



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO
PARECER Nº 191/2019
PROJETO DE LEI Nº 119/2019
PRESIDENTE/RELATOR: PAULO PEREIRA FILHO

I – INTRODUÇÃO:

É submetido à apreciação da **COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**, o **Projeto de Lei supramencionado, de autoria do Poder Executivo, que “Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP para finalidade e condições que especifica.”**

Consta da mensagem de nº 66/2019, apresentada pelo Poder Executivo, o seguinte:

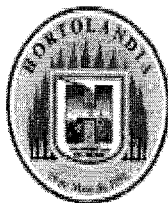
“Tenho a honra de passar às mãos de Vossa Excelência, para apreciação e deliberação dessa Egrégia Câmara Municipal, o incluso projeto de lei, que “Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP para finalidade e condições que especifica”.

Primeiramente, de ser destacado que em decorrência das disposições legais contidas na Lei nº 506, de 17 de fevereiro de 1997, o Município de Hortolândia firmou com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, em 21 de março de 1997, o Contrato de Concessão nº 290/97, com prazo de vigência de 30 (trinta) anos a contar da data da assunção dos serviços, visando a implementação, ampliação, administração e exploração, com exclusividade, dos serviços de abastecimento de água e de coleta e destinação final de esgotos sanitários nas áreas urbana e rural do Município, prevendo indicadores da qualidade dos serviços em seu Anexo 1 e fixando plano de investimentos conforme descrito em seu Anexo 2.

Ocorre que, restando menos de um terço do prazo de vigência, a Concessionária deu cabal cumprimento no citado Plano de Investimentos, gerando valores significativos ainda a serem amortizados, sendo certo que diante do desenvolvimento do Município, outros investimentos se apresentam fundamentais, como aqueles listados na planilha anexa, situação que impõe nova pactuação entre as partes.

De ser destacado que estes novos investimentos são planejados considerando as ações do Município em habitação e infraestrutura urbana nos termos dos Planos Estadual e Municipal de Habitação, de Saneamento Básico, Plano de Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e demais planos relevantes que contenham ações nos sistemas de drenagem, habitação e sistema viário.

Nesse sentido, o Município de Hortolândia tem absoluto interesse nos investimentos pretendidos pela SABESP, em especial diante de estar em curso o Programa de



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Infraestrutura Urbana e Desenvolvimento Sustentável de Hortolândia, viabilizado mediante a obtenção de recursos junto a Corporação Andina de Fomento – CAF.

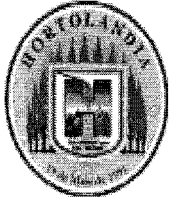
E no mesmo sentido, os valores ainda pendentes de amortização impactariam profundamente nas finanças do Município pois esta se apresenta inviável no curto período que resta de vigência do contrato atual.

Assim, relativamente aos aspectos econômicos financeiros da nova proposta do ponto de vista da vantagem ou benefícios para o Município de Hortolândia ao se antecipar a renovação do contrato, destacamos os seguintes pontos:

1) A Sabesp propõe a participação na Receita Líquida da empresa no município em percentual de até 4%, conforme o Ofício 224/19 – RJ (na cláusula 7ª. §6º, na Seção 2 – Investimentos do Estado e do Município na Minuta do Contrato, este percentual ainda não está colocado). Segundo os dados da Planilha Fluxo de Caixa Líquido, à Fls 13, esse valor chegaria a R\$ 187,59 milhões em 30 anos (Investimento Complementar). Portanto, o município deverá implementar ações e investimentos complementares relacionados aos serviços e ao saneamento ambiental do município com estes recursos, que serão repassados ao FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura criado pela Lei Municipal nº 3451/2017. Os valores deverão ser destinados à execução de obras complementares de saneamento ambiental, habitação, drenagem e de outras infraestruturas urbanas.

