



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 3/16
FL: 41

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 3/2016

RELATÓRIO

Por meio do Ofício n. 71/2016-GAB, o **Executivo Municipal** encaminha proposta que visa autorização legislativa para que o Município estabeleça com o Governo do Estado do Paraná a gestão associada para a prestação, planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em regime de compartilhamento de titularidade no Município de Londrina.

O texto legal é dividido em quatro capítulos e 26 artigos, a saber:

- ◆ Capítulo I – Artigos 1º ao 3º, que trata das Disposições Gerais;
- ◆ Capítulo II – Artigos 4º ao 21, dispõe sobre a prestação dos serviços, e é dividido em Seções que pormenorizam a Delegação dos Serviços (à Sanepar), tratam dos bens e direitos, versam sobre as tarifas, sobre as interrupções e ligações dos serviços, bem como dos tributos e extinção do contrato;
- ◆ Capítulo III – Artigos 22 e 23, versa sobre o Planejamento, vinculado as metas do Plano Municipal de Saneamento Básico e as previstas no Contrato de Programa;
- ◆ Capítulo IV – Artigos 24 a 26, trata do acompanhamento contratual, que será feito pelo Executivo Municipal, por meio do Comitê Municipal de Acompanhamento da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Saneamento, a ser criado.

A justificativa explica que em 2014 foi contratada por meio de licitação uma empresa (Ceres Inteligência Financeira Ltda) para a realização de uma consultoria independente, visando a obtenção de relatórios que pudessem subsidiar a formação de decisão sobre qual o melhor caminho para a sequência da prestação dessa modalidade de serviços em Londrina (que entre 1973-2003 foi regulado por um contrato entre o Município e a Sanepar, posteriormente substituído por sucessivos Decretos Emergenciais para manter o serviço com a mesma empresa desde 2004).



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 3/16
FL: 42

Os relatórios gerados foram avaliados por uma Comissão criada para esta finalidade, a qual, após analisar as três formas de prestação que seriam possíveis segundo o estudo (Municipalização, Licitação a empresa privada e formalização de Contrato de Gestão), definiu que *“a melhor opção para continuidade dos serviços, sendo este através (sic) de Contrato de Programa com a SANEPAR (...)”*.

Feita tal definição, a justificativa narra que foi designada uma nova Comissão Municipal para cuidar da negociação entre o Município e a SANEPAR, conforme tópicos especificados (itens 1 a 13), que definiram pontos como o tempo de duração contratual (30 anos). Tais reuniões foram registradas em Ata e contaram com a participação de Vereadores como espectadores.

A justificativa apresenta ela mesma uma síntese, que merece ser transcrita:

“Em resumo, a Administração Municipal teve motivação para iniciar providências para continuidade dos serviços de água e esgoto em Londrina, contratando consultoria independente para avaliação da concessão em contrato anterior, designando comissões internas para avaliação de relatórios emitidos pela consultoria, determinando negociação para um futuro contrato de programa dentro de obrigações inerentes e em benefício da população, para a cidade e seus distritos, sempre pautada em documentos, pesquisa e estudos vinculados ao ramo de atividade a ser contratado.”

É o relatório do essencial.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. O projeto de lei em análise tem por finalidade estabelecer as regras que normatizarão a forma de controle e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Londrina, pelos próximos trinta anos. A proposta trata de questões relevantes como a prestadora do serviço de água e esgoto, a forma como esses serviços serão planejados e executados, a inclusão destes serviços dentro de um contexto de compartilhamento na Região Metropolitana de Londrina, a regulação e fiscalização dos serviços, a destinação dos bens aplicados aos serviços, as questões relacionadas à tarifação, dentre outros .

Como se vê, são vários pontos de relevância e complexidade, o que exigirá um controle prévio de constitucionalidade e legalidade mais apurado.

