



Parecer jurídico 138/2022

Ementa: Alteração – Projeto de Lei – Retorno – Parecer jurídico - Proposição legislativa de idêntico conteúdo a anterior – Princípio Republicano – Dever do Executivo Prestar Contas - Princípios da Impessoalidade e da Publicidade – Contrato Administrativo - **Doutrina** – Teoria do Agente Principal – Separação de Poderes – Freios e Contrapesos - Constitucionalidade, Convencionalidade e Legalidade da nova minuta – **Ratificação** do Parecer 126/22.

I.RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Assessoria das Comissões após a emissão do Parecer jurídico 126 por força de iniciativa do autor do projeto de Lei vereador para que a minuta do projeto de lei fosse retificada para o fim de nele não constar o nome da concessionária .

Feita essa proposição pelo autor do projeto, a CCJ deliberou por aprovar a modificação redacional proposta pelo vereador Newton Dias Bastos "Niltinho" para que o texto a ser submetido ao Plenário desta augusta casa de leis contivesse o seguinte teor;

Art. 1º O Poder Executivo Municipal deverá encaminhar, mensalmente, à Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, cópia das prestações de contas realizadas em face dos contratos celebrados junto as empresas Concessionárias do Serviço de Transporte Público Municipal.

Art. 2º O encaminhamento da prestação de contas a que se refere esta Lei perdurará, independente da forma de contratação da empresa concessionaria do serviço em questão, e será realizado mensalmente, mediante o encaminhamento, na forma impressa e digital, da planilha de custos de sua proposta, devidamente atualizada.

Parágrafo único. A planilha de custos deverá ser protocolada junto à Secretaria Administrativa da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, até o dia 15 (quinze) de cada mês subsequente à operação, prorrogado para o próximo dia útil, no caso de final de semana ou feriado.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assim, voltam os autos para estudo e conclusão acerca da constitucionalidade e da legalidade da modificação textual da minuta do projeto de lei.

Esse é o relato dos fatos, pelo que passo a me manifestar.



II.FUNDAMENTAÇÃO

No presente capítulo, saliento que a tramitação administrativa aqui entabulada atende as disposições da Resolução Legislativa que disciplina o tema.

É que caso haja modificação redacional do projeto de lei apresentado, os autos realmente devem retornar para que se avalie se a modificação inserida na minuta de projeto de lei possui alguma alteração que transforme o sentido, alcance ou conteúdo do texto original.

Do mesmo modo, deve-se ver se essa alteração se amolda tanto a Constituição da República quanto ao ordenamento jurídico como um todo.

Apenas para que não paire dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de *Valério Mazzuoli*¹, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a *pirâmide de Kelsen*² - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supraleais encontram-se as Leis em sentido estrito que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Firmada tal premissa, pondero que a modificação formalizada pelo ínclito vereador Niltinho Bastos parte da saudável preocupação do Legislador de que pudesse ser atribuído a futura lei uma interpretação restritiva que permitisse eventualmente ao Executivo não cumprir seus comandos sob a justificativa de que a menção ao nome da concessionária de transportes no corpo do projeto de lei trouxesse como consectário o dever de prestar contas APENAS enquanto a empresa Jundiá titularizasse a concessão de transportes municipais.

Logo, pelo que se extrai da modificação ora proposta, o Legislador busca deixar claro na nova minuta apresentada que o dever do Executivo prestar contas existe independentemente de quem vier a ser a sociedade empresária que titularizar o contrato de concessão de serviços públicos.

Feitas estas observações, ratifico o parecer 126/2022.

Com efeito, as razões nele expostas evidenciam, a um só turno, que a juridicidade do conteúdo da minuta de projeto original (agora alterada) se deve a constatação de que a

¹ A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

² A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

regra jurídica que se busca converter em lei destina-se a densificar e explicitar o dever do Executivo prestar contas.

Aliás, tal dever nada mais é do que obrigação jurídica que já Lhe é imposta tanto pela Constituição da República quanto pelas demais normas jurídicas em vigor.

Assim, a leitura do referido parecer deixa clara a percepção de que o conteúdo da relação jurídica a ser positivada pelo PL 47/L cinge-se a explicitar e clarificar que o dever jurídico do Executivo de encaminhar a prestação de contas feita pela Concessionária não se liga ao NOME ou a IDENTIFICAÇÃO do sujeito de direito que ocupe a posição de concessionário.

Isso se afirma já que o dever de prestar contas é um corolário do Princípio Republicano e é imposta ao Poder Executivo desde que o país deixou de ser uma Monarquia.

