

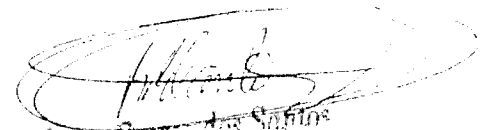


ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



PARECER PGE/PA Nº 031/2010
PROCESSO PGE Nº 2010.002.003342-8
INTERESSADO: GABINETE CIVIL DO GOVERNADOR
ASSUNTO: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 50/2009, QUE "DISPÕE
SOBRE A UTILIZAÇÃO DE PEÇAS DE MADEIRA DE ESPÉCIES
ORIUNDAS DA FLORA REGIONAL NA CONSTRUÇÃO DE PONTES
EM RAMAIS E ESTRADAS VICINAIS DO ESTADO DO ACRE

Procuradoria Administrativa
Parecer PGE/PA 031/2010
recebido pelo Gabinete
Civil do Governador
em 28/10/2010


Roberto Barros dos Santos
Procurador-Geral do Estado

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Acre encaminhou para sanção governamental o Projeto de Lei n. 54/2009, de autoria do Deputado Estadual José Carlos, que "Dispõe sobre a utilização de peças de madeira de espécies oriundas da flora regional na construção de pontes em ramais e estradas vicinais do Estado do Acre", aprovado pela Casa Legislativa.

Por sua vez, a Chefia do Gabinete Civil, por meio do Ofício n. 361, de 14 de outubro de 2010, encaminhou cópia do referido projeto a esta Procuradoria-Geral do Estado para que seja realizada apreciação sobre sua constitucionalidade.

Breve relatório. Passo a opinar.

Roberto Barros dos Santos



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



II - FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei aprovado pelo Parlamento Estadual visa instituir que, nas construções de pontes e pontilhões pela Administração Estadual, esta dê preferência às madeiras que indica, existente na flora regional, submetendo-as a processo de tratamento preservativo nos termos dos recursos apontados, assim como cria alternativa para que a sociedade possa contribuir com o serviço público, doando madeira para essas construções.

O normativo está composto de cinco artigos. Em razão das matérias neles dispostas, coube à Procuradoria do Meio Ambiente manifestar-se acerca do art. 2º, que trata especificamente da hipótese de extração da madeira para doação, o que inibe a manifestação desta Especializada Administrativa quanto à norma nele contida.

O Ato Normativo em apreço, apesar dos seus elevados propósitos, apresenta vícios de validade que comprometem a sua inserção no ordenamento acreano, por materializar usurpação de competência constitucionalmente deferida ao Poder Executivo, pois é fato que a preferência nele consubstanciada fez o Poder Legislativo estadual se substituir à Administração Pública. Vejamos:

“Art. 1º Na construção de pontes e pontilhões em madeira de lei em ramais e estradas vicinais no Estado do Acre, além das exigências técnicas e legais inerentes ao processo licitatório, serão utilizadas, preferencialmente, peças provenientes de espécies oriundas da flora regional, especificadas no anexo único desta lei.

Parágrafo único. As peças de madeira a que se refere o caput deste artigo serão submetidas a tratamento preservativo, de acordo com normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, pela aplicação dos seguintes recursos: pincelamento, aspersão, pulverização, imersão, banho quente-frio, substituição de seiva e autoclave (pressão).

O artigo supra se encarregou de criar uma preferência e assim antecipar uma avaliação administrativa concreta ou empírica; avaliação traduzida na presunção de que determinadas madeiras satisfazem melhor os interesses da

M. M. M.



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Administração que outras, assim como dispõe sobre métodos de controle de qualidade a que a Administração deve submeter referidas madeiras para usá-las.

Assim, a própria lei emite juízo de valor que é de atribuição própria da Administração Pública estadual no exercício da gestão pública, que é de verificar, no contexto de suas necessidades, o que melhor vem a atender o interesse público envolvido.

E no caso específico, dentro de critérios que a ela cabe julgar, enquanto dever jurídico de escolha do meio mais curial para satisfação do interesse público.