Não há dúvida que este é um aspecto positivo para o município, já que o Contrato atual, que vigora até 2027, não prevê esse repasse de até 4% para um fundo municipal. Diante da crescente escassez de recursos em função da crise econômica que o país atravessa, o que se reflete na contenção das despesas com investimentos em infraestrutura com recursos próprios, qualquer incremento da receita municipal nesse sentido é positiva para o município. Portanto, ao antecipar a renovação contratual, o município de Hortolândia seria beneficiado com um significativo volume de recursos pelos próximos 30 anos, o que refletiria na melhoria da infraestrutura municipal, na recuperação e preservação ambiental, na melhoria da qualidade de vida da população e até na atração de novos investimentos o que significa ampliação do emprego, da renda e da receita do município.

2) No Ofício 224/19 – RJ, item II, a Sabesp trata do detalhamento do novo Plano de Investimentos, com as informações operacionais do sistema, projeções e atendimento de demanda de água e vazões de esgoto, bem como os prazos e valores dos investimentos a serem realizados, em um total previsto de R\$ 219,1 milhões para os próximos 30 anos, sendo R\$ 118,6 milhões para o Sistema de Abastecimento de Água, R\$ 83,5 milhões para o Sistema de Esgotos e R\$ 17,0 milhões para Outros Investimentos. Conforme os dados do Item III do mesmo Ofício, esses investimentos pretendem elevar cobertura de Abastecimento de Água para 99,9%, de Coleta de Esgotos para 99,3% e de Tratamento de Esgoto para 100%. Trata-se de um investimento considerável para os próximos anos, o que é importante para o município como já colocado no item 1 deste parecer. Entretanto não está claro neste ponto o detalhamento dos investimentos previstos, por obra. Espera-se que este detalhamento seja apresentado antes da antecipação da renovação do contrato para



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

que as Secretarias Municipais competentes possam fazer uma análise desses novos investimentos quanto à necessidade e viabilidade para atingimento das metas estabelecidas pela Sabesp.

3) Segundo a Sabesp, o valor a ser amortizado da base de ativos atual que compõe os ativos do município correspondem a R\$ 514,7 milhões (base Dez/2018). Portanto, faz-se necessária a antecipação da renovação contratual com a empresa para que o município de Hortolândia não seja obrigado a assumir este grande passivo que corresponde a mais de 65% de sua RCL atual.

Como visto, a antecipação da renovação do contrato de concessão com a Sabesp traz importantes vantagens para o município, sendo a mais importante o repasse de recursos para um Fundo municipal de forma a custear obras de saneamento e infraestrutura. Além disso, a estão previstos para os próximos anos novos investimentos de forma a atingir as metas estabelecidas de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. É importante ressaltar que o município não tem condições financeiras e nem técnicas de assumir o controle do sistema de saneamento básico em Hortolândia, por se tratar de um serviço altamente especializado, complexo e que demanda vultosos investimentos todos os anos devido ao crescimento populacional e ampliação do número de habitações, comércios e indústrias no município.

Já no que diz respeito aos termos do Projeto de Lei anexo, cumpre gizar que a referida legislação ora pretendida é tão somente autorizativa, sendo certo que os termos do convênio e contrato serão objeto de discussão, inclusive junto ao Poder Legislativo e a Sociedade, encampando todos os aspectos de relevo próprios das pactuações de tal magnitude.

Finalmente, merece destaque que o multicitado Projeto de Lei fora padronizado no Estado de São Paulo, inclusive recebendo a chancela da Procuradoria Geral do Estado.

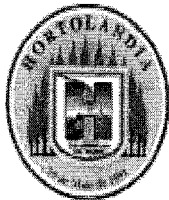
Considerando tratar-se de projeto de lei que visa serviços essenciais à população, dou ao projeto o caráter de urgência e solicito que a sua tramitação se conclua dentro do prazo de 45 dias, nos termos do artigo 57 e seus parágrafos da Lei Orgânica do Município.

Tendo em vista o mérito e a legalidade do projeto, conto com a sua aprovação por essa Casa.

Na oportunidade, renovo os meus sinceros protestos da mais alta estima e distinta consideração.”

