



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 431/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 200/2021 – Autoria dos vereadores Luiz Mayr Neto e Henrique Conti - “Torna obrigatória a autorização legislativa para o Município manifestar adesão à unidade regional de saneamento, disciplinada pela Lei Estadual n. 17.383, de 05 de julho de 2021.”.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, que “Torna obrigatória a autorização legislativa para o Município manifestar adesão à unidade regional de saneamento, disciplinada pela Lei Estadual n. 17.383, de 05 de julho de 2021”.

Consta da justificativa do projeto:

Em atendimento às alterações promovidas no Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007), o Estado de São Paulo editou a Lei Estadual n. 17.383, de 05 de julho de 2021, que “Dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea “b”, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá providências correlatas”.

O objetivo foi dividir o Estado em 4 unidades regionais de saneamento básico, “com vistas à uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, visando à geração de ganhos de escala, à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, bem como ao atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos Municípios que as integram”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme disposto no art. 4º da referida Lei, a “os Municípios deverão manifestar adesão à respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE por meio de declaração formal, firmada pelo Prefeito”.

Como se vê, a adesão é facultativa, em obediência ao art. 8º-A do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007), assim como não está expressamente condicionada à autorização legislativa municipal. E a razão é clara: respeito à autonomia dos Municípios, o que pressupõe a capacidade do ente de autoorganização, autogoverno e autoadministração, a teor dos art. 18 e 29 da Constituição Federal.

O caráter facultativo se relaciona à capacidade de autoadministração, na medida em que cabe exclusivamente a si organizar seus próprios serviços, inclusive o de saneamento básico, obedecidas as diretrizes nacionais.

Quanto à ausência de dispositivo que obrigue a autorização legislativa municipal, está-se a falar da capacidade de autoorganização, pois cabe exclusivamente a si editar suas próprias normas, não podendo existir Lei Estadual que usurpe esta competência municipal, manifestada essencialmente através da Lei Orgânica do Município.

Neste sentido, a Lei Orgânica de Valinhos, dispo do sobre as atribuições da Câmara Municipal, elenca em seu art. 8º, inciso XIV, o seguinte:

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente: [...] XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;

A gestão regionalizada pretendia na Lei Estadual prevê uma governança interfederativa entendida como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre municípios em termos de organização, planejamento e execução dos serviços de saneamento,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inclusive com transferência de recursos e, portanto, encargo para os entes. Para tanto, será necessário a formalização de instrumento próprio definindo todas as regras e responsabilidades dos aderentes, nos moldes de um convênio, o que atrai a aplicação do supracitado dispositivo e exige a autorização legislativa.

Ressalta-se que eventual adesão possui impacto significativo ao Município de Valinhos, por representar a assunção de compromissos que podem refletir diretamente na quantidade e qualidade do saneamento local, já reconhecidamente eficiente e próximo das metas pretendidas pelo Marco Legal do Saneamento Básico, bem como na autonomia e saúde financeira da autarquia responsável pela gestão da água e do esgoto.

Desta maneira, para evitar interpretações equivocadas em relação à Lei Estadual em comento, bem como o caráter democrático através do qual devem se pautar as decisões do Poder Executivo, dentro do que a Lei lhe permite, é que se propõe o presente projeto.

Diante do exposto, convicto da pertinência, estes signatários esperam contar com o apoio dos Nobres Pares para a sua aprovação.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

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

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

No que tange à matéria cumpre ressaltar entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento do art. 8ª, inciso XIV, da Lei Orgânica de Valinhos, no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais, vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais. Ação julgada parcialmente procedente.

(TJSP. ADIN nº 2282700-54.2019.8.26.0000. Rel. Des. Ferreira Rodrigues. 04/06/2020)

Nesse sentido, colacionamos entendimento da Suprema Corte:

CONVÊNIO – AUTORIZAÇÃO – PODER LEGISLATIVO – POSSIBILIDADE. Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Descabe a fixação de honorários recursais, preconizados no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, quando se tratar de extraordinário formalizado em processo cujo rito os exclua.

(RE 488065 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 15/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 10-10-2017 PUBLIC 11-10-2017)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo os convênios ou acordos que resultem em compromissos gravosos para o Município dependem de autorização legislativa.

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na análise do art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos, infere-se que somente é constitucional a autorização legislativa para convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, o que deverá ser ponderado pelas Comissões da Câmara. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 22 de outubro de 2021.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298