



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL:	316
FL:	151

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER 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 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 sequencia 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:	3116
FL:	150

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.”

Emitido Parecer Prévio da CCJ opinando pela realização de audiência pública e apresentação de cópia da minuta do convênio que se pretende celebrar, esta foi realizada em 7 de março de 2016, e a minuta apresentada por meio do Ofício 12/2016-GOV, reabrindo então o prazo para parecer final.

É o relatório do essencial.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. Como posto no parecer prévio, 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



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL:	3/16
FL:	153

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 que este controle prévio de constitucionalidade e legalidade seja mais extenso.

2. Sobre a competência quanto ao serviço público de abastecimento de água e esgoto.

Marçal Justen Filho¹ defende três formas de classificação dos serviços públicos: quanto à competência federativa, quanto à essencialidade e quanto à natureza da necessidade a ser atendida. Em relação ao critério da competência federativa do serviço de saneamento, objeto da proposta, escreve:

"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."

Com efeito, embora a Constituição Federal garanta ao Município a legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse local (CF/88, art. 30, I), organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, IV), por outro lado, também a 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). Isto levou à edição, no plano infraconstitucional, da Lei Federal n. 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).

Com efeito, estabelece a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 que saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.445).



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

É possível notar, portanto, um primeiro ponto de atenção: 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) uma proporção que, para a maioria dos Municípios brasileiros, tende a ultrapassar a sua capacidade de investimento. Isto também é mencionado por Marçal Justen Filho, na obra citada acima:

"uma constatação inquestionável é a insuficiência dos recursos e esforços isolados dos diversos entes locais para assegurar serviços satisfatórios nesse segmento. A dimensão dos investimentos necessários ultrapassa a capacidade econômica da esmagadora maioria dos Municípios brasileiros".

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 – sobre o que se falará no tópico seguinte.

3. A opção pela celebração de convênio com o Estado.

No caso em estudo, a opção pela forma de prestação dos serviços de abastecimento de água e saneamento por meio de convênio com Estado do Paraná, 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, a opção discricionária² exercida, de seguir um caminho e não outros, pautada nos estudos indicados, é o primeiro ponto a ser avaliado pelo Plenário.

4. A forma escolhida para a prestação dos serviços: Gestão associada com o Governo do Estado do Paraná.

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

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

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 par ao interesse público."* (Manual de Direito Administrativo, Atlas, 26ª edição, p. 51)



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL:	3116
FL:	155

Municípios integrantes da Região Metropolitana (art. 1º, § 2º), sendo que a execução dos serviços serão delegados à Sanepar (art. 1º, § 1º), firmando-se um contrato de programa por 30 anos (art. 2º).

Esses pontos serão tratados individualmente a seguir.

4.1. Sobre a região metropolitana.

A Constituição Estadual do Paraná, prevê, em seu artigo 21, a possibilidade de criação de Regiões Metropolitanas no Estado, justamente para a organização, planejamento e execução de *funções públicas de interesse comum*. Eis o texto:

“Art. 21. O Estado instituirá, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.”

Com base em tal autorização da CEPR, é que a Lei Estadual Complementar n. 81/98, instituiu a Região Metropolitana de Londrina, sendo que o artigo 1º de tal norma (alterado posteriormente pelas Leis Complementares n. 144 e 167) tem a seguinte redação:

“Art. 1º. Fica instituída na forma do § 3º do art. 25 da Constituição Federal e art. 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Londrina, constituída pelos Municípios de Londrina, Cambé, Bela Vista do Paraíso, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia, Sertãoópolis, Tamarana, Primeiro de Maio, Alvorada do Sul, Assaí, Sabáudia, Jaguapitã, Pitangueiras, Florestópolis, Porecatu, Centenário do Sul, Guaraci, Lupionópolis, Miraselva, Prado Ferreira, Uraí, Rancho Alegre, Sertaneja e Arapongas.”

Em verdade, a instituição de regiões metropolitanas possui previsão constitucional (CF/88, art. 25, § 3º), para as mesmas hipóteses, e, recentemente, foi instituída Lei Federal 13.089/2015, que instituiu o “Estatuto da Metrôpole”, com diretrizes gerais aplicáveis a todas as regiões metropolitanas do país.

Tal legislação definiu região metropolitana como aglomeração urbana que configure uma metrôpole (art. 2º, VII), e metrôpole como “*espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE*” (art. 2º, V).



