

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 111, de 2018, do Senador Dalirio Beber, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispensar de licitação, pelo prazo de cinco anos, a contratação de concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica para prestar o serviço de iluminação pública.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para apreciação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 111, de 2018, de autoria do Senador Dalirio Beber, com vistas a *alterar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispensar de licitação, pelo prazo de cinco anos, a contratação de concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica para prestar o serviço de iluminação pública.*

O PLS possui dois artigos.

O primeiro artigo altera o art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, para incluir, entre as possibilidades de dispensa de licitação, a contratação de concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica para



SF/19302.38974-41

prestar o serviço de iluminação pública, desde que observadas algumas condicionantes, quais sejam:

- a instituição, pelo município ou pelos municípios contratantes de consórcio público, da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública prevista no art. 149-A da Constituição Federal;
- a cobrança da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na fatura de consumo de energia elétrica, nos termos do parágrafo único do art. 149-A da Constituição Federal;
- a contratação da permissionária ou concessionária de distribuição de energia elétrica nos cinco anos seguintes à entrada em vigor da possibilidade de dispensa estabelecida pelo PLS;
- não ter ocorrido a contratação, até a entrada em vigor da possibilidade de dispensa estabelecida pelo PLS, do serviço de iluminação pública mediante licitação;
- o valor médio, por habitante, da contratação sem licitação não pode ser superior ao valor médio, por habitante, da contratação realizada mediante licitação por outros contratantes localizados no mesmo Estado.

O art. 2º estabelece a cláusula de vigência.

O PL não recebeu emendas no prazo previsto pelo art. 122, II, alínea "c", do Regimento Interno do Senado Federal.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ: *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa*



de comissão para o Plenário (inciso I); e emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, dentre elas as 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. Portanto, não há dúvidas quanto à atribuição desta Comissão na apreciação do PLS nº 111, de 2018.

De início, deve ser mencionado que o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre *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.* Por sua vez, o *caput* do art. 48 da Constituição Federal assevera a atribuição do Congresso Nacional para dispor sobre todas as matérias de competência da União. Consta-se, portanto, que o tema tratado pelo PLS, que não é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, encontra-se no campo de atuação material e legislativa dos Poderes Executivo e Legislativo da União.

Ainda acerca do aspecto constitucional, cabe reconhecer que poderia haver dúvida sobre a constitucionalidade da proposição tendo em vista o art. 175 da Constituição Federal, que estabelece: *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.* Entretanto, considerando a excepcionalidade da situação exposta a seguir e incluindo-se alguns ajustes na proposição, essa dúvida pode ser afastada.

A iluminação pública é um serviço de interesse local, de competência municipal, nos termos previstos pelo art. 30 da Constituição Federal. Reforça essa interpretação o disposto no art. 149-A da nossa Carta Magna, segundo o qual *os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública.* Ora, se os municípios podem instituir um tributo para custear o serviço de iluminação pública, é porque possuem a responsabilidade de prestá-lo. Nesse contexto, e como destacado na



Justificação do PLS, não podem os Municípios recusar-se a assumir a responsabilidade pela prestação dos serviços de iluminação pública.

Ocorre que há circunstâncias excepcionalíssimas que exigem um regramento legislativo especial para evitar a paralização do serviço de iluminação pública. Conforme destacado na Justificação do PLS, muitos municípios brasileiros não aceitam receber, das distribuidoras de energia elétrica, que eram responsáveis pela prestação do serviço, os ativos de iluminação pública. Há, ainda, casos de municípios que, mesmo querendo receber os ativos, têm dificuldades em geri-los.

O conflito em torno do tema gerou inclusive proposições legislativas com vistas a sustar a transferência dos ativos de iluminação pública determinada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

É preciso observar que o serviço de iluminação pública não tem relação com o serviço público de distribuição de energia elétrica. Esse último é caracterizado, em resumo, pela constituição e manutenção de uma rede para fornecer energia elétrica aos consumidores. Para os consumidores denominados regulados, envolve ainda a compra e a revenda da energia elétrica. Já a iluminação pública, conforme bem define a Aneel na Resolução nº 414, de 9 de setembro de 2010, visa a prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, contínua ou eventual.