II – VOTO DO PRESIDENTE/RELATOR: PAULO PEREIRA FILHO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo, que "**Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP para as finalidades e condições que especifica, e dá outras providências.**"



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, convém destacar que não há matéria análogo tramitando a ser apensada, conforme certificado pela servidora Ângela Lucas Alves Sotero.

A propositura em questão foi lida em Plenário na 24ª Sessão Ordinária de 19 de agosto de 2019, e sua ementa publicada, na data de 19 de agosto de 2019, no Diário Oficial Eletrônico do Município de Hortolândia, conforme certificado pela servidora Ângela Lucas Alves Sotero, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos.

Convém destacar que reza o artigo 83, do Regimento Interno, que **compete à Comissão de Justiça e Redação, manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário.**

Parágrafo único. À Comissão compete ainda, manifestar-se sobre o mérito das seguintes proposições:

- a) organização administrativa da Câmara e da Prefeitura;**
- b) contratos, ajustes, convênios e consórcios, quando provocada;**
- c) licença ao Prefeito e Vereadores.**

Por outro lado, o Projeto de Lei em questão tramitará sob o Rito de Urgência, conforme solicitado pelo Prefeito Municipal e deverá concluído no prazo de 45(quarenta e cinco) dias nos termos do artigo 57, §§ 1º e 3º da **Lei Orgânica do Município de Hortolândia**, tendo como prazo final a data de 03 de outubro de 2019, sendo que, até o momento, **não foram apresentadas emendas ou substitutivos.**

Visando esclarecer o objeto central da presente propositura apresentada pelo Poder Executivo, reproduzimos, a seguir, trecho de lição da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro **acerca de convênios:**

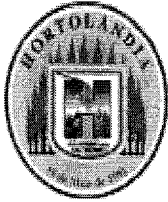
“O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas.

Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias. Isto resulta da própria Lei nº 8.666/93, quando, no art. 116, caput, determina que suas normas se aplicam aos convênios “no que couber”. Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos artigos 1º e 2º.

As diferenças que costumam ser apontadas entre contrato e convênio são:

- a) no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos; por exemplo, em um contrato de compra e venda, o vendedor**



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

quer alienar o bem para receber o melhor preço e o comprador quer adquirir o bem pagando o menor preço; no convênio, também chamado de ato coletivo, todos os participantes querem a mesma coisa;

b) os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los; por exemplo, uma universidade pública – cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade – celebra convênio com outra entidade, pública ou privada, para realizar um estudo, um projeto, de interesse de ambas, ou para prestar serviços de competência comum a terceiros; é o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares tendo por objeto a prestação de serviços de saúde ou educação; é também o que se verifica com os convênios firmados entre Estados, Municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações;

c) no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;

d) no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;

e) dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;

f) nos contratos, as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) – ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se soma, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns;

g) em decorrência disso, há uma outra distinção feita por Edmir Netto de Araújo (1992:146): “a ausência de vinculação contratual, a inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória (os convenientes podem denunciá-lo antes do término do prazo de vigência, promovendo o respectivo encontro de contas) e de sanções pela inadimplência (exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença).

(...)”



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ao passo que, a definição de Acordos de Cooperação está explícita em legislação ou normas oficiais, mas sim em peças processuais como o **Parecer 15/2013 da Advocacia Geral da União** que define **O ACORDO de cooperação como um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. Por força do Artigo 116 da Lei 8.666/1993, a mesma se aplica a esta modalidade de instrumento jurídico**, que estatui: “serão aplicadas as disposições da Lei de Licitações, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

O TERMO ou ACORDO de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de **não existir** a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes.