"Não se olvide de que a Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas, obedecendo ao binômio: qualidade nos serviços mais racionalidade de gastos.

Apesar de o princípio da economicidade não se encontrar expressamente entre aqueles constitucionalmente previstos para a Administração Pública, impõe-se materialmente como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de bens e recursos públicos.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade envolve "questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício".

Em se tratando do princípio da eficiência, dispõe MEIRELLES:

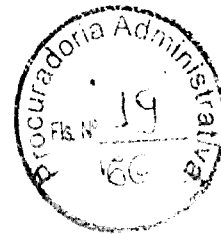
"Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros".

Portanto, uma Administração estará buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a

M. Zanella



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível, visando chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar”¹.

Do modo como dispôs, penso que o Legislativo Estadual faz-se substituir à Administração Pública igualmente estadual e por usurpação de competência, viola o pétreo princípio da Separação dos Poderes, estabelecido nos arts. 2º e 60, § 4º, inc. III, da Constituição Federal de 1988, padecendo, portanto, de vício material de inconstitucionalidade, pelo que opino pelo seu veto.

“Art. 3º Deferidas as autorizações de planos de manejo destinados à exploração madeireira, os beneficiários – pessoas físicas ou jurídicas – firmarão, obrigatoriamente, termo de compromisso no sentido de realizar a manutenção das pontes nos ramais utilizadas intensivamente na atividade-fim.”

O artigo terceiro retira da Administração Estadual a competência para a manutenção das pontes em estradas vicinais, transferindo obrigatoriamente ao particular que for beneficiário de planos de manejos e as utilize intensivamente em sua atividade de extração da madeira.

É flagrante a inconstitucionalidade desta disposição, uma vez que a prestação de serviços públicos, no caso a manutenção das pontes nos ramais do Estado, a permitir a trafegabilidade por elas, é de competência da Administração (no Estado do Acre, do Departamento de Estradas de Rodagens do Acre - DERACRE), não tendo o Legislativo estadual, competência para dispor de modo diverso.

Observe-se ainda, que há todo um regramento normativo a ser observado, pela Administração, para que o particular possa exercer atividades que lhe são próprias. O art. 175 da Constituição Federal estatui:

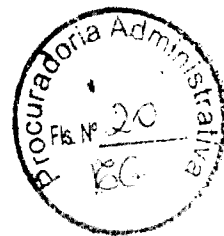
Art. 175. Incumbe ao Poder Público na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através da licitação, a prestação de serviços públicos. (grifo nosso)
Parágrafo único. (...)

Marcos Antônio Santiago Mota

¹ DESPACHO CONCLUSIVO PGE/GAB N° 49/2010 (PROCESSO PGE N° 2010.002.002147-1), da lavra do Procurador Marcos Antônio Santiago Mota.



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



O dispositivo retro mencionado dispõe sobre a prestação de serviços públicos de forma direta, pelo poder público, ou indiretamente, mediante concessão ou permissão aos particulares. E reclama lei reguladora. Para suprir a lacuna, editou-se a Lei ordinária n. 8.987², de 13 de fevereiro de 1995 – Lei das Concessões que foi seguida pela Lei n. 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. São estes, portanto, os diplomas jurídicos que delineiam o alcance político-administrativo da nova legislação dispendo sobre o regime de concessão.

De outro modo, em seu art. 37, inc. XXI, estatui:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...);

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras, serviços**, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

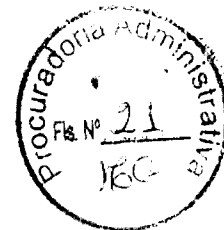
(...)

Oportuno registrar que a conveniência e oportunidade de firmar parcerias com a iniciativa privada ficam circunscritas no campo da atividade da Administração Pública, diante de cada caso concreto, em que são observados alguns requisitos já pré-estabelecidos (art. 116 da Lei de Licitações e Contratos), dos quais citamos "a identificação do objeto a ser executado" e em especial sopesando-se o interesse público envolvido e a capacidade executiva do parceiro.

