

PARECER JURÍDICO

Em análise o projeto de decreto legislativo encaminhado pela Câmara Municipal de Vereadores através do ofício nº 174/2024, em atendimento à previsão do artigo 209 do Regimento Interno da CMV. O documento em tela versa sobre a possibilidade da CMV sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o seu poder regulamentar. Assim, o RI prevê a necessidade de após receber o projeto de decreto ser oficiado o Poder Executivo para querendo apresentar informações. O projeto em análise versa sobre a assinatura pelo Prefeito Municipal e pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, em 19.09.2024, do TERMO DE ADEQUAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO do CONTRATO DE CONCESSÃO, o qual promoveu a adequação à legislação vigente do CONTRATO DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO, EXECUÇÃO DE OBRAS, AMPLIAÇÕES E MELHORIAS DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA ÁREA URBANA CONTÍNUA DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU firmado pela mesmas parte em 1996, este ora redesignado para CONTRATO DE CONCESSÃO nº 099/2024.

Desde já, conforme será cabalmente demonstrado, o instrumento contratual firmado não se enquadra na hipótese prevista no artigo 209 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores. Assim, conforme de vê, o termo aditivo firmado não se enquadra como ato normativo do Poder Executivo no qual possa ter exorbitado o seu poder regulamentar, muito pelo contrário, a assinatura do documento se deu em atendimento a legislação e dentro das atribuições do Prefeito Municipal e com observância de todos os requisitos legais previstos. O projeto de decreto legislativo em tela é flagrantemente constitucional, além de estar respaldado em um conjunto de justificativas e motivos que não condizem com a realidade.

Inicialmente, entrando na matéria posta em pauta, reitero os termos do parecer jurídico que antecedeu a assinatura do TERMO DE ADEQUAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO do CONTRATO DE CONCESSÃO, conforme segue:

"Em resposta ao pedido de parecer jurídico apresentado pelo Prefeito Municipal em atenção a proposta da Corsan a qual manifesta o "interesse da Companhia em aditar os Contratos de Programa e os Contratos de Concessão firmados anteriormente ao Leilão, nos termos que preconiza a Lei federal nº 14.026/20", assim, buscando adequação do contrato mantido com este Município para prestação do serviço de fornecimento de água venho referir, inicialmente, que a demora no envio da resposta ocorreu devido à necessidade de realização de estudo aprofundado sobre o assunto.

Assim, para possibilitar a emissão de um posicionamento sobre o tema, a Procuradoria Municipal tem acompanhado o assunto do fornecimento de água e serviço de esgotamento sanitário, com a realização de diversas reuniões tanto com a companhia como com entidades representativas, buscando o entendimento jurídico das diferentes questões envolvidas.

Os questionamentos jurídicos existentes sobre a possibilidade legal de renovação contratual dos Municípios com a Corsan, em especial após a concretização do processo de desestatização da companhia, foram paulatinamente esclarecidos. Sendo assim, desde já manifesto, que hoje é possível afirmar, com segurança jurídica, ser possível a este ente firmar com a Corsan o termo aditivo para adequação do contrato de concessão nos moldes proposto. A seguir, em pequena síntese, abordo os pontos cruciais que foram objeto de análise jurídica para emissão deste posicionamento, sendo que, em anexo, apresento pareceres jurídicos que, de forma mais detalhada, abordam o assunto. Para contextualizar o tema, deve ser registrado que em 1996 o Município de Canguçu firmou com a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, **CONTRATO DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO, EXECUÇÃO DE OBRAS, AMPLIAÇÕES E MELHORIAS DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA ÁREA URBANA CONTÍNUA DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU**. Desde então, amparada neste instrumento, a referida companhia vem prestando o serviço, o qual nunca sofreu interrupção.

Ainda, importante referir que mesmo após o transcurso do prazo de 20 anos previsto no contrato como vigência, este instrumento segue válido posto que o contrato previa renovação automática “por igual período, a menos que uma das partes notifique a outra com a antecedência mínima de 1 (um) ano, a contar da data de seu término normal”, o que se sabe não ocorreu. Soma-se a isso o fato de que os serviços seguiram sendo prestados sem qualquer interrupção, implicando numa renovação contratual tácita.

Apenas para fins de registro, se sabe também que em 2016, foi firmado entre o Município de Canguçu e o Estado do Rio Grande dos Sul o Convênio de Cooperação no 1593/16, encerrado ao final de 2018, o qual não interferiu no Contrato firmado com a Corsan já que o serviço permaneceu sendo executado pela companhia.