Observa-se ainda, que o artigo 1º da propositura, cita diversas legislações - federal e estadual - e a própria Constituição Federal como fundamento para embasar a celebração do convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o **Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP**, razão pela qual, **pressupõe que adimpliu todos os requisitos legais até o momento, sob pena de macular todo o procedimento da possível celebração do referido convênio de cooperação técnica, até porque, a presente propositura é meramente autorizativa.**

Importante destacar que o artigo 241 Constituição Federal, reza que **“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. “(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).**

Ao passo que, as leis federais - nº 11.107/05 - “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” e a Lei nº 11.445/2007 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

A partir da vigência da Lei Federal 11.107/05, convém destacar, mediante o prévio estabelecimento do convênio de cooperação, poderão as entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes federativos, constituir e regular, por intermédio de “contrato de programa”, as obrigações que um dos entes estabelecer com outro para a



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

prestação de serviços públicos ou transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade daqueles que venham a ser transferidos, dispensada de licitação.

Esta possibilidade também foi incluída pelo artigo 17 da referida norma legal, no estatuto licitatório federal, especificamente no elenco das hipóteses de contratação mediante a **dispensa de licitação**:

“Art. 24. É **dispensável a licitação**:

(...)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação” (grifamos).

Retornando a análise do presente Projeto propriamente dito, constata-se que, o projeto de lei versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, bem como, é de natureza legislativa e de iniciativa do Poder Executivo Municipal, porquanto a propositura **"Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP para as finalidades e condições que especifica, e dá outras providências."**, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e V, da Constituição da República, que assim dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Ainda, a matéria tratada encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder (art. 47, II e XVIII da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), pois privativas do Chefe do Poder Executivo, in verbis:

Art. 24 (...)

§2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 Criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;

(...)

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

XVIII – enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;

Neste diapasão, verifica-se que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da delegação de serviços públicos, que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 128 da Lei Orgânica do Município, que dispõe sobre a proibição da concessão de serviço de abastecimento de água e de esgoto à iniciativa privada- Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 144, todos da Constituição Estadual Ação procedente. (Relator: Antônio Carlos Malheiros; Comarca: São Paulo; Data do julgamento. 27/01/2016; Data do registro 02/02/2016).”

Não bastasse a incidência do art. 144 da Constituição Estadual limitando o Município aos preceitos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, em se tratando de processo legislativo é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido pronuncia a jurisprudência:

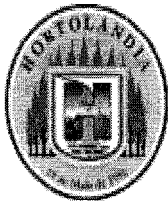
“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“(…) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)” (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

“(…) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

Por outro lado, em relação a prestação de serviços públicos, Hely Lopes Meirelles, preceitua que:

“Já vimos que o Poder Público pode realizar centralizadamente seus próprios serviços, por meio dos órgãos da Administração direta, ou prestá-los descentralizadamente, através das entidades autárquicas, fundacionais e



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

empresas estatais que integram a Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público), ou, ainda, por meio de entes paraestatais de cooperação que não compõem a Administração direta nem a indireta (serviços sociais autônomos e outros) e, finalmente, por empresas privadas e particulares individualmente (concessionários, permissionários e autorizatários; CF, arts. 21, XII, e 175)". (Direito Administrativo Brasileiro, 33. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 385).

"As obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípuas do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular.

(...)

O abastecimento de água potável e industrial é serviço público necessário a toda cidade ou núcleo urbano, e, como tal, incumbe ao Município prestá-lo nas melhores condições técnicas e econômicas para os usuários. Pode ser realizado diretamente pela Prefeitura ou por terceiros, uma vez que entra na categoria dos serviços industriais, cuja prestação se permite a particulares, com atribuições delegadas pela Administração. O essencial é que seja posto à disposição de todos os habitantes da área urbana, com abundância e em adequadas condições de utilização." (Direito Municipal Brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 438/439).

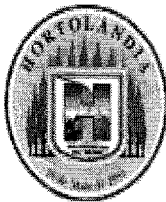
Assim sendo, em relação aos requisitos da competência e iniciativa, manifesto-me pela regularidade formal do projeto de lei em comento. Assim, encontra-se apto para tramitação nesta Casa de Leis, desde que observados os procedimentos legais e regimentais vigentes.

