



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 364/2024 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0163/24.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Excelentíssimo Sr. Prefeito, que autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, de forma individual ou por meio de arranjo regionalizado, visando à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo, nas condições que especifica; bem como altera os arts. 10 e 11 e revoga os arts. 1º ao 5º da Lei nº 14.934, de 18 de junho de 2009.

A mensagem de encaminhamento da propositura esclarece que já existe lei autorizativa municipal para o serviço em tela – Lei nº 14.934/09, porém, em razão da alteração legislativa ocorrida no plano federal, com a edição da Lei nº 14.026/20, as disposições da Lei nº 14.934/09 ficaram ultrapassadas e não poderiam ser observadas integralmente caso o município decidisse por uma nova contratação do serviço.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que respaldado na competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Nos termos do art. 30, I e V, da Constituição Federal, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

A Lei Orgânica do Município reitera tal competência no art. 13, I, e no inciso VII, prevê expressamente a competência da Câmara Municipal para autorizar a concessão de serviços públicos, cabendo privativamente ao Prefeito a apresentação do respectivo projeto de lei (art. 69, IX).

Nos termos da Lei nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico a titularidade do serviço público em questão compete ao Município, verbis:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

Quanto ao regime de prestação dos serviços em tela, a Lei nº 11.445/07 estabelece:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Já a Lei nº 14.026/20, que atualiza o marco legal do saneamento básico, por sua vez, estabelece que:

Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 3º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, para manifestarem sua decisão.

§ 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo. (grifamos)

Neste sentido o projeto em análise prevê em seu art. 4º que “o Poder Executivo poderá autorizar a substituição do contrato vigente de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em contrato de concessão, nos termos do art. 14 da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, desde que demonstrada a vantajosidade da substituição para o Município”.

Cabe destacar que para a hipótese de substituição por contrato de concessão o projeto prevê os seguintes requisitos: i) para a avaliação da proposta de substituição o Poder Executivo deverá observar os requisitos estabelecidos na Lei Municipal nº 17.731/22, que estabelece as diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria entre o Município de São Paulo e a iniciativa privada (art. 4º, § 2º); ii) caso a substituição inclua alteração de prazo, deverá ser assegurada a correspondente contrapartida financeira à Municipalidade ou, alternativamente, a majoração do percentual destinado ao FMSAI (art. 4º, § 3º); em caso de contrapartida financeira, os recursos serão destinados ao FMSAI e reservados unicamente para investimentos, sendo vedado seu uso com custeio (art. 4º, §4º).

Cabe registrar que além da revogação dos dispositivos da Lei nº 14.934/09 – relativos à autorização para delegação do serviço público, que passará a ser regida pela lei oriunda da aprovação do presente projeto de lei – também é proposta a alteração dos artigos 10 e 11, no que tange, respectivamente, à composição e atribuições do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

Observe-se que no tocante a tal matéria, a propositura também se encontra alinhada ao disposto na Lei Orgânica do Município que, em seu art. 69, XVI estabelece que compete privativamente ao Prefeito propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições.

Diante do exposto, resta demonstrada a adequação do projeto sob o prisma jurídico, lembrando que a análise do mérito compete às comissões designadas para tanto.

Nos termos do art. 41, VIII e IX, da Lei Orgânica do Município, durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, V, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/04/2024.

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Dr. Milton Ferreira (PODE)
Eliseu Gabriel (PSB) - Contrário
Marcelo Messias (MDB)
Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário
Ricardo Teixeira (UNIÃO) - Relatoria
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Thammy Miranda (PSD)

**VOTO EM SEPARADO DE AUTORIA DO VER. PROFESSOR TONINHO VESPOLI
DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0163/24.**

Trata-se de projeto de lei de autoria do Excelentíssimo Sr. Prefeito, que autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, de forma individual ou por meio de arranjo regionalizado, visando à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo, nas condições que especifica; bem como altera os arts. 1º e 11 e revoga os arts. 1º ao 5º da Lei nº 14.934, de 18 de junho de 2009.