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL:	3116
FL:	156

A partir da criação de uma região metropolitana, a alteração na forma de tratamento e visualização da forma como determinados serviços públicos devem ser prestados é decorrente da própria idéia de integração entre os municípios que compõem tais regiões. Veja-se a doutrina de Marcos Juruena Villela Souto a respeito do tema:

"(...) é importante chamar atenção para o detalhe que uma lei que institui Região Metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbanístico, que é a conurbação. Portanto, quando existe uma conurbação, os interesses estão interpenetrados, não se percebe mais onde termina um Município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos." (in "Parcerias decorrentes do Programa Estadual de Desestatização". Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, p. 156)"

Assim, instituída a Região Metropolitana por meio da Lei Complementar, não compete ao Município concordar ou não com sua presença na conurbação, pois isto decorre antes de questões fáticas que jurídicas – a lei apenas oficializa, de certo modo, uma integração que já existia. O ponto que parte da doutrina passou a questionar, portanto, era saber se tal integração diminui ou extingue a autonomia municipal.

Indo diretamente ao ponto que nos interessa, temos que o STF analisou a questão na ADI 1842, e entendeu que a autonomia municipal se mantém íntegra, mas deve ser adequada à realidade da região metropolitana envolvida, conforme a particularidade de cada caso. Eis a decisão:

"O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...) O art. 23, IX, da CF conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um Município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL:	3116
FL:	157

25, § 3º, da CF. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei federal 11.445/2007 e o art. 241 da CF, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. (...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um Município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre Municípios e Estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto." (ADI 1.842, rel. p/o ac. min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-3-2013, Plenário, DJE de 16-9-2013.)

Com isso, nos parece que o debate no Plenário deve observar exatamente estas nuances específicas do caso de Londrina, mas sem que se possa falar em qualquer espécie de ilegalidade no tratamento da questão dentro do contexto da região metropolitana³.

4.2. Sobre o convênio e o contrato de programa.

Segundo a maior parte da doutrina, o regime tradicional de concessão de serviços públicos previsto no artigo 175 da CF/88, envolve a delegação a um particular. A delegação a outros órgãos da própria Administração, como empresas públicas ou sociedades de economia mista, por exemplo, não é vista como concessão propriamente dita⁴.

³ Segundo informações constantes no sítio https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Londrina, a RML abrange uma população de quase um milhão e cem mil habitantes, e um PIB de quase 15 bilhões de reais, em dados de 2014 (IBGE). Londrina corresponde a cerca de 60% tanto da população quanto do PIB, o que demonstra sua importância nesta RML, bem como o peso de um contrato como o analisado, para a RML e para a própria Sanepar.

⁴ Marçal Justen Filho a denomina de concessão *imprópria*.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL:	316
FL:	158

Com efeito, a partir da edição da Emenda Constitucional n. 19, o artigo 241 da CF/88 passou a dispor sobre a gestão associada, que tem sido utilizada como alternativa escolhida em muitos casos para a prestação de serviços públicos. 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.”

A gestão associada deve ser implementada mesmo por meio de lei que autorize os convênios de cooperação, para uma comunhão de esforços visando o interesse de gerir um serviço público de competência de um ente, com participação de outro, visando, enfim, que os serviços públicos sejam prestados da melhor forma possível, por meio dessa atuação conjunta.

No mencionado Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), há a previsão do *convênio de cooperação* como instrumento do desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas (art. 9º, VII).

Uma vez instituída a gestão associada por meio do convênio de cooperação, suas balizas serão reguladas por meio de contrato de programa, previsto no artigo 4º, XI, "d", da Lei 11.107/05 sempre *"no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços públicos por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados"*.

Portanto, os elementos pleiteados por meio de parecer prévio da CCJ – minutas do convênio de cooperação e do contrato de programa – tiveram motivação na extrema relevância de tais instrumentos para a prestação dos serviços.