Entretanto, mesmo para a edição de parecer prévio, é preciso observar que embora a Constituição Federal garanta ao Município a legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 3/16
FL: 43

local (CF/88, art. 30, I), organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, IV), esta mesma CF/88 dispõe ser competência legislativa privativa da União instituir diretrizes do saneamento básico (art. 21, XX) e igualmente ser competência comum (material, pois) da União, Estados e Município promover programas de melhoria do saneamento básico (art. 23, IX).

Tais disposições decorreram da constatação histórica de que os serviços água e esgoto, originalmente considerados como serviço de competência municipal, atingiram, em decorrência de vários fatores (como o crescimento das cidades, a formação de conurbações urbanas, e nascimento de regiões metropolitanas), o que levou Marçal Justen Filho¹ a observar o seguinte:

“No passado, era pacífico que o serviço de saneamento era de titularidade municipal. Mas o surgimento de grandes metrópoles, que se estendem de modo contínuo pelo território de vários municípios, propiciou dúvida sobre o tema. É pacífico que o serviço deixa de ter uma referência exclusivamente municipal. No julgamento da ADI 1842, o STF reputou que a competência para gestão desses serviços pode ser partilhada entre as esferas intermunicipal e estadual, mas ressalvando que nenhum dos entes envolvidos é legitimado a se sobrepor e a eliminar a autonomia dos demais.”

Esta constatação, somada também à complexidade dos serviços, é que serve para que os Municípios, dentro da sua realidade, estabeleçam, segundo sua própria realidade, a opção pela forma de prestação dos serviços.

No caso em estudo, a opção foi justificada pelo Poder Executivo, após um confronto dentre as variantes que envolveriam as outras duas situações (municipalização e licitação para contrato com empresa privada), ao entender, em síntese, que *“as cidades que optaram por licitar empreiteiras não superaram a qualidade e nem mesmo o preço”* e que *“quanto à municipalização dos serviços (...) não está provado que de fato é uma decisão clara da real e certa manutenção dos serviços dentro do padrão atual que é fornecido”*.

Assim, diante de tal opção discricionária² exercida, de seguir um caminho e não outros, pautada nos estudos indicados, a proposta informa a opção pela “gestão associada com compartilhamento de titularidade” com o Governo do Estado do Paraná (art. 1º), que deverá levar em consideração o compartilhamento de gestão de serviços sempre que estiverem envolvidos interesses dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana (art. 1º, § 2º), sendo que a execução dos

¹ In Curso de Direito Administrativo, 10ª ed., RT, p. 755 e seguintes.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 3/16
FL: 44

serviços serão delegados à Sanepar (art. 1º, § 1º), firmando-se um contrato de programa por 30 anos (art. 2º).

2. O instituto da gestão associada foi introduzido a partir da edição da Emenda Constitucional n. 19, a partir de quando o artigo 241 da CF/88 passou a dispor a respeito. Eis a redação do artigo mencionado:

“Art. 241. 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.”

Uma vez que o mencionado artigo 241 mencionava a disciplina por meio de lei, houve a edição, no plano infraconstitucional, da Lei Federal n. 11.107/05, que cuida de consórcios públicos – e trata da gestão associada, inclusive em convênios – e, especificamente sobre o tema em estudo, da Lei Federal 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais de saneamento básico, e prevê, expressamente a possibilidade de gestão associada e prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico (cf. artigos 3º, II e VI, e 14 a 18). Especificamente, o artigo 8º da referida norma, dispõe:

“Art. 8º. Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.”

Estes convênios de cooperação, justificam-se, segundo José dos Santos Carvalho Filho³ porquanto, em virtude do regime federativo instituído constitucionalmente, pois “faz-se necessário estabelecer mecanismos de vinculação entre elas [entidades federativas], de modo a que os serviços públicos, sejam eles privativos, sejam concorrentes, possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação.”