A mensagem de encaminhamento da propositura esclarece que já existe lei autorizativa municipal para o serviço em tela - Lei nº 14.934/09, porém, em razão da alteração legislativa ocorrida no plano federal, com a edição da Lei nº 14.026/20, as disposições da Lei nº 14.934/09 ficaram ultrapassadas e não poderiam ser observadas integralmente caso o município decidisse por uma nova contratação do serviço.

Sob o aspecto jurídico, o projeto NÃO reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que respaldado na competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado:

As Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAES) foram criadas pela Lei Estadual nº 17.383/2021, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e art. 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei Federal nº 11.445/ 2007, 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

As Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAES) foram criadas pela Lei Estadual nº 17.383/2021, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e art. 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei Federal nº 11.445/ 2007, 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

Na ADI 6339, onde o STF discutiu a divisão do estado da Bahia em microrregiões, vale transcrever trecho da manifestação da PGR, em que, reconhece o Parquet a inconstitucionalidade da lei também em razão da falta de motivação técnica, lógica ou racional do espaço, o que prejudica irremediavelmente a ideia de inter federalidade ou alcance de bens comuns, presentes no tema do saneamento e o que indicaria o desinteresse também estadual e desautorizando a intervenção do Estado. Diz o PGR, naquele caso, e igual aqui, que "sem fundamento nem apoio em estudos ou quaisquer justificativas, a Bahia inteira foi dividida em microrregiões, não para união de esforços para interesses comuns, mas sim, com claro desvio de finalidade perpetrado pelo estado que quer para si competências alheias (municipais)".

Assim, somente tem interesse estadual, concorrente ao municipal - dado que o interesse é primeiro local - na seara do saneamento, a intervenção que divide o espaço territorial em partes administrativas se há caracterizado, extreme de dúvidas - o que se dá no embasamento em

estudos técnicos multidisciplinares - o interesse comum. Vê-se que a divisão do território de São Paulo nas URAE possui a única conexão a Sabesp e a não escondida intenção de privatizá-la. A não justificada ou permitida usurpação das competências e autonomias municipais tem servido para interesses não de todos os municípios, mas em razão de interesses de capitalização e viabilização de uma eventual futura venda da empresa de saneamento paulista.

Para regulamentar a estrutura de governança interfederativa das URAEs previsto na Lei estadual, foi editado o Decreto Estadual 66.289 de 02 de Dezembro de 2021, que cria, em seu art. 6º, o Conselho Deliberativo, órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, composto por representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da respectiva - URAE e da sociedade civil.

O art. 7º deste Decreto Estadual 66.289/20218 determina as competências do Conselho Deliberativo, da seguinte forma:

Artigo 7º - São competências do Conselho Deliberativo, dentre outras definidas no regimento interno:

I - aprovar o Plano Regional de Saneamento Básico, nos termos da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

II - estabelecer diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução dos serviços, a serem observadas pela instância executiva;

III - aprovar a subdivisão da unidade regional para, se for o caso, possibilitar a contratação de diferentes prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respeitados os critérios de ganhos de escala, garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços e atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos Municípios.

IV - aprovar os planos, os programas, as metas e os projetos apresentados pela instância executiva;

V - definir a entidade responsável pela regulação e pela fiscalização dos serviços;

VI - elaborar seu regimento interno e aprovar o do Comitê Executivo;

VII - definir a forma de alocação de recursos e de prestação de contas.

Assim, pelo decreto de 2021 as competências do Conselho Deliberativo eram de mera gestão, não interferindo na autonomia dos entes federativos. Todavia, de forma inconstitucional, em 15 de agosto de 2023, o Governo do Estado de São Paulo emitiu o Decreto Estadual nº 67.880/2023, por meio do qual conferiu ao Conselho Deliberativo das URAEs a competência para "deliberar acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, no âmbito dos Municípios".

Essa nova competência conferida por meio de decreto para aue os Conselhos Deliberativos das URAEs possam alterar prazos, objetos ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes no âmbito dos Municípios, extrapola o poder meramente regulamentar que pode ser exercido pela via do decreto executivo; cria verdadeiros direitos onde a legislação não os havia criado, violando competência do Poder Legislativo e, de forma inaceitável, violando a autonomia dos municípios e o pacto federativo.