Passando a análise jurídica, a primeira questão a ser abordada, a qual julgo de maior importância, diz respeito à necessidade do poder público de atender a Lei nº 14.026/2020 - Marco Legal do Saneamento Básico, assim, a decisão sobre as questões que envolvam água e saneamento passa pela verificação da capacidade de atendimento dessa legislação. Neste caso, a Corsan tem demonstrado, inclusive nos documentos apresentados, que há um planejamento para o atendimento das exigências legais nos prazos fixados.

Em relação as consequências da conclusão do processo de desestatização da companhia - deixou a CORSAN de ser sociedade de economia mista e passou a ser empresa privada delegatária do serviço público de saneamento básico - deve ser dito que a partir da transferência do controle societário do Estado do Rio Grande do Sul à iniciativa privada, é necessário que seja firmado um aditivo ao contrato mantido entre as partes com vistas a adequar a situação jurídica. Nesse sentido, a própria Lei no 14.026/20, prevê em seu artigo 14 como consequência natural, que todos os contratos de programa foram automaticamente convertidos em contratos de concessão no momento em que foi transferida a ente privado a posição jurídica de delegatário da prestação do serviço público.

Além disso, a necessidade de firmar o aditivo proposto está relacionada à obrigação do gestor público em atender o comando legal de dar cumprimento às metas previstas no Novo Marco Legal.

Outro ponto que foi objeto de análise da Procuradoria, diz respeito a necessidade ou não de haver autorização legislativa para celebração dos termos aditivos de que aqui, o que se conclui de forma negativa. Isso porque se, em relação às concessões e permissões de serviços públicos, a regra geral é a de condicionamento a prévia autorização legislativa, a mesma não é exigida em relação aos serviços de saneamento básico, conforme artigo 2º da Lei nº 9.074/95.

Já quanto ao mérito da decisão de manter a relação contratual com a Corsan, embora essa decisão caiba com exclusividade ao gestor público, também faço questão de registrar minha manifestação. Isso porque, nos últimos tempos, foi realizada pesquisa por esta administração a respeito das demais possibilidades jurídicas de prestação do serviço de esgotamento, sendo que não restam dúvidas de que a alternativa de firmar termo aditivo para a inclusão das metas parece ser, em função do prazo para a sua implementação, o único caminho capaz de viabilizar o devido cumprimento do Marco Regulatório.

Por fim, apenas para fins de registro, informo que dos 317 municípios gaúchos que possuem a prestação de serviços via Corsan, hoje 259 já firmaram com a companhia termo aditivo visando a manutenção e regularização das relações contratuais, fato este importante tanto para demonstrar a segurança jurídica da decisão como o entendimento da necessidade desta medida para garantir uma adequada prestação do serviço à comunidade.

Diante do exposto, conforme já manifestado no início, realizada a análise jurídica dos instrumentos apresentados, entendo viável a assinatura do TERMO ADITIVO PARA ADEQUAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO, anexando a minuta final neste despacho, na qual constam adequações realizadas na proposta inicialmente

apresentada como forma de melhor atender a legislação e as necessidades desta comunidade."

Assim, feita a introdução, passo a análise detalhada do assunto.

1. INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO POR NÃO SE TRATAR DE ATO NORMATIVO

A Constituição Federal e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul são claras ao restringir a competência do Poder Legislativo para sustar atos do Poder Executivo apenas e tão somente aos atos de **natureza normativa** que tenham exorbitado o poder regulamentar ou o limite de delegação legislativa.

Assim, nesse sentido, há a previsão na Constituição Federal:

"Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;"

E também na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

"Artigo 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XIV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;"

A Lei Orgânica Municipal assim disciplina:

"Art. 13. Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;"

Já o Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores assim prevê sobre o tema:

"Artigo 209. Os atos normativos do Poder executivo que exorbitem do poder regulamentar poderão ser sustados por decreto Legislativo (...)"

Evidentemente, a competência constitucional dos poderes legislativos para sustar atos normativos não abrange os contratos e termos aditivos firmados pela Administração Pública, os quais estão contemplados por outros dispositivos constitucionais, que estabelecem a obrigatoriedade da prévia atuação do Tribunal de Contas, como será esclarecido a seguir.

2. DA COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO PARA SUSTAR ATO DO EXECUTIVO QUE TENHA NATUREZA CONTRATUAL QUANDO HÁ RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A legislação não concede à Câmara Municipal a competência para revogar atos contratuais celebrados pelo Executivo. A Constituição Federal e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul atribuem ao Legislativo Municipal a competência para sustar **ato contratual celebrado pelo executivo apenas quando houver recomendação do Tribunal de Contas nesse sentido**.