Não podemos ignorar que muitos municípios têm tido dificuldades para prestar o serviço de iluminação pública, ainda que sejam responsáveis por fazê-lo. Também devemos reconhecer que, por muitos anos, o serviço foi prestado pelas distribuidoras de energia elétrica. É natural, portanto, que a transferência dos ativos encontre obstáculos e resistências. A dificuldade enfrentada pelos municípios de menor porte, apontada na Justificação do PLS, é compreensível, uma vez que a realização de um certame licitatório envolvendo um serviço que o município nunca prestou gera incertezas e inseguranças nos gestores municipais. Contudo, o fato de mais de 5.000 municípios já estarem gerenciando os serviços de iluminação pública indica que uma solução de transição bem delineada pode resolver o



conflito. É importante encontrar uma solução para não prejudicar a população com um serviço de má qualidade.

A dispensa da licitação, no cenário acima, seria uma excepcionalidade a ser reconhecida diante da necessidade, como abordado no PLS, de um mecanismo de transição que permita aos municípios promover a licitação exigida pelo art. 175 da Constituição Federal. Deve ser ressaltado que a jurisprudência, em situações excepcionais, tem admitido a prestação de serviços públicos em caráter precário por pessoas físicas ou jurídicas até que seja realizada a devida licitação, em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público. Em um dos casos mais conhecidos a respeito do tema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) concedeu o prazo de um ano para que o Estado do Rio de Janeiro realizasse licitação para prestação de serviços de transporte público, uma vez que, caso determinada a assunção imediata do serviço pelo poder público, haveria grande risco de sua paralisia e descontinuidade (STJ, 2ª Turma, Recurso Especial nº 1.366.651, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 19/09/2013).

Considerando-se a inviabilidade da assunção imediata do serviço de iluminação pública por muitos municípios brasileiros e as dificuldades destes de realizarem o procedimento de licitação pública, deve-se aplicar ao presente Projeto o mesmo raciocínio adotado no caso acima. Com isso, evita-se uma discussão judicial que pode se arrastar por anos nos tribunais.

Dessa forma, o PLS acerta em permitir a dispensa de licitação na contratação das distribuidoras de energia elétrica para prestar o serviço de iluminação pública por um prazo determinado. Nota-se, ainda, o cuidado tomado pela proposição em caracterizar essa situação como temporária, sujeita a várias condicionantes. Verificamos, ainda, a preocupação do PLS em estruturar a prestação do serviço no longo prazo, explicitada na exigência da instituição de uma contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, com cobrança feita na fatura de consumo, nos termos do previsto no art. 149-A da Constituição Federal. Essa exigência tem duas importantes virtudes, bem destacadas na Justificação do PLS: *evitar que os municípios sacrifiquem outras políticas públicas para pagar as distribuidoras e*



contribuir para a redução tarifária, já que parte da receita da distribuidora contratada será revertida para diminuir as tarifas de energia elétrica, conforme estabelecem as normas da Aneel. Constatou-se, também, a preocupação do PLS em mitigar o risco de o preço do serviço contratado ser abusivo ou superfaturado ao exigir que o valor médio, por habitante, não seja superior àquele contratado por outros municípios do mesmo Estado que realizaram a licitação.

Nesse contexto, alinhada com a excepcionalidade que o STJ aceitou para justificar a prorrogação do prazo para realização da licitação do serviço público de transporte no Rio de Janeiro, apoiamos o PLS e propomos apenas dois ajustes, incorporados em uma emenda substitutiva: (i) fixação do prazo para a contratação em dois anos; e (ii) com o objetivo de aperfeiçoar a técnica legislativa, a realocação das modificações pretendidas para o Capítulo XII – Disposição Finais e Transitórias da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata especificamente *do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do PLS nº 111, de 2018, na forma da seguinte emenda substitutiva:





EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº, DE 2018

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para dispensar de licitação, pelo prazo de dois anos, a contratação de concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica para prestar o serviço de iluminação pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 42-A:

Art. 42-A. Poderá ser dispensada a licitação, por uma única vez e pelo prazo improrrogável de dois anos, para a contratação de concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica para prestar o serviço de iluminação pública.

§ 1º São condições para a dispensa de licitação de que trata o *caput* deste artigo:

I – a instituição, pelo município ou pelos municípios contratantes de consórcio público constituído na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública;

II – a cobrança da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na fatura de consumo de energia elétrica;

III – não ter ocorrido a contratação, até a entrada em vigor do *caput*, pelo município ou pelos municípios contratantes de consórcio público constituído na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, do serviço de iluminação pública mediante licitação.

§ 2º O valor médio, por habitante, da contratação na forma do caput não poderá ultrapassar o valor médio, por habitante, da contratação realizada, mediante licitação, por outros contratantes localizados no mesmo Estado.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