O saneamento básico nos Municípios - competência municipal - transferência do poder deliberativo ao Estado para alterar os contratos - competência privativa da União de legislar sobre licitações e contratos - ofensa à Autonomia dos Municípios e do Pacto Federativo - rompimento da segurança jurídica.

A execução do serviço de saneamento básico é de titularidade municipal. Essa titularidade deve ser exercida atendendo às diretrizes e normas gerais nacionais e regionais. Este modo de distribuição de competências visa uma melhor coordenação, controle e adequação e proporcionalidade que assegurem a eficiência e a qualidade técnica dos serviços públicos de saneamento básico, deste modo compatibilizando os interesses municipais ou locais aos dos demais entes públicos direta ou indiretamente afetados. Isso dada a inafastável característica

interfederativa ou de um serviço que é, por natureza, econômica, política, geográfica 15 e normativamente transversal e concorrente com outros entes de maneira horizontal (outras municipalidades) e vertical (estado/s e mesmo a União).

A transferência do poder deliberativo para alterar os contratos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, celebrados entre Prefeituras e Sabesp, usurpa a competência municipal de deliberar sobre seus interesses diretos e locais.

Essa situação enseja inaceitável violação aos princípios constitucionais da Autonomia dos Municípios e do Pacto Federativo (art. 18; art. 29; art. 30, inciso I; e art. 34, inciso VII, uc", todos da Constituição Federal), além de violar a Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal) pelo fato do poder executivo editar decreto que adentra à seara da criação de direitos e obrigações, avançando muito além da mera competência regulamentar.

A permissão de alteração dos contratos, inclusive os em vigência, constante do art. 2º do Decreto 67.880, que dá nova redação ao inciso VIII do art. 7º do Decreto anterior, viola as Normas Gerais de Licitações e Contratos, matéria privativa da União, conforme art. 22, inciso XXVII da CF/88.

Isso porque o pacto federativo, ao distribuir competências legislativas e administrativas entre os entes federativos, estabelece suas autonomias, mas também impõe limites que garantam a harmonia e integridade no sistema federativo.

Assim, o art. 22 da Constituição Federal, ao dispor sobre matérias de competência legislativa privativa da União, estabelece no inciso XXVII a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação em todas as esferas de governo. Por ser uma competência privativa, a União estabelece as diretrizes básicas, e os demais entes federativos, ao legislarem sobre o tema, devem observar essas normas gerais, sem contrariá-las ou desvirtuá-las.

No tocante à temática de licitações e contratos, a Constituição busca assegurar isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e outros princípios norteadores. É uma maneira de garantir transparência, competitividade e igualdade de condições a todos que desejam contratar com a administração pública, bem como de proteger o erário.

Na esteira da divisão das competências, a Lei Federal nº 14.026/2020, norma geral federal, no art. 1º, é categórica ao afirmar que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidades externas à administração titular deve ser feita por meio de contrato de concessão, após procedimento licitatório. Essa lei ressalta ainda a vedação do uso de instrumentos precários, como contratos de programa e convênios, para tal finalidade.

Ao contrário, o Decreto nº 67.880/2023 do Estado de São Paulo descumpra a diretriz da norma federal geral. Como se observa do incompatível inciso VIII do art. 7º, há uma autorização para que os conselhos da URAE deliberem sobre celebração, prorrogação, extinção ou alteração de contratos de concessão dos serviços públicos em questão. Essa super-competência burla o sistema licitatório constitucional e legalmente estabelecido e confere aos conselhos poderes que, segundo a normativa federal geral, deveriam se dar estritamente mediante licitação, conforme estipulado no mencionado Art. 1º do marco do saneamento.

Em conclusão, as disposições do Decreto nº 67.880/2023, a redação do inciso VIII do art. 7º, ao conferir poderes ao conselho da URAE para tomar decisões que envolvem contratos de concessão, ultrapassa as competências do Estado e invade a esfera de competência privativa da União, conforme estabelecido no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Esse desvio compromete os princípios basilares da administração pública no âmbito das licitações e contratos e enfraquece o pacto federativo. O decreto extrapola as previsões legais, excedendo os Limites Regulamentares e Inovando no Ordenamento Jurídico.