Posta esta introdução necessária, cumpre observar que a gestão associada é regulada, necessariamente, por contrato de programa, conforme disposição do artigo 13 da Lei 11.107/05:

² Conforme definição de José dos Santos Carvalho Filho: “Poder discricionário é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.” (Manual de Direito Administrativo, Atlas, 26ª edição, p. 51)



PL: 3/16
FL: 45

Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

“Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5o deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração

³ Obra citada, p. 355.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 3/16
FL: 46

indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público."

Como se vê, o contrato de programa disciplinará o relacionamento entre os entes federativos, e será peça reguladora dessa relação jurídica que, aprovada, perdurará por três décadas, segundo a proposta. Neste sentido, sua apresentação para debate *prévio* nos parece fundamental.

Além de tal constatação, é preciso também mencionar que, dentre as condições de validade dos contratos desta espécie, está a realização de audiência pública, conforme previsão do artigo 11 da Lei Federal 11.445/05:

"Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

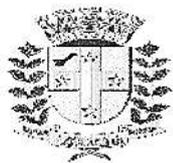
II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato."

3. Por todo o exposto, considerando que a proposta menciona no artigo 1º, § 1º, e no art. 2º, a formalização de Contrato de Programa com a SANEPAR, e no artigo 1º, § 3º, e art. 4º, a formalização de Convênio de Cooperação, e tendo em vista a exigência, como condição de validade, da realização de audiência pública para debate sobre tais instrumentos, nosso parecer é pela emissão de parecer *prévio* pela Comissão de Justiça, para que solicite a juntada ao Projeto de Lei das Minutas tanto do Convênio de Cooperação, quanto do Contrato de Programa, e que estes, juntamente com o projeto em análise (e abrangendo, portanto, a própria opção pela forma de prestação de serviços manifestada) sejam debatidos em audiência pública especialmente convocada para este fim, tudo pelas razões já suficientemente expostas na fundamentação deste parecer, retornando, após, para emissão de parecer definitivo.

Carlos Alexandre Rodrigues, advogado CML, em 10 de fevereiro de 2016.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 3/16
FL: 47

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI Nº 3/2016

A Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Londrina corrobora parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa e emite Parecer Prévio para:

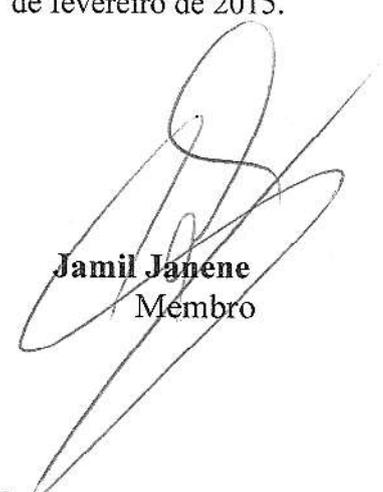
1. O Executivo Municipal com o escopo de que promova a juntada no processo legislativo das minutas tanto do Convênio de Cooperação, quanto do Contrato de Programa, com a SANEPAR;
2. Após tal juntada, a Comissão indica a realização de Audiência Pública, para análise dos documentos ora anexados juntamente com o projeto objeto deste voto prévio (abrangendo, portanto, a própria opção pela forma de prestação de serviços manifestada).

Sala de Sessões, 15 de fevereiro de 2015.

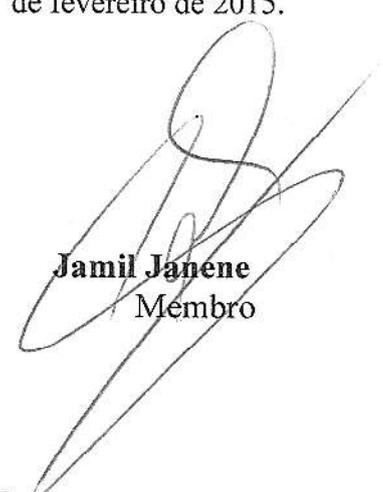
A COMISSÃO:


Mário Takahashi
Presidente/Relator


Roque Neto
Vice - Presidente


Jamil Janene
Membro


Vilson Bittencort
Membro


Professor Rony
Membro