Todavia, deixo claro e reitero que, consta da mensagem o seguinte: (...) "Já no que diz respeito aos termos do Projeto de Lei anexo, cumpre gizar que a referida legislação ora pretendida é tão somente autorizativa, sendo certo que os termos do convênio e contrato serão objeto de discussão, inclusive junto ao Poder Legislativo e a Sociedade, encampando todos os aspectos de relevo próprios das pactuações de tal magnitude. Finalmente, merece destaque que o multicitado Projeto de Lei fora padronizado no Estado de São Paulo, inclusive recebendo a chancela da Procuradoria Geral do Estado", ou seja, o Poder Executivo se compromete a discutir com o Poder Legislativo e a Sociedade, os termos do convênio e contrato, razão pela qual, cabe ao Poder Legislativo deliberar se autoriza a concretização do convênio de cooperação técnica em questão.

Neste sentido, diante dos aspectos que me compete analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, entendo que o presente Projeto de Lei atende aos requisitos de CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, razão pela qual, voto favoravelmente pela aprovação do Projeto de Lei .

Sala das Comissões, 29 de agosto de 2019.


PAULO PEREIRA FILHO
PRESIDENTE/RELATOR



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

**III – DO VOTO DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO
PARECER Nº 191/2019
PROJETO DE LEI Nº 119/2019
PRESIDENTE/RELATOR: PAULO PEREIRA FILHO**

É submetido à apreciação da **COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**, o Projeto de Lei supramencionado, de autoria do Poder Executivo, que “Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP para finalidade e condições que especifica.”

Consta da mensagem de nº 66/2019, apresentada pelo Poder Executivo, o seguinte:

“Tenho a honra de passar às mãos de Vossa Excelência, para apreciação e deliberação dessa Egrégia Câmara Municipal, o incluso projeto de lei, que “Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP para finalidade e condições que especifica”.

Primeiramente, de ser destacado que em decorrência das disposições legais contidas na Lei nº 506, de 17 de fevereiro de 1997, o Município de Hortolândia firmou com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, em 21 de março de 1997, o Contrato de Concessão nº 290/97, com prazo de vigência de 30 (trinta) anos a contar da data da assunção dos serviços, visando a implementação, ampliação, administração e exploração, com exclusividade, dos serviços de abastecimento de água e de coleta e destinação final de esgotos sanitários nas áreas urbana e rural do Município, prevendo indicadores da qualidade dos serviços em seu Anexo 1 e fixando plano de investimentos conforme descrito em seu Anexo 2.

Ocorre que, restando menos de um terço do prazo de vigência, a Concessionária deu cabal cumprimento no citado Plano de Investimentos, gerando valores significativos ainda a serem amortizados, sendo certo que diante do desenvolvimento do Município, outros investimentos se apresentam fundamentais, como aqueles listados na planilha anexa, situação que impõe nova pactuação entre as partes.

De ser destacado que estes novos investimentos são planejados considerando as ações do Município em habitação e infraestrutura urbana nos termos dos Planos Estadual e Municipal de Habitação, de Saneamento Básico, Plano de Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e demais planos relevantes que contenham ações nos sistemas de drenagem, habitação e sistema viário.

Nesse sentido, o Município de Hortolândia tem absoluto interesse nos investimentos pretendidos pela SABESP, em especial diante de estar em curso o Programa de Infraestrutura Urbana e Desenvolvimento Sustentável de Hortolândia, viabilizado mediante a obtenção de recursos junto a Corporação Andina de Fomento – CAF.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

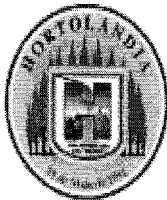
E no mesmo sentido, os valores ainda pendentes de amortização impactariam profundamente nas finanças do Município pois esta se apresenta inviável no curto período que resta de vigência do contrato atual.