O ordenamento jurídico brasileiro funda-se e é efetivado sob a primazia do princípio da legalidade, conforme estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, submetendo a todos, e em especial, a administração pública, a uma atuação de estrita legalidade, ou conforme a lei. Os decretos, enquanto instrumentos normativos, têm a função primária de regulamentar as leis, assegurando sua correta aplicação, ou nos dizeres constitucionais para a "fidel execução da lei". Portanto, os decretos não podem inovar, criar, alterar ou extinguir direitos e obrigações que não tenham sido expressamente estabelecidos pelo texto legal que buscam regulamentar, eis que há a subordinação e vinculação ao ato regulamentado.

O poder regulamentar do Decreto 67.880 foi exercido em abuso aos limites da lei 17.383. Ao prever o inciso VIII do art. 7º transcrito que o Estado possa deliberar acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, no âmbito dos Municípios mencionados no Anexo Único da Lei nº 17.383, de 5 de julho de 2021, nos termos do artigo 14 da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, evidencia uma transgressão regulamentar, uma vez que regulam o direito autonomamente, usurpando da competência da Assembleia Legislativa.

Tal usurpação e extrapolação é mais evidente na autorização de alterar prazos, objetos ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, no âmbito dos Municípios. O decreto, sem que a lei previsse ou autorizasse (mesmo porque incidiria em grave inconstitucionalidade se assim o fizesse), confere 18 competências amplíssimas para alterar substancialmente contratos em vigor ou consolidá-los em novos contratos de concessão, com repercussão imensurável ou de grande monta e direta em toda a estrutura administrativa e de todo o sistema imbricado no saneamento básico do Estado e dos municípios. Essas capacidades discricionárias não constam da Lei nº 17.383, de 5 de julho de 2021. São inovações no ordenamento jurídico, que não são permitidas por um mero ato regulamentar e vinculada às ordens da lei que regulamenta.

O decreto autônomo é uma exceção em nosso ordenamento e se destina a situações específicas, não podendo abordar o campo normativo reservado à lei. Não se pode, portanto, utilizar o decreto autônomo para inovar ou alterar matérias que necessitam ser tratadas e aprovadas pelo processo legislativo.

Na separação horizontal dos poderes - que por força do art. 62, §4º da CF/88 é cláusula pétreia, não pode ser restringido a ponto de esvaziar a proteção assegurada pela Constituição - há entre eles uma posição de igualdade, isenta de hierarquia ou subordinação. Há dependência de um a outro apenas quando exige a constituição em face da necessidade de equilíbrio institucional e a obstar o afastamento da democracia, no uso do conhecido sistema de "checks and balances" ou "freios e contrapesos". Todos devem zelar para que o exercício dos poderes esteja adequada com a ordem jurídica. Somente com esta observância estará legitimada a própria existência e legitimidade do poder. Pressupõe a validade da interferência de um poder no outro a estrita observância dos ditames legais. Sem eles não há exercício regular de freios e contrapesos, mas interferência indevida e desarmoniosa de um poder no outro.

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito .

Assim, para o caso somente há legitimidade no exercício da jurisdição se ela for desempenhada com as atribuições constitucionais inerentes: o Legislativo edita a lei e o Executivo a regulamenta vinculado aos critérios e limites fixados na lei. O irregular exercício da jurisdição - v.g. quando não se observa a competência legislativa desvios jurídicos-constitucionais - desrespeita a Constituição e transgredir também o princípio da separação dos poderes. Assim, o Decreto nº 67.880/2023 excede os limites estabelecidos pela Lei Estadual nº 17.383, de 5 de julho de 2021, e infringe os princípios basilares da administração pública, como o da legalidade e da segurança jurídica.