Sublinhe-se que com a promulgação da República, em 1889, o patrimônio estatal deixou de pertencer a família Real Portuguesa e passou a ser titularizado pelo Poder Público em suas mais diferentes esferas.

Essa constatação é fundamental porque desde o momento em que os bens estatais tornam-se públicos em **1889** o ideal republicano, haurido a partir das Revoluções Francesa e Americana, impôs ao país (e a seus **governantes**) a construção de um verdadeiro estatuto jurídico pautado nos ideais da liberdade e da igualdade e que, naturalmente, são antagônicos a qualquer espécie de personalidade no tocante aqueles que realizassem a gestão das instituições, bens e rendas públicas.

Ademais, pelo menos desde 1889 os gestores da coisa pública são acometidos de 02 (dois) deveres, notadamente, i) a **accountability** (obrigação de prestar contas) e da ii) **responsiveness** (encargo de atender às necessidades sociais) já que tais tarefas representam a base do próprio regime republicano adotado no Brasil.

Nessa caminhada, a prerrogativa do Legislativo exigir dos governantes explicações e informações sobre a forma como conduzem os negócios públicos não se limita a PESSOA (física ou jurídica) que figure no contrato administrativo.

Logo, não se deve olhar a capa do Contrato Administrativo de Concessão para se saber se o Executivo deve ou não prestar contas ao Legislativo sobre a condução desse contrato, sob pena de violar-se o Princípio da Impessoalidade.

É que se o Executivo só estivesse obrigado a encaminhar ao Legislativo a prestação de contas de DETERMINADA empresa concessionária de transporte, estar-se-ia prestigiando e determinadas pessoas ou empresas que seriam "agraciadas" com o beneplácito de poderem contratar com o Poder Executivo SEM que tais documentos pudessem ser escrutinados de modo compulsório pelo Legislativo.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

É dizer: Qualquer interpretação jurídica que firmasse a compreensão de que o projeto de Lei só obrigaria o Executivo a encaminhar ao Parlamento as prestações de Contas da específica empresa Jundiá violaria, a um só turno, o Princípio Republicano, o Princípio da Publicidade dos atos e contratos administrativos e também o direito fundamental ao acesso a informação.

Mais do que isso: Tal absurda interpretação concederia ao Executivo a INEXISTENTE e aviltante prerrogativa de ESCOLHER prestar contas ao Legislativo a depender de QUAL empresa viesse a ser contratada pelo Município, o que intuitivamente vai contra o próprio sistema de freios e contrapesos e, igualmente, o Princípio da Separação de Poderes.

Não é preciso muito esforço hermenêutico para se constatar, ainda, que tal interpretação concederia a todos os OUTROS particulares o verdadeiro "poder" de NÃO serem "incomodados" pelo correlato dever de prestar contas.

Tal observação é necessária já que a própria concepção dos contratos administrativos se funda nas noções de impessoalidade e de transparência, exatamente porque o particular que vence a disputa para executar tais contratos assim o faz a partir de uma competição junto a outros particulares em procedimento de natureza pública (passível de acompanhamento e impugnação não só pelos interessados senão por qualquer cidadão), guiado ainda por critérios técnicos, objetivos e de todos conhecidos.

Além disso, todas as etapas e momentos havidos no curso desse contrato administrativo são guiadas por razões e justificativas de natureza eminentemente pública, sindicáveis não apenas pelo Legislativo senão por qualquer cidadão por institutos como o direito de petição (art. 5, inc. XXXIV. da CF) e pela Ação Popular (Lei Federal 4717/65).

Desse modo, toda a estrutura legal e institucional que conforma tais contratos públicos evidencia que a menção ao NOME da sociedade empresária Jundiá na minuta do projeto de lei originária teve natureza meramente exemplificativa.

Explicando: Na minuta originária, ao expor o nome dessa sociedade empresária naquele projeto, o Legislador apenas explicitou que no atual estado da arte o Executivo encaminhará as prestações de contas feitas por essa sociedade exatamente porque é ela (JUNDIÁ) que titulariza tal concessão pública.

Dito de forma simples mas não menos técnica: Como nos dias atuais o contrato de concessão de transportes públicos municipais tem a Jundiá como titular, as prestações de contas que o Executivo encaminhará ao Legislativo - no momento presente - dirão respeito aos serviços prestados por tal sociedade quanto a esse respectivo contrato.