Atendendo ao pedido da CCJ no parecer prévio, a minuta do convênio de cooperação entre Município de Londrina e o Estado do Paraná foi apresentada por meio do Ofício 12/2016-GOV, e, da leitura possível entre sua entrega e este parecer, destacamos as seguintes cláusulas:

- (a) Prestação dos serviços pela Sanepar;
- (b) Prestação de serviços regionalizada, considerando o planejamento da Região Metropolitana de Londrina, e atendendo “aos eventuais interesses metropolitanos envolvidos”;
- (c) Fiscalização pelo Instituto das Águas do Paraná;
- (d) Observância das Metas estabelecidas no Contrato de Programa;



Câmara Municipal de Londrina Estado do Paraná

PL:	3/16
FL:	159

- (e) Tarifas a serem fixadas nos termos da legislação estadual;
- (f) Repasse ao Fundo Municipal de Saneamento do percentual de 2% da Receita Operacional/Faturamento Total da Sanepar no Município, estimado em duzentos e vinte e oito milhões de reais. A cláusula sétima prevê repasse de R\$ 25.514.000,00 ao FMSBDS, numa redação, entretanto, extremamente confusa⁵;
- (g) Prazo de trinta anos para vigência do convênio

4.3. Sobre a delegação de serviços à SANEPAR. O posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Outro ponto a ser considerado, diz respeito à previsão constante no artigo 1º, § 1º, do PL 3/2016, no sentido que os serviços especificados no convênio com o Estado do Paraná serão exercidos *“por meio de delegação dos convenientes, na forma do contrato de programa, com exclusividade pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR (...)”*.

Ademais, como mencionado, a minuta do contrato de programa estipula em sua cláusula Segunda que *“a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ficará a cargo da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, por contrato de programa que será firmado com o Município de Londrina e o Estado do Paraná, nos termos do artigo 13 da Lei Federal 11.107/2005 (...)”*.

A disposição utilizada para a delegação dos serviços à SANEPAR, é o artigo 13, § 5º, da citada Lei 11.107/05, *in verbis*:

“§ 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.”

Ainda neste tema, merece destaque a disposição dos incisos do § 3º do artigo 210-A, da Constituição Estadual, que fixou, expressamente:

⁵ A redação é a seguinte: *“Em razão de que a universalização do acesso ao saneamento básico e a proteção do meio ambiente é interesse comum de todas as entidades envolvidas nesta gestão associada e de que o saneamento básico é fator preponderante para a melhoria da qualidade de vida da população e para a dignidade humana, a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR repassará ao Fundo Municipal de Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável (FMSBDS) do Município, depois de já deduzidas todas as perdas na realização de crédito e os imposto (sic) incidentes sobre o faturamento, dois por cento (2%) da Receita Operacional/Faturamento total da SANEPAR no Município de Londrina, totalizando o valor acumulado ao longo dos 30 (trinta) anos do Contrato de Programa estimado em R\$ 228.980.000,00 (duzentos e vinte e oito milhões e novecentos e oitenta mil reais), o que acontecerá da seguinte forma: a) repasse no valor de 114.490,00 (cento e quatorze milhões e quatrocentos e noventa mil reais), correspondendo ao Valor presente Líquido estimado em R\$ 25.514.000,00 (vinte e cinco milhões e quinhentos e quatorze mil reais), a ser depositado no FMSBDS em duas parcelas no ano de 2016, a título de antecipação do repasse ao FMSBDS de 1% (um por cento) totalizando o valor de acumulado ao longo dos 30 (trinta) anos do contrato de programa. B) Repasse mensal de 1% (um por cento), totalizando o valor acumulado ao*



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL:	3/16
FL:	160

“§ 3º. Os serviços públicos de saneamento e de abastecimento de água serão prestados por pessoas jurídicas de direito público ou por sociedade de economia mista sob controle acionário e administrativo, do Poder Público Estadual ou Municipal.”

À leitura conjunta de todas estas disposições para uma interpretação, deve ser ainda acrescido o inciso XXVI da Lei 8.666/93 (introduzido justamente pela Lei 11.107/05), que criou nova hipótese de dispensa de licitação, a saber:

“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.”

A rigor, a leitura destes artigos em conjunto conduzem à conclusão de que a dispensa é possível nestas modalidades de convênios de gestão⁶. Este é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, firmado no Acórdão 1.822/2008 (acórdão anexo, na íntegra), cuja conclusão se transcreve abaixo:

“É possível, sob a ótica da legislação vigente, que os Municípios e o Estado do Paraná firmem um convênio de cooperação estabelecendo que a prestação de serviço público de interesse comum (saneamento básico) seja ofertado mediante “contrato de programa” firmado entre estes e a SANEPAR como ente da Administração do Estado, com dispensa de licitação.”