Aumento da participação e do peso na votação do Estado perante os conselhos deliberativos - Violação do Pacto Federativo - restrição à autonomia dos Municípios. No contexto de uma democracia, a participação política e a representatividade são aspectos fundamentais para garantir os direitos e interesses dos cidadãos. Este valor democrático, expresso na forma como são distribuídas competências e autonomias entre as diferentes esferas de poder, é o que se denomina pacto federativo. É um acordo tácito, codificado na Constituição Federal, que busca assegurar que os interesses e particularidades de cada segmento da federação sejam devidamente considerados e respeitados. A Constituição Federal, como mencionado, no art. 30 estabelece claramente a competência dos municípios, assegurando-lhes a prerrogativa de tratar de assuntos de seu interesse particular. Dessa maneira, em assuntos de interesse municipal a expectativa constitucional é de que haja efetiva participação e 22 representação dos municípios nas tomadas de decisão. O saneamento é assunto de índole local, com interface à interesses estaduais e federais.

O Decreto nº 67.880/2023, em sua reformulação do Decreto nº 66.289/2021, estipula a composição e a forma de votação no Conselho Deliberativo relacionado à Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE). A disposição, especialmente no §1º do art. 6º traz um critério de peso para os votos baseado na população, no qual o representante do Estado tem uma ponderação proporcional a 50% da população residente em regiões específicas em relação à população total do Estado. Em contraste, os representantes dos municípios têm sua participação determinada proporcionalmente à sua população em relação à URAE. A primeira análise revela que, ao estabelecer um peso de voto tão significativo para o representante do Estado, em detrimento dos representantes dos municípios, o decreto cria uma disparidade representativa.

Mesmo considerando a justificativa de que essa ponderação se dá em função da população, é evidente que o equilíbrio federativo é perturbado. Municípios, por mais que possuam uma população menor em comparação com o total do Estado, possuem interesses e particularidades que merecem ser considerados e respeitados. Quando o peso do voto estadual supera de forma expressiva os votos municipais, cria-se um cenário onde os interesses do Estado podem se sobrepor aos interesses dos municípios. Isso, em essência, confronta o pacto federativo, uma vez que desequilibra a balança de poder e representatividade entre os entes. Tal desequilíbrio pode levar a decisões que, ainda que respaldadas pela maioria populacional do Estado, não considerem adequadamente as particularidades e necessidades dos municípios.

A consequência é uma possível centralização de poder que pode não refletir a realidade e os interesses de todas as localidades envolvidas. A motivação de privatização do serviço de saneamento em detrimento da lei e da racionalidade administrativa na gestão do saneamento. 23 É relevante para a demanda entender os fatos que ensejaram a alteração do peso nas deliberações do Conselho Deliberativo e o acréscimo de suas competências.

Um primeiro fato que faz culminar nas normas impugnadas é o de que na regionalização do saneamento pelo agrupamento dos 370 municípios com contratos com a Sabesp em uma única URAE - um dos objetos da Lei estadual nº 17.383/2021, a lei de regionalização da gestão do saneamento básico -, houve uma completa desregulamentação. Sem nenhuma racionalidade, lógica ou melhora da reorganização do sistema de saneamento no estado, a lei, a um só tempo ocasionou (i) na fragmentação de oito (8) das nove(9) Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas existentes no estado de São Paulo; (ii) na divisão de parte de municípios de 18 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHs) e da totalidade dos municípios de três UGRHs; e (iii) e no isolamento de municípios, que agora encontram-se cercados por municípios da URAE Sudeste (da Sabesp), mas fazendo parte de uma URAE diferente. Outro fato de importância é o de que, divididas as unidades, a lei estadual determinou o prazo de 180 dias para os executivos municipais manifestassem a adesão às respectivas URAEs criadas. O prazo terminou no dia 01/01/2022.

A adesão dos municípios organizados na URAE da Sabesp foi quase total. Todavia, o Município de São Paulo, região em que a Sabesp tem quase 45% de sua receita, não aderiu. O modo como estabelecida a regionalização da gestão do saneamento básico, sem garantias de direitos adicionais relativos à gestão e controle da Sabesp pelo Município, embutem receio da perda para o Estado do controle sobre os serviços. 24 Paralelo a questão da URAE da Sabesp, até o final do prazo legal, quase não houve adesão dos municípios das URAEs 2, 3 e 4, aqueles não atendidos pela Sabesp. Neste contexto de pouca adesão das demais URAE e da não adesão do Município de São Paulo (que corresponde a quase metade dos serviços e renda) é que surge o Decreto 67.880, e com o novo formato na composição e nas atribuições do Conselho Deliberativo da URAE. Além de contemplar os interesses do Município de São Paulo, a iniciativa retirou os eventuais entraves na privatização dos serviços de água e esgoto prestados pela empresa Sabesp.