Diante do exposto, ao transferir a responsabilidade de manutenção das pontes aos particulares, por meio de termo de compromisso, o

M. M. M.

² Alterada pelas Leis nºs 9.648/98, 9.791/99 e 11.196/2005.



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

normativo viola preceitos constitucionais e infraconstitucionais, razão porque opino pelo seu veto.

“Art. 4º Caberá ao Departamento de Estradas e Rodagens do Acre – DERACRE fixar limites de peso a serem suportados pelas pontes dos ramais localizados na malha viária do Estado, devendo, para tanto, afixar no local placas indicativas, de fácil visibilidade, contendo o regramento ora estabelecido.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo ensejará ao infrator as penalidades cabíveis, a serem aplicadas pelo Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, incluindo multa em valor que pode variar de cinquenta a trezentas UFIR's e demais cominações cíveis e penais cabíveis, dependendo do grau de infração.”

Por sua vez, no artigo quarto, o normativo pretende dispor sobre atribuições dos órgãos que compõem a Administração Pública estadual indireta - *mediante a imposição de fixar os limites de peso a serem suportados pelas pontes dos ramais localizados na malha viária do Estado, afixação de placas, fiscalização e imposição de penalidades, fixação de multas, a serem realizados, respectivamente, pelo Departamento de Estradas e Rodagens do Acre – DERACRE e Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN.*

Do mesmo modo, padece de vício, posto que a Constituição Estadual (art. 54, § 1º, II) dispõe que são de iniciativa *privativa* do Governador do Estado as leis que disponham sobre as atribuições dos órgãos da Administração Pública, nestes incluídas as autarquias, pelo que opino pelo seu veto.

Acrescente-se que as atribuições nele previstas já foram colocadas no campo jurídico, de se ver pela Lei Complementar nº 170, de 31 de julho de 2007, que estabelece as competências do DERACRE:

“Art. 2º O DERACRE tem por finalidade formular e gerir a política estadual de transportes rodoviários, provendo o controle, coordenação, execução e fiscalização das concessões ou permissões de serviços públicos no âmbito de sua competência, da infra-estrutura de transportes em geral e dos padrões de segurança e qualidade relacionados ao setor, competindo-lhe:

M. M. M.



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



I – planejar, executar e fiscalizar, pela forma direta ou contratada, os serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, especificações, orçamentos, construção, conservação e melhoramento da infra-estrutura de transporte rodoviário estadual;

(...);

III – reformular o Plano Rodoviário do Estado, de acordo com a legislação aplicável e com a política de desenvolvimento estadual;

IV – classificar as estradas estaduais e municipais, estabelecendo as condições técnicas de sua construção;

(...);

IX – elaborar normas técnicas e regulamentos no âmbito de sua competência;

(...).

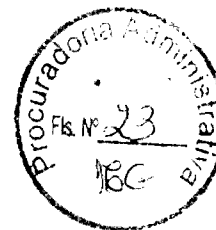
Registre-se, ao ensejo, que mesmo a sanção a Projeto de Lei no qual se tenha constatado vício de iniciativa não seria apta à convalidação da norma que se introduziria no ordenamento jurídico, como se infere do entendimento firmado no v. Supremo Tribunal Federal:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado”. (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098).

Alvares



ESTADO DO ACRE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA




III - CONCLUSÃO

Analisando o Projeto de Lei n. 54/2009, ante o arcabouço constitucional, verifica-se que a pretensa norma contém vícios material e formal nos seus artigos, em razão de estabelecer regra contrária aos seus comandos.

Por essas razões, opino pelo veto dos arts. 1º, 3º e 4º do Projeto de Lei nº 54/2009 e, conseqüentemente, pela sanção do art. 2º, consoante manifestação da Especializada de Meio Ambiente da Procuradoria-Geral do Estado, materializada no PARECER PGE/PMA Nº 05/2010.

S. m. j, essas são as considerações que ofertamos.

Rio Branco-AC, 27 de julho de 2010.


Francisca Rosileide de Oliveira Araújo
Procuradora do Estado/Chefe da Procuradoria Administrativa