Assim, relativamente aos aspectos econômicos financeiros da nova proposta do ponto de vista da vantagem ou benefícios para o Município de Hortolândia ao se antecipar a renovação do contrato, destacamos os seguintes pontos:

1) A Sabesp propõe a participação na Receita Líquida da empresa no município em percentual de até 4%, conforme o Ofício 224/19 – RJ (na cláusula 7ª. §6º, na Seção 2 – Investimentos do Estado e do Município na Minuta do Contrato, este percentual ainda não está colocado). Segundo os dados da Planilha Fluxo de Caixa Líquido, à Fls 13, esse valor chegaria a R\$ 187,59 milhões em 30 anos (Investimento Complementar). Portanto, o município deverá implementar ações e investimentos complementares relacionados aos serviços e ao saneamento ambiental do município com estes recursos, que serão repassados ao FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura criado pela Lei Municipal nº 3451/2017. Os valores deverão ser destinados à execução de obras complementares de saneamento ambiental, habitação, drenagem e de outras infraestruturas urbanas.

Não há dúvida que este é um aspecto positivo para o município, já que o Contrato atual, que vigora até 2027, não prevê esse repasse de até 4% para um fundo municipal. Diante da crescente escassez de recursos em função da crise econômica que o país atravessa, o que se reflete na contenção das despesas com investimentos em infraestrutura com recursos próprios, qualquer incremento da receita municipal nesse sentido é positiva para o município. Portanto, ao antecipar a renovação contratual, o município de Hortolândia seria beneficiado com um significativo volume de recursos pelos próximos 30 anos, o que refletiria na melhoria da infraestrutura municipal, na recuperação e preservação ambiental, na melhoria da qualidade de vida da população e até na atração de novos investimentos o que significa ampliação do emprego, da renda e da receita do município.

2) No Ofício 224/19 – RJ, item II, a Sabesp trata do detalhamento do novo Plano de Investimentos, com as informações operacionais do sistema, projeções e atendimento de demanda de água e vazões de esgoto, bem como os prazos e valores dos investimentos a serem realizados, em um total previsto de R\$ 219,1 milhões para os próximos 30 anos, sendo R\$ 118,6 milhões para o Sistema de Abastecimento de Água, R\$ 83,5 milhões para o Sistema de Esgotos e R\$ 17,0 milhões para Outros Investimentos. Conforme os dados do Item III do mesmo Ofício, esses investimentos pretendem elevar cobertura de Abastecimento de Água para 99,9%, de Coleta de Esgotos para 99,3% e de Tratamento de Esgoto para 100%. Trata-se de um investimento considerável para os próximos anos, o que é importante para o município como já colocado no item 1 deste parecer. Entretanto não está claro neste ponto o detalhamento dos investimentos previstos, por obra. Espera-se que este detalhamento seja apresentado antes da antecipação da renovação do contrato para que as Secretarias Municipais competentes possam fazer uma análise desses novos investimentos quanto à necessidade e viabilidade para atingimento das metas estabelecidas pela Sabesp.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

3) Segundo a Sabesp, o valor a ser amortizado da base de ativos atual que compõe os ativos do município correspondem a R\$ 514,7 milhões (base Dez/2018). Portanto, faz-se necessária a antecipação da renovação contratual com a empresa para que o município de Hortolândia não seja obrigado a assumir este grande passivo que corresponde a mais de 65% de sua RCL atual.

Como visto, a antecipação da renovação do contrato de concessão com a Sabesp traz importantes vantagens para o município, sendo a mais importante o repasse de recursos para um Fundo municipal de forma a custear obras de saneamento e infraestrutura. Além disso, a estão previstos para os próximos anos novos investimentos de forma a atingir as metas estabelecidas de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. É importante ressaltar que o município não tem condições financeiras e nem técnicas de assumir o controle do sistema de saneamento básico em Hortolândia, por se tratar de um serviço altamente especializado, complexo e que demanda vultosos investimentos todos os anos devido ao crescimento populacional e ampliação do número de habitações, comércios e indústrias no município.

Já no que diz respeito aos termos do Projeto de Lei anexo, cumpre gizar que a referida legislação ora pretendida é tão somente autorizativa, sendo certo que os termos do convênio e contrato serão objeto de discussão, inclusive junto ao Poder Legislativo e a Sociedade, encampando todos os aspectos de relevo próprios das pactuações de tal magnitude.