Assim, pelo Decreto questionado, na URAE 1 o Estado passa a ter 37% dos votos e o Município de São Paulo 19% dos votos. A união dos interesses dos dois tem a capacidade de definir toda a gestão e condução da URAE, independente ou em detrimento de todos os demais municípios. O decreto impõe um alijamento dos outros municípios operados pela Sabesp das decisões sobre planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento básico. o decreto ainda ampliou, em flagrante desrespeito à lei regulada - e em ofensa ao princípio da legalidade-, o prazo fixado para adesão às URAEs.

Deste modo permitiu-se a adesão de outros municípios e, em especial, a adesão do município de São Paulo à URAE 1. Houve clara sobreposição do Estado em face dos municípios, mais notadamente no ato de retirar 50% do votos do município de São Paulo nas deliberações sobre seus contratos com a Sabesp.

Essa situação está em contrariedade à diretriz firmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto à preponderância dos entes locais na formação de vontade da entidade interfederativa de interesse comum, o que culmina, em última instância em violação da autonomia dos entes municipais. Assim, já decidiu o STF:

4. O artigo 228, caput e § 1º, da Constituição Estadual também incorre em usurpação da competência municipal, na medida em que desloca, para o Estado, a titularidade do poder concedente para prestação de serviço público de saneamento básico, cujo interesse é predominantemente local. (ADI 1.842, Rei. Min. LUIZ FUX, Rei. P/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 13/9/2013).

Referida decisão deste Supremo Tribunal Federal foi inclusive utilizada como fundamento de decidir na recente ADI 2077, de relatoria do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, julgada pelo pleno (DJe 16.9.2019), quando da análise de dispositivo da Constituição do Estado da Bahia que operou subtração de competências os entes municipais em relação aos serviços de saneamento.

Deste modo, há necessidade de se evitar que o poder decisório se concentre nas mãos de um único ente, vulnerando a preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios.

O Decreto Estadual restringiu a autonomia dos municípios para além do que a Constituição Federal permitiu no § 3º de seu art. 25. (§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir 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).

Concluindo, o Decreto nº 67.880/2023, ao configurar a participação proporcional nas deliberações do Conselho Deliberativo de forma a amplificar o poder decisório do Estado em relação aos municípios, parece violar o pacto federativo. Tal disposição pode comprometer a capacidade de municípios menores e com particularidades específicas de terem seus interesses adequadamente representados e defendidos, contrariando a essência da autonomia municipal consagrada na Constituição Federal.

A destinação dos percentuais de 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI, e de 13,0% (treze inteiros por cento) para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município, ambos calculados sobre a receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo pela SABESP, é muito relevante, pelo volume de recursos aportados e suas aplicações. Ao firmar Termo de Compromisso com o Estado de São Paulo, em que condiciona a adesão à URAE 1 - Sudeste à manutenção desses recursos nos percentuais previstos como parâmetro mínimo, o Poder Executivo demonstra estar atento a este ponto que é considerado crucial pelo Grupo de Estudos. No entanto, a gestão associada da URAE 1 - Sudeste irá ensejar futuras deliberações em que participarão todos os demais 374 (trezentos e setenta e quatro) Municípios da referida URAE, que possuem seus próprios interesses na obtenção de recursos e investimentos, que podem não ser compatíveis com o interesse da Capital. Esta questão está vinculada à decisão da ADI 7470, que tramita no STF.

Ante o exposto, somos PELA ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/04/2024.

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Aatoria do Voto em Separado

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/04/2024, p. 371

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.

RETIFICAÇÃO

Na publicação havida no Diário Oficial da Cidade em 09/04/2024, página 371, coluna 3, leia-se como segue e não como constou o cabeçalho do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa sobre o Projeto de Lei nº 163/2024:

PARECER Nº 229/2024 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0163/24.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/04/2024, p. 279

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.