4.4. O prazo do convênio.

A Lei Federal 11.445/2007, quando trata do prazo para a prestação dos serviços públicos de água e saneamento, faz menção à necessidade de fixação de prazo determinado (art. 11, § 2º, I), mas não especifica. Na mesma lei, quando se faz referência à prestação de serviços por mais de um prestador, exige-se que o contrato preveja “o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos” (art. 12, § 2º, III), mas também sem especificá-lo.

Igual situação se repete na Lei de Concessões (Lei 8.987/95), onde o artigo 2º, II, trata da obrigatoriedade de fixação de prazo determinado, mas não o fixa.

longo dos 30 (trinta) anos do Contrato de Programa, estimado em 114.490.000,00 (cento e quatorze milhões e quatrocentos e noventa mil reais, (sic) conforme as condições previstas nesta cláusula.”



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL:	3116
FL:	161

Portanto, na ausência de fixação legal de prazo para o convênio e o contrato de programa decorrente, o debate sobre o prazo autorizado no PL (30 anos, conforme art. 2º da proposta) para a prestação dos serviços será questão de política administrativa, vez que a exigência jurídica é que se fixe prazo determinado.

4.4. A regulação dos serviços.

O artigo 8º da Lei 11.445/2007, dispõe que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar também a regulação, devendo entretanto definir o ente responsável por esta fiscalização e regulação, já no contrato (art. 11, III), sendo vedado a inserção de cláusulas que prejudiquem este trabalho.

Na proposta, o artigo 1º, § 3º delega a regulação ao Instituto de Águas do Paraná, criado pela Lei Estadual 16.242/2009, justamente para este fim, conforme seus artigo 3º, parágrafo único e 40, evidenciam:

“Constitui, também, finalidade do Instituto das Águas do Paraná o exercício das funções de entidade de regulação e fiscalização do serviço de saneamento básico, integrado pelos serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, desde que haja gestão associada entre Estado e municípios, autorizada pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, nos termos da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, e demais determinações previstas nesta lei.”

*Art. 40. Fica o Chefe do Poder Executivo Estadual autorizado a firmar convênios de cooperação com os titulares dos serviços de saneamento básico, **atribuindo a fiscalização e a regulação dos serviços delegados pelos titulares para o Instituto das Águas do Paraná** e eventualmente a prestação dos serviços à Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR, mediante contrato de programa a ser firmado com cada município conveniado.”*

Na verdade, a partir do momento em que se adota a prestação regionalizada de serviços de saneamento, a Lei Federal 11.445/2007 já prevê mesmo a necessidade de uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços (art. 14). Isso fica ainda mais evidenciado no artigo 24 da Lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico:



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL:	3/16
FL:	162

"Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação"

Assim, dentro do contexto de convênio com o Estado do Paraná, os critérios de regulação estão amoldes à lei.

4.5. Tarifas.

Como em outros pontos relativos à prestação de serviços a partir deste desenho regionalizado, a fixação das tarifas tem uma moldura pré-estabelecida na Lei 11.445/2007 que não deixa muita margem para discussões.

De acordo com o artigo 11 da Lei Federal, o sistema de fixação, composição, reajustes e revisões das tarifas, deve ser sempre previsto no contrato de programa, sendo que o órgão regulador deverá *"definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade"* (art. 21, IV).

Mais adiante, no § 1º do artigo 29, a Lei Federal 11.445/2007 dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na fixação das tarifas. Cabe a transcrição:

"§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços."



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL:	3/16
FL:	163

O projeto traz em seu artigo 10 as mesmas diretrizes, e dispõe que o Município fará a adesão ao sistema tarifário que for implementado pelo Governo Estadual, mediante proposta do pelo Instituto das Águas, conforme previsão do artigo 43 da Lei Estadual 16.242/2009:

“Art. 43. A fixação da tarifa dos serviços de saneamento básico prestados pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR em todos os Municípios por ela atendidos, seus reajustes, revisão ou modificação são de competência do Chefe do Poder Executivo Estadual, mediante proposta encaminhada pelo Instituto das Águas do Paraná.”

No caso de Londrina, o § 5º do artigo 13 prevê uma bonificação de 50% nas ligações de instalações públicas.

4.6. Metas

A multicitada Lei 11.445/2007 prevê em seu artigo 11, § 2º, II, a obrigatoriedade de *“inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados”*.

