos ao que foi submetida, restaram solidamente analisados, tanto quanto aos questionamentos jurídicos, quanto aos de ordem técnica, relativos ao procedimento objetivado pela Municipalidade, à época.

E, as conclusões alcançadas foram no sentido de que não havia como compatibilizar-se o pretendido pela Administração Pública com as regras legais pertinentes ao instituto das Parcerias Público-Privadas, com a Lei Federal 11.079/04 e na Lei Municipal 14.517/07.

Aliás, tal modelo mais se aproximava dos convênios usados pela Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, nos quais a instituição loca o imóvel para a prestação do serviço e a Prefeitura inclui o valor do aluguel nos repasses mensais para o custeio dos serviços.

A ausência de autorização legislativa não veio à baila, nos mencionados autos, talvez porque, o objeto licitado, como bem enfatizado nos pareceres da área auditora e da Assessoria Jurídica, não se coadunava com o modelo de contratação por parceria público-privada, por se tratar, essencialmente, de execução de obra e instalação e fornecimento de equipamentos.



Apenas no voto do relator, por alguma razão constou, em um único parágrafo, a referência de que a concessão administrativa não requer autorização legislativa.

De fato, como acima destacado, à época se discutia a construção para oferta de 40.000 (quarenta mil) vagas em unidades de educação infantil, em terreno da contratada, sendo que a concessão permitia que o parceiro privado assumisse todo o investimento inicial de construção das novas unidades educacionais responsabilizando-se, ainda, pela manutenção dos prédios e pela sua segurança, no período de 20 anos, e o parceiro público lhe remunerasse somente após a conclusão de cada unidade e disponibilização das vagas.

Observa-se que o objeto daquela concessão em muito se distanciava da concessão ora em julgamento, assemelhando-se muito mais ao conceito de "built to suit", que, por definição, configura uma modalidade de operação traduzida pela construção sob medida, decorrente de um contrato onde o investidor viabiliza um empreendimento, segundo os interesses de um futuro usuário, para utilizá-lo por um período pré-estabelecido, garantindo o retorno do investimento e a remuneração pelo uso do imóvel.

Visto sob esse prisma, e não de forma generalizada para todas as concessões administrativa, torna-se coerente a afirmação contida no voto do Relator no sentido da desnecessidade de autorização legislativa.

O caso da PPP da ILUME é completamente diferente e pela própria complexidade e vulto da contratação não pode prescindir da anuência da Câmara Municipal, como prevista na Lei Federal 9.074/95, pelos seguintes motivos:

1. A rede de iluminação pública do Município de São Paulo conta com um significativo acervo, anexado nesta declaração de voto, que pode ser assim resumido: a) 534.005 Unidades de Iluminação Pública; b) 515.815 itens de Sustentação (postes e braços) c) 560.443 Luminárias d) 561.490 Lâmpadas e) 12.899.741 Condutores (metros) f) 112.343 Caixas de passagem g) 15.924 Transformadores

2. Deve-se considerar, ainda, que os itens do acervo (luminárias, braços, braçadeiras, parafusos, entre outros) são padronizados, fabricados exclusivamente para uso da iluminação pública da cidade de São Paulo, homologados por ILUME, não sendo encontrados para livre comercialização no mercado, constituindo-se, portanto, itens do acervo da Municipalidade que não podem ser disponibilizados pelo Chefe do Executivo sem a anuência da Câmara Municipal.

3. Acrescente-se, a todos esses argumentos, um outro dado de igual ou maior grandeza: a forma de remuneração do parceiro privado, que, ressalte-se, implica na transferência automática de recurso público destinado a um fundo especial – FUNDIP - para a conta do parceiro privado.



Dito de outra maneira, a única forma de remuneração devida à concessionária, abrangendo todos os custos diretos e indiretos e demais despesas operacionais, inclusive o investimento, a modernização, a depreciação, a manutenção e a operação da rede municipal de iluminação pública, é repasse oriundo do FUNDIP, cuja receita é constituída pela COSIP, fruto do pagamento da contribuição dos usuários.

O que deve restar bem claro é que os traços diferenciadores entre as concessões comuns e as derivadas de PPPs residem nas regras próprias para o procedimento licitatório e formalização dos ajustes. Os requisitos para a concessão do serviço em si são os mesmos previstos nas leis regulamentadoras desta matéria.

As modalidades de contratação disciplinadas na Lei Municipal 14.517/05 poderão ser utilizadas pelo Prefeito sempre que os requisitos legais para a delegação da concessão de um serviço público para o setor privado estejam devidamente preenchidos. A estrutura de uma concessão – comum ou derivada de PPP – é tarefa complexa que demanda uma série de providências durante a fase interna da licitação, de modo que seja evidenciada a viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica do empreendimento.

Os estudos da modelagem eleita devem demonstrar, além da viabilidade técnica propriamente dita, a conveniência e oportunidade da delegação pretendida e a identificação dos aspectos jurídicos-políticos principais, para evitar a violação da ordem jurídica.

Neste contexto, destacam-se a:

- i) identificação do ente público que vai delegar a competência para a execução do serviço;
- ii) identificação do serviço público a ser concedido;
- iii) exigência de autorização legislativa;
- iv) legislação regente da matéria em vigor, entre outros aspectos fundamentais para a boa gestão dos interesses públicos.

A Concorrência Internacional 01/SES/2015 requer um investimento público de grandioso vulto e a longo prazo.

Portanto, a Câmara Municipal não pode ficar alijada desse procedimento, que representa uma mudança de paradigma na iluminação pública da cidade, por duas grandes razões:

1. a autorização a ser conferida ao Executivo tem previsão na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município de São Paulo e nas Leis infraconstitucionais que regulam o regime de concessão de serviços públicos no Brasil;



2. os interesses, serviços e bens públicos são indisponíveis pela Administração Pública e, só quem deles pode dispor é o Poder Legislativo, que os qualifica como tais.