Assim, nesse sentido, há a previsão na Constituição Federal:

"Artigo 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:::

(...)

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;"

Prevê a Constituição Estadual:

"Artigo 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XV - ordenar a sustação de contrato impugnado pelo Tribunal de Contas;"

Nesse contexto, a impugnação prévia e a solicitação do Tribunal de Contas são atos essenciais para que se permita ao Legislativo sustar ato contratual celebrado pelo Executivo. Com efeito, a Constituição Estadual e a Constituição Federal condicionam o poder do Legislativo de sustar atos contratuais do Executivo à solicitação prévia do Tribunal de Contas.

A questão é que a impugnação prévia pelo Tribunal de Contas se dá como resultado de um processo administrativo que é desenvolvido segundo critérios técnicos e jurídicos e durante o qual se permite aos afetados que exerçam seu direito à ampla defesa e ao contraditório.

Neste contexto, é fundamental informar que o TAAC foi analisado e aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, após manifestações do Grupo Especializado de Fiscalização em Desestatizações do Tribunal e do Ministério Público de Contas, o que resultou, por fim, no julgamento exarado pela 2ª Câmara do TCE/RS, em 28/08/2024, no âmbito do Processo nº. 014251-0200/24-0, relatado pelo Conselheiro Iradir Pietroski. Nesse sentido, deve ser referido que dos 317 municípios gaúchos nos quais a CORSAN atua, 277 municípios na data de hoje já assinaram o mesmo termo aditivo firmado pelo Prefeito Municipal.

Portanto, o fato de que não houve solicitação prévia do Tribunal de Contas para a sustação do Termo Aditivo firmado é suficiente para que se reconheça a inconstitucionalidade do pretendido Decreto Legislativo. Quer dizer, a Constituição Federal e a Constituição Estadual estabelecem uma condição antecedente essencial para o exercício do poder de sustar atos contratuais pelo Legislativo e tal condição não foi preenchida no caso em tela.

3. ABSOLUTA IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS NO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

O Projeto de Decreto Legislativo sustenta estar fundamentado na existência de irregularidades na celebração do Aditivo com o objetivo de justificar a inconstitucional medida de sustação do instrumento contratual firmado entre o Município e a CORSAN. As justificativas apresentadas podem ser resumidas em ausência de autorização legislativa para a celebração do termo aditivo ao contrato de programa e ausência de realização

prévia de audiência e de consultas públicas sobre o edital de desestatização e sobre o instrumento contratual.

Todavia, verifica-se que esses argumentos e questionamentos foram abordados e exaustivamente analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no processo já referido, que não apenas afastou qualquer irregularidade nos termos aditivos firmados entre a CORSAN e os municípios gaúchos, todos idênticos ao instrumento firmado em Canguçu, como também concluiu que a assinatura do aditivo consiste na "solução tecnicamente mais adequada" para o atingimento aos princípios do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Assim, as alegações de irregularidade apresentadas no Projeto de Decreto Legislativo foram analisadas e afastadas pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que declarou a legalidade do modelo padrão de Termo Aditivo adotado entre a CORSAN e os municípios, o que evidencia a inexistência de qualquer ilegalidade no aditivo celebrado pelo Município de Canguçu.

Assim, diante do exposto, verifica-se a inconstitucionalidade do projeto de Decreto Legislativo apresentado. Nesse sentido o termo do TERMO DE ADEQUAÇÃO e CONSOLIDAÇÃO do CONTRATO DE CONCESSÃO assinado entre o Município de Canguçu e a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN em 19.09.2024, não se enquadra como ato normativo e sim como ato contratual, sendo assim, para ser sustado pelo Poder Legislativo há a necessidade de recomendação do Tribunal de Contas do RS. Por fim, as alegações de irregularidades apontadas como justificativas para o decreto legislativo já foram analisadas e rechaçadas pela Corte de Contas. Assim, desde já, se requer o arquivamento do projeto era em análise.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Canguçu, 06 de dezembro de 2024.

Fernanda Diaz Flores
Procuradora Geral do Município
OAB/RS 59.374



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 64AA-6E26-3394-CC14

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ FERNANDA DIAZ FLORES (CPF 817.XXX.XXX-91) em 06/12/2024 11:23:05 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cangucu.1doc.com.br/verificacao/64AA-6E26-3394-CC14>