Com efeito, o planejamento ocupa o capítulo III da proposta (artigos 22 e 23), prevendo a necessidade de metas de curto, médio e longo prazo, além das previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico e no contrato de programa (sendo que, conforme exposição realizada na audiência pública promovida pela CML conforme indicação do parecer prévio, realizada em 7 de março de 2016, as metas e indicadores que constarão do contrato estão ainda em formação).

5. Conclusões.

Pelo exposto, com o parecer tencionando abranger os pontos principais da proposta, não vislumbramos obstáculos jurídicos à sua tramitação, sendo que as questões relacionadas ao mérito (opção pelo convênio e gestão associada, delegação à Sanepar, prazo do contrato de programa, por exemplo) devem ser objeto de análise pelo Plenário.

Carlos Alexandre Rodrigues, advogado CML, em 8 de março de 2016.



ACÓRDÃO Nº 1822/08 - Tribunal Pleno

PROCESSO N º : 313470/08
ORIGEM : COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO : STENIO SALES JACOB
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

Consulta. SANEPAR. Termo de Cooperação firmado entre entes federativos. Prestação de Serviço Público de Interesse Comum. Contrato de Programa com entidade da Administração Indireta. Dispensa de Licitação, pela possibilidade conforme manifestações técnicas e do MPJTC.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta encaminhada a esta Corte pelo Sr. Stênio Jacob, Diretor Presidente da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, sobre a possibilidade de que os Municípios e o Estado do Paraná firmem convênio de cooperação estabelecendo que a prestação de serviço de saneamento básico, tido como de interesse comum, possa ser ofertado mediante “contrato de programa” firmado entre estes e a SANEPAR como ente da Administração do Estado, com dispensa de licitação.

Acompanha o expediente o necessário Parecer jurídico da entidade, dando conta da possibilidade de celebração do contrato nos moldes propostos, por tratar-se de gestão associada, sendo inafastável o procedimento licitatório apenas quando houver trespasse de serviço à iniciativa privada.

Devidamente recebido, o feito foi submetido à tramitação regimental, sendo apreciado pela Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB; 7ª ICE; Diretoria de Contas Estaduais – DCE e Ministério Público junto a este Tribunal.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca – CJB, pela Informação nº 31/08 – CJB, em cumprimento aos artigos, 166, X e 313, § 2º do Regimento Interno – TC, informa que não existem Prejulgados acerca do tema da Consulta, apresentando dois eventos jurisprudenciais que tratam de assuntos assemelhados.

A 7ª Inspeção de Controle Externo, (atual 6ª I.C.E), como responsável pela fiscalização da SANEPAR, manifestou-se pela Informação nº 18/08, onde analisa a questão sob o enfoque dado pela Lei 11.455/07 e a alteração por ela promovida no artigo 42 da Lei 8797/95 – Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos. É o seguinte o arrazoado da Inspeção de Controle, *in verbis*:

“A presente consulta versa sobre o tratamento jurídico do saneamento básico e de seu dimensionamento na órbita constitucional e legal.

Conforme relata Marçal Justen Filho, era comum no passado reputar-se que os serviços pertinentes ao saneamento básico seriam de interesse local, do que se inferia a titularidade própria e exclusiva dos Municípios. Porém a própria Constituição Federal reservou competências explícitas para o Estado e para a União atuarem no saneamento básico, por reconhecer que condições satisfatórias de saneamento são essenciais e indispensáveis à dignidade humana e aos direitos fundamentais.

Desta feita, incluiu o saneamento como um dever do Estado brasileiro que recai sobre todas as suas manifestações político-organizacionais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segue o pré-falado jurista dizendo que, “uma constatação inquestionável é a insuficiência dos recursos e esforços isolados dos diversos entes locais para assegurar serviços satisfatórios nesse segmento. A dimensão dos investimentos necessários ultrapassa a capacidade econômica da esmagadora maioria dos Municípios brasileiros”.

Conclui ele que a titularidade do serviço é municipal, não obstante, a responsabilidade pelo saneamento básico não é exclusiva de cada município, mas sim, compartilhada entre todos os entes federados

ainda que não seja competência destes prover diretamente serviços em favor dos usuários, estes possuem competências relativas ao saneamento básico distribuídas ao longo da Constituição Federal.