Finalmente, merece destaque que o multicitado Projeto de Lei fora padronizado no Estado de São Paulo, inclusive recebendo a chancela da Procuradoria Geral do Estado.

Considerando tratar-se de projeto de lei que visa serviços essenciais à população, dou ao projeto o caráter de urgência e solicito que a sua tramitação se conclua dentro do prazo de 45 dias, nos termos do artigo 57 e seus parágrafos da Lei Orgânica do Município.

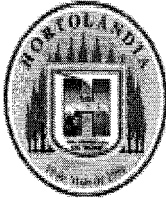
Tendo em vista o mérito e a legalidade do projeto, conto com a sua aprovação por essa Casa.

Na oportunidade, renovo os meus sinceros protestos da mais alta estima e distinta consideração.”

Inicialmente, convém destacar que não há matéria análogo tramitando a ser apensada, conforme certificado pela servidora Ângela Lucas Alves Sotero.

A propositura em questão foi lida em Plenário na 24ª Sessão Ordinária de 19 de agosto de 2019, e sua ementa publicada, na data de 19 de agosto de 2019, no Diário Oficial Eletrônico do Município de Hortolândia, conforme certificado pela servidora Ângela Lucas Alves Sotero, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos.

Por outro lado, o Projeto de Lei em questão tramitará sob o Rito de Urgência, conforme solicitado pelo Prefeito Municipal e deverá concluído no prazo de 45(quarenta e cinco) dias nos termos do artigo 57,§§ 1º e 3º da Lei Orgânica do Município de Hortolândia, tendo como prazo



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

final a data de 03 de outubro de 2019, sendo que, até o momento, **não foram apresentadas emendas ou substitutivos.**

Ao passo que, a definição de Acordos de Cooperação está explícita em legislação ou normas oficiais, mas sim em peças processuais como o **Parecer 15/2013 da Advocacia Geral da União** que define **O ACORDO de cooperação como um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. Por força do Artigo 116 da Lei 8.666/1993, a mesma se aplica a esta modalidade de instrumento jurídico**, que estatui: “serão aplicadas as disposições da Lei de Licitações, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

O TERMO ou ACORDO de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de **não existir** a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes.

Observa-se ainda, que o artigo 1º da propositura, cita diversas legislações - federal e estadual - e a própria Constituição Federal como fundamento para embasar a celebração do convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o **Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, razão pela qual, pressupõe que adimpliu todos os requisitos legais até o momento, sob pena de macular todo o procedimento da possível celebração do referido convênio de cooperação técnica, até porque, a presente propositura é meramente autorizativa.**

Por outro lado, não há o que se falar em necessidade da realização de licitação, uma vez que, reza o artigo 24 da Lei Federal de nº 8.666/93, o seguinte:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação” (grifamos).

Retornando a análise do presente Projeto propriamente dito, constata-se que, o projeto de lei versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, bem como, é de natureza legislativa e de iniciativa do Poder Executivo Municipal, porquanto a propositura **"Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de cooperação técnica, contrato, termos aditivos e outros ajustes com o Estado de São Paulo, Agência Reguladora de Saneamento e**



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Energia do Estado de São Paulo - ARSESP e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP para as finalidades e condições que especifica, e dá outras providências.”, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e V, da Constituição da República, que assim dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Ainda, a matéria tratada encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder (art. 47, II e XVIII da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), pois privativas do Chefe do Poder Executivo, in verbis:

Art. 24 (...)

§2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 Criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;

(...)

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XVIII – enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;

Neste diapasão, verifica-se que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da delegação de serviços públicos, que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 128 da Lei Orgânica do Município, que dispõe sobre a proibição da concessão de serviço de abastecimento de água e de esgoto à iniciativa privada- Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 144, todos da Constituição Estadual Ação procedente. (Relator: Antônio Carlos Malheiros; Comarca: São Paulo; Data do julgamento. 27/01/2016; Data do registro 02/02/2016).”