Senhor Presidente, essas são as considerações e os argumentos que me levam a considerar PROCEDENTE a presente representação à Concorrência Internacional, ora em julgamento, por entender que a lei municipal autorizadora dessa concessão constitui condição de validade do Contrato a ser formalizado.

É como voto.

Voto de desempate proferido pelo Conselheiro Presidente Roberto Braguim:

Diante do impasse no julgamento da Representação encaminhada pelo nobre Vereador Police Neto, na questão sobre a prévia autorização legislativa para contratação da Parceria Público Privada, por meio de Concessão Administrativa de Serviços e Ativos relacionados à Iluminação Pública, votaram, de um lado, os nobres Conselheiros João Antonio, Relator, e Maurício Faria, pela sua não obrigatoriedade, e, de outro lado, os Conselheiros Edson Simões, Revisor, e Domingos Dissei, pugnando por sua indispensabilidade. Portanto, verifica-se empate nessa votação exigindo o Pronunciamento desta Presidência, nos termos da competência ditada pelo artigo 26, inciso IX -a, do Regimento Normativo²⁵ desta Casa. É o que ora faço.

Antes de emitir meu Pronunciamento, permito-me fazer alguns comentários breves sobre o tema apresentado pelo ilustre Vereador Police Neto, autor da Representação, que defende a imprescindibilidade da prévia autorização legislativa para licitar, por meio de Concessão Administrativa, os Serviços e Ativos relacionados à Iluminação Pública, partindo da referência aos artigos 30, inciso V, da Constituição Federal²⁶, e artigo 126, da Lei Orgânica do Município de São Paulo²⁷, e ao tratamento normativo dado pela ANEEL à contratação de serviços semelhantes.

Lembro, inicialmente, que essa matéria já foi submetida pelo mesmo nobre Edil, através do Ofício 338/2014/JPN, dirigido à Secretaria de Governo Municipal, a parecer da Procuradoria Geral do Município - PGM, que concluiu pela desnecessidade de autorização legislativa para as Concessões Administrativas de Serviço, como as de Iluminação Pública, mediante Parceria Público Privada, reguladas pela Lei Federal 11.079/2004 e pela Lei Municipal 14.517/2007, desde que respeitadas as restrições estabelecidas nesses Diplomas.

²⁵ Art. 26. São atribuições do Presidente: (...) IX - proferir voto: a) nos casos de empate, ainda que, anteriormente, já tenha proferido voto sobre a matéria;

²⁶ Art. 30. Compete aos Municípios: (...) 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;

²⁷ Art. 126. Os serviços públicos municipais serão prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, nos termos desta Lei



Destaco, por oportuno, que a Lei Federal foi editada em consonância com o artigo 22, inciso XXVII, da Magna Carta, que atribui à União Federal a edição de normas gerais sobre licitação e contratação, aplicável a todas as Entidades Políticas, e a Lei Municipal 14.517/2007, prescreve, textualmente, em seu artigo 3º, que:

"Art. 3º. Poderão ser objeto do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas:

- I - a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infra-estrutura pública;
- II - a prestação de serviço público;
- III - a exploração de bem público; ...(omissis)..."

É relevante assinalar, também, que o parágrafo segundo desse dispositivo somente exige autorização legislativa nas Concessões Patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) do parceiro privado for paga pela Administração Pública, "verbis":

"§ 2º - As concessões patrocinadas em que mais de 70%(setenta inteiros por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependem de autorização legislativa específica."

De resto, não se pode olvidar, também, o precedente desta Egrégia Corte de Contas, no v. Acórdão proferido no TC 1.182/08-67, que na, conformidade do voto de seu Relator, Conselheiro João Antonio, que também é Relator deste feito, afastou a exigência de autorização legislativa para Concessão Administrativa de Serviços, entre os quais o de Iluminação Pública.

Registro, por fim, que a disposição contida no "caput" do artigo 128 da Lei Orgânica do Município de São Paulo²⁸ não inibe, nos termos de seu parágrafo primeiro, "a administração direta ou indireta de utilizar outras formas ou instrumentos jurídicos para transferir a terceiros a operação direta do serviço público." A Parceria Público Privada, no meu entender, é uma dessas formas que encontra respaldo no preceito acima citado.

Apoiado nesses argumentos, entendo que os pronunciamentos da Procuradoria Geral do Município e do Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos convergem totalmente com a tese defendida pelos Conselheiros João Antonio e Maurício Faria, que é totalmente corroborada, em uníssono, pelos órgãos desta Corte, como a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral, sendo ainda coerente com o posicionamento da Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, devidamente amparados na doutrina e na jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual dou minha adesão a essa corrente.

²⁸ Art. 128. Lei Municipal disporá sobre: I - o regime das concessões e permissões de serviços públicos, o caráter especial do respectivo contrato ou ato, o prazo de duração e eventual prorrogação, admitida esta apenas excepcionalmente, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão e da permissão; II - os direitos dos usuários; III - a política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.



PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

O Plenário do Tribunal decidiu, por maioria, com voto de desempate desta Presidência, conhecer da Representação, e, no mérito, julga-la improcedente, posto entender que a Concessão Administrativa dos Serviços e Ativos relacionados com a Iluminação Pública, mediante Parceria Público Privada, prescinde de autorização legislativa específica, desde que respeitados os requisitos e restrições estabelecidos na Lei Federal 11.079/2004 e na Lei Municipal 14.517/2007, vencidos os nobres Conselheiros Edson Simões e Domingos Dissei.