A cooperação em matéria de serviços públicos vem também prevista na legislação infraconstitucional, especificamente na Lei 11.107/05 – Lei de Consórcios Públicos.

Preceitua esta Lei, no artigo 13, § 5º, que o Município pode celebrar contrato de programa com empresa controlada por outro ente da Federação desde que haja consórcio público ou convênio de cooperação entre o Município e o Estado, conforme abaixo transcrito:

ARTIGO 13 – Deverão ser constituídas e reguladas por contratos 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.

§ 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.

Também, o artigo 17 da Lei 11.107/05 introduziu o inciso XXVI no artigo 24 da Lei de Licitações, passando o contrato de programa a ser elencado entre as possibilidades de contratação direta, sendo que o artigo passou a vigorar da seguinte maneira:

Artigo 24 – É dispensável a licitação:

...

XXVI - Na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Nesta esteira, o Decreto Federal nº 6017/07, que regulamentou a Lei dos Consórcios Públicos, preconiza no artigo 21 o que segue:

Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos.

§1º-O disposto neste artigo aplica-se a todos os ajustes de natureza contratual, independentemente de serem denominados como convênios, acordos ou termos de cooperação ou de parceria.

§2º-O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

O contrato de programa é, conforme conceito expresso no próprio Decreto, o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa; e o convênio de cooperação é o pacto firmado entre entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada em cada um deles.

O citado Decreto regulamentar dedica todo o Capítulo VI a disciplinar o contrato de programa, em suas particularidades, subdividindo este capítulo em: Das disposições preliminares, Da dispensa de licitação, Das cláusulas Necessárias, Da vigência e da extinção.

Ressaltam-se entre os diversos dispositivos lá elencados, alguns considerados relevantes para o presente trabalho que serão abaixo transcritos:

Artigo 31 – Caso previsto no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação entre entes federados, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente da Federação ou de consórcio público com autarquia, empresa pública ou de sociedade de economia mista.

...

§ 2º - O contrato celebrado na forma prevista no caput deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada

de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 3º - ...

§ 4º - O convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinados por lei.

Artigo 32 – O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos do artigo 24, inciso XXVI, da Lei 8666/93.

Parágrafo único – o termo de dispensa de licitação e a minuta do contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

Também a lei do saneamento básico, Lei 11.445/07, dispõe no artigo 10 que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende obrigatoriamente da celebração de contrato, e em artigo abaixo transcrito distingue o contrato de programa do contrato de concessão:

“Artigo 11 – São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

- 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.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização

ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Veja-se que o inciso IV do supramencionado artigo, faz distinção entre contrato de concessão (propriamente dita), e contrato de programa (entre entes federados), posto que a obrigatoriedade de realização de prévia audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação é mencionado apenas no caso de concessão, referindo-se à consulta pública e prévia audiência sobre a minuta do contrato em relação ao contrato de programa; destarte, conclui-se que a licitação se refere apenas às concessões propriamente ditas, não se aplicando ao contrato de programa firmado entre entes consorciados.

Importante aduzir ainda, a diferenciação que fica evidente através da hodierna normatização em vigor, o tratamento jurídico diverso imposto às concessões próprias e concessões impróprias.

Diz-se concessão propriamente dita, quando ocorre delegação de serviço à iniciativa privada, para aqueles que não pertencem à administração, ajustes entre o poder concedente e os particulares. Neste caso é incontroversa a aplicação sem reservas do artigo 175 da Constituição Federal, ou seja, a contratação é sempre precedida de licitação.

Resta analisar as concessões impróprias, quando, a prestação de um serviço público se dá por uma pessoa da administração indireta, apenas descentralizada do poder central, portanto, trata-se de uma relação intra-estatal, nas palavras de Marçal Justen Filho:

“A descentralização não configura concessão de serviço, já que os recursos aplicados

continuam a ter origem pública, o regime jurídico não se altera e não se transfere a prestação do serviço para órbita estranha à da Administração Pública.”

Bem assim parece ser a normatização ora em vigor, mormente no que diz respeito às leis de saneamento básico que em várias passagens deixa transparecer esta tendência, e alterou, inclusive, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei 9798/05, em seu artigo 42, que passou a ser redigido da seguinte maneira:

Artigo 42 -

§ 1º – Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

Substituiu-se o que outrora era designado por nova licitação, por novo contrato.