Logo, não há qualquer amplitude ou espaço hermenêutico para se supor que NÃO haverá dever do Executivo prestar contas ao Legislativo quanto a OUTRO contrato de concessão de transporte caso, no momento futuro, sociedade empresária diversa da JUNDIÁ venha a substituí-la na execução desse serviço público.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Do contrário, o papel do Legislativo seria amesquinhado, diminuído e minorado porque criar-se-ia um ambiente propício a todo tipo de conflito de interesses e de ampliação dos espaços de ajustes entre agentes públicos e particulares.

Essa situação, acaso existente, se tornaria um típico exemplo (inclusive para fins de estudo) daquilo que há muito é estudado pela academia no seio da **Teoria do Agente-Principal**, também conhecida como o "**dilema da agência**".

Abro aqui um parênteses para explicitar que tal construção assenta-se na seguinte ideia: Quando um de grupo de indivíduos, é contratado para realizar alguma tarefa que vise a satisfação dos objetivos estabelecidos pela contratante, por força de diversas falhas como assimetria de informações, os indivíduos que atuam no interesse de outrem agirão para incrementar suas próprias utilidades ou vantagens em detrimento do interesse daqueles que representam.

Aplicada ao direito público, tal construção resume-se na noção de que, em face do conflito de interesses entre representantes do poder público e o povo (enquanto representado), é possível - e provável - que as decisões políticas fundamentais não sejam tomadas unicamente com lastro no critério do bem comum.

Outrossim, não há razão para alterar o parecer 126/22 exatamente porque a interpretação jurídica não pode conduzir ao absurdo ou a um sentido que antagonize com o interesse e as próprias razões e fundamentos públicos (e no interesse da coletividade) que legitimam a existência e vigência da Publicidade Administrativa e do direito a informação.

Friso, por último, que a nova minuta tem o mérito de apenas deixar mais evidente que o dever de prestar contas aplica-se ao Executivo pelo simples fato da Concessão de transporte público ser espécie do gênero contrato administrativo, que por cuidar de zona de interesse pública, é embebedado pelo Princípio da Publicidade e pelo direito do cidadão (e do Parlamento) saber exatamente o que se passa no curso desse contrato.

Por fim, não enxergo qualquer mudança no conteúdo do projeto, e na relação jurídica a ser disciplinada por ele, exatamente porque a NOVA redação da minuta apresentada mantém incólume, e assim sem qualquer alteração, o dever do Poder Executivo de encaminhar ao Poder Legislativo as prestações de contas realizadas pela Concessionária de transportes coletivos.

Não há, pois, na minuta apresentada qualquer regra jurídica DIVERSA daquela estudada no Parecer 126/22 apta a modificar ou alterar o convencimento por mim exposto naquele Parecer quanto a constitucionalidade, convencionalidade e legalidade daquela minuta já analisada.

³ Para o aprofundamento no estudo da Teoria do Agente Principal pode-se consultar a seguinte referência bibliográfica: **LAFFONT**, Jean-Jacques; **MARTIMORT**, David. **The theory of incentives**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.



III.DAS CONCLUSÕES

Pelas razões expostas, ratifico o Parecer 126/2022.

Nesse passo, mantenho a compreensão de que a minuta do Projeto de Lei 47-L de 2022 é Constitucional, Convencional e Legal valendo observar que é meramente exemplificativa a menção a empresa concessionária de transporte público na minuta de projeto originalmente firmada, o que faço com lastro no Princípio Republicano – e no correlato dever de prestar contas – e nos Princípios da Separação de Poderes e da Impessoalidade.

Saliento, ainda, que a presente conclusão também se funda no Direito Fundamental do Acesso a Informação e de participação do cidadão na gestão e administração da coisa pública.

Sustento, por fim, que as conclusões aqui alcançadas também se fundam no dever de transparência na condução da vida e dos negócios públicos, a ser cumprido por TODOS os agentes públicos e, igualmente, no relevante papel do Legislativo na fiscalização e acompanhamento da execução de contratos administrativos porque, ao fim e ao cabo, tal atuação é corolário do **sistema de freios e contrapesos**, abraçado pela Carta Constitucional.

Por último, e nos termos regimentais, devem os autos retornar a CCJ para que a tramitação administrativa se ultime.

É o parecer, s.m.j.

São Roque, 04/05/2022.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

Referências Bibliográficas:

.DE MORAES, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

.LAFFONT, Jean-Jacques; **MARTIMORT**, David. *The theory of incentives*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.