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Não bastasse a incidência do art. 144 da Constituição Estadual limitando o Município aos preceitos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, em se tratando de processo legislativo é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido pronuncia a jurisprudência:

“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“(…) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (…)” (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

“(…) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (…)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

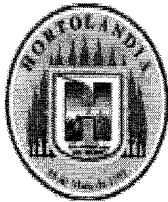
Por outro lado, em relação a prestação de serviços públicos, Hely Lopes Meirelles, preceitua que:

“Já vimos que o Poder Público pode realizar centralizadamente seus próprios serviços, por meio dos órgãos da Administração direta, ou prestá-los descentralizadamente, através das entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais que integram a Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público), ou, ainda, por meio de entes paraestatais de cooperação que não compõem a Administração direta nem a indireta (serviços sociais autônomos e outros) e, finalmente, por empresas privadas e particulares individualmente (concessionários, permissionários e autorizatários; CF, arts. 21, XII, e 175)”. (Direito Administrativo Brasileiro, 33. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 385).

“As obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípua do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular.

(…)

O abastecimento de água potável e industrial é serviço público necessário a toda cidade ou núcleo urbano, e, como tal, incumbe ao Município prestá-lo nas melhores condições técnicas e econômicas para os usuários. Pode ser realizado diretamente pela Prefeitura ou por terceiros, uma vez que entra na categoria dos serviços industriais, cuja prestação se permite a particulares, com atribuições delegadas pela Administração. O essencial é que seja posto à disposição de todos os habitantes da área urbana, com abundância e em adequadas condições de



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

utilização.” (Direito Municipal Brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 438/439).

Assim sendo, em relação aos requisitos da competência e iniciativa, manifesto-me pela regularidade formal do projeto de lei em comento. Assim, encontra-se apto para tramitação nesta Casa de Leis, desde que observados os procedimentos legais e regimentais vigentes.

Todavia, deixo claro e reitero que, consta da mensagem o seguinte: (...)“Já no que diz respeito aos termos do Projeto de Lei anexo, cumpre gizar que a referida legislação ora pretendida é tão somente autorizativa, sendo certo que os termos do convênio e contrato serão objeto de discussão, inclusive junto ao Poder Legislativo e a Sociedade, encampando todos os aspectos de relevo próprios das pactuações de tal magnitude. Finalmente, merece destaque que o multicitado Projeto de Lei fora padronizado no Estado de São Paulo, inclusive recebendo a chancela da Procuradoria Geral do Estado”, ou seja, o Poder Executivo se compromete a discutir com o Poder Legislativo e a Sociedade, os termos do convênio e contrato, razão pela qual, cabe ao Poder Legislativo deliberar se autoriza a concretização do convênio de cooperação técnica em questão.

Neste sentido, diante dos aspectos que me compete analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, entendo que o presente Projeto de Lei atende aos requisitos de CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, razão pela qual, voto favoravelmente pela aprovação do Projeto de Lei.

É o resumo necessário

Diante do relatório e das brilhantes justificativas descritas no voto favorável apresentado pelo ilustre PRESIDENTE/RELATOR - PAULO PEREIRA FILHO, os demais membros da COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, resolvem, acompanhar o voto do Relator e aprovar o presente Projeto de Lei de nº 119/2019.

Sala das Comissões, 29 de agosto de 2019.


FRANCISCO PEREIRA DA SILVA FILHO
VICE-PRESIDENTE/MEMBRO


SIMONE LOPES BETINI
SECRETARIA/MEMBRO


LUIZ CARLOS SILVA MEIRA
VEREADOR/MEMBRO

DELIBERAÇÃO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO: Fica consignado que na condição de Presidente da COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, determino o encaminhamento do presente processo ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Poder Legislativo para dar prosseguimento que entender necessário e conveniente.


PAULO PEREIRA FILHO
PRESIDENTE