O artigo 58 da Lei 11.455/07, que promoveu a alteração já teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI Nº 4058 proposta pelo eminente Procurador-Geral da República, com pedido de liminar, que atualmente aguarda julgamento.

De fato, a mudança gerada na Lei de Concessões e Permissões Públicas subverte sobremaneira a ordem constitucional, posto que repercute em todos os contratos e serviços públicos

indeterminadamente, destoando do princípio democrático e constitucional encampado na Constituição Federal.

Portanto, aplaude-se a iniciativa da impetração da ação direta de inconstitucionalidade e perfilha-se do entendimento da inconstitucionalidade do artigo em comento.

Porém, não se pode olvidar que em matéria de saneamento básico a intenção do legislador ficou bastante evidente no sentido de possibilitar a contratação direta quando se tratar de relações intra-estatais.”

Conclui assim a 7ª ICE pela resposta afirmativa à Consulta, destacando que se faz imperiosa a realização de certame licitatório, no caso de trespasse da execução do serviço à iniciativa privada, mediante contrato de concessão propriamente dito e ressaltando a aprovação em segundo turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Paraná que altera o § 3º do artigo 210-A, que passa a determinar que os serviços públicos de saneamento e de abastecimento de água no Paraná serão prestados por pessoas jurídicas de direito público ou por sociedade de economia mista, sob controle acionário e administrativo do Poder Público estadual ou municipal.

A Diretoria de Contas Estaduais – DCE, por meio da Informação nº 1068/08 – DCE, conclui pela possibilidade do ajuste suscitado pelo consulente, alertando que o instrumento ideal a ser utilizado com tal objetivo é o “contrato de programa”, precedido de consórcio público ou convênio de cooperação que o formalize.

O Ministério Público junto a este Tribunal, pelo Parecer nº 17.766/08, entende que a Consulta deve ser respondida em tese, conforme disposições legais relativas ao expediente. Quanto ao mérito, entende o *parquet* que “o instrumento questionado na presente consulta é o consórcio regido pela Lei nº 11.107/2005, que, embora na prática, tenha como finalidade a formalização da prestação de serviço público, é completamente distinto do instituto da concessão, porque encontra suas balizas em diploma legal distinto e específico, a

Lei 8987/95". Após estudo analítico, a conclusão do órgão ministerial é no sentido de ser possível aos entes da Federação, firmar convênios de cooperação, envolvendo o serviço de tratamento de água e esgoto, de competência comum, podendo ser desempenhado mediante a constituição de consórcio, sendo dispensável a licitação quando tratar-se de termo de cooperação entre Estado e Municípios, mesmo que pela via de entidade da administração indireta. Destaca ainda a impossibilidade absoluta de terceirização ou sub-contratação da prestação do serviço pelo ente público.

VOTO

Sopesando as manifestações que instruem a presente Consulta, conclui-se que a questão trazida foi exhaustivamente tratada, sendo que a resposta oferecida tanto pelos órgãos técnicos quanto pelo Ministério Público junto a este Tribunal convergem pela resposta afirmativa à possibilidade do ajuste. Assim, VOTO pelo recebimento da presente Consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

É possível, sob a ótica da legislação vigente, que os Municípios e o Estado do Paraná firmem um convênio de cooperação estabelecendo que a prestação de serviço público de interesse comum (saneamento básico) seja ofertado mediante "contrato de programa" firmado entre estes e a SANEPAR como ente da Administração do Estado, com dispensa de licitação.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA protocolados sob nº 313470/08,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade em:

Receber a presente Consulta para, no mérito, responder pela possibilidade, sob a ótica da legislação vigente, dos Municípios e do Estado do Paraná firmarem um convênio de cooperação estabelecendo que a prestação de serviço público de interesse comum (saneamento básico) seja ofertado mediante “contrato de programa” firmado entre estes e a SANEPAR como ente da Administração do Estado, com dispensa de licitação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA .

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2008 – Sessão nº 45.

HERMAS EURIDES BRANDÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO
ao Projeto de Lei nº 3/2016

A Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Londrina corrobora o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa e se manifesta favoravelmente a tramitação do presente Projeto de Lei.

SALA DE SESSÕES, 9 de Março de 2016.


MARIO TAKAHASHI
Presidente/Relator


ROQUE NETO
Vice Presidente


VILSON BITTENCOURT
Membro


RONY ALVES
Membro


JAMIL JANENE
Membro