



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE CEREJEIRAS
PARECER JURÍDICO

Parecer nº 146/2024

Processo nº 172/2024 CMC

Assunto: Cancelar a licitação constante no processo administrativo n. 393/2021 e dá outras providências.

RELATÓRIO

No dia 15.08.2024, o vereador Valdecir Sapata Jordão em coautoria com os vereadores Dione Ribeiro dos Santos, José Ferreira da Silva, Antônio Marcos de Quadros Severo e Reinaldo Martins Brum, protocolaram Projeto de Decreto Legislativo nº 001/2024, sendo encaminhado, no dia 16.08.2024, a esta Procuradoria Jurídica, para emissão parecer, o Projeto visa cancelar a licitação constante no processo administrativo n. 393/2021 e dá outras providências.

Constam requerimento de informações junto à Ouvidoria do Município de Cerejeiras e Lei Complementar Estadual n.1.200/2023, Ata de Audiência Pública, Ofício n.123/2024-GAB-MC, Decisão Judicial do processo judicial n.0801210-30.20248.22.0000.

É o relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Do Decreto Legislativo

O Decreto Legislativo é a espécie normativa destinado a regulamentar matérias de exclusividade do Poder Legislativo, em todas as esferas federativas, encontrando previsão no art. 49, da CF, Constituição Estadual de Rondônia e art. 22, da Lei Orgânica de Cerejeiras.

O presente Projeto fora proposto sob a justificativa de que há vícios insanáveis no processo licitatório n.393/2021, que fere frontalmente a Lei Municipal n. 2.772/2018, a qual é instituidora da Política Municipal de Saneamento Básico no município de Cerejeiras, pois Conselho Municipal de Sanemaento Básico reuniu uma única vez, em 30.07.2024, sem haver deliberação prévia acerca do processo administrativo; alega vícios na publicidade do certame; e que a realização de audiência pública em 25.10.2021 somente foi para justificar a escolha pela concessão, sem realizar audiências públicas e consultas hábeis a garantir a participação da sociedade; a gravidade da crise hídrica vivenciada pelo nosso Estado não será resolvida com cancelamento da licitação.

Os proponentes alegam que o ato a ser cancelado fere a Lei Complementar Estadual n.1.200/2023 e que a aprovação do Projeto será garantidora da defesa do interesse público e legalidade.

2.2 Do Objeto do Decreto Legislativo

O presente Projeto de Decreto Legislativo visa cancelar a licitação constante no processo administrativo 393/2021.

O objeto de Decreto Legislativo, servindo para o caso em tela, segundo o STF é o de sustar atos normativos que exorbitem do poder regulamentar concedido ao Poder Legislativo. Em si, o presente objeto trazido: cancelar a licitação sob a alegação de ilegalidade, encaixaria melhor como uma consequência da sustação de ato do Poder Executivo, carecendo de análise aprofundada, pois, a priori, a sustação de atos normativos deve estar pautada em um extrapolamento por parte do Poder Executivo ao exercer seu poder regulamentar concedidos pela Lei ou delegação.

A alegações de falta de audiências públicas, a falta da efetiva participação da sociedade no processo de concessão de saneamento básico, devem estar muito bem comprovadas para enquadramento de ilegalidade, situando na esfera de um vício em que só possa ser sanado, com a realização de audiências públicas, consultas públicas, entre outras formas com o máximo de informação e esclarecimento possível à sociedade e facilitar o controle social, dando oportunidade de participação efetiva.

Frisando que há juntada de ata de audiência pública realizada no dia 25.10.2021, de apresentação de minuta de contrato e de edital de concessão, e também pontuar que houve a realização de audiência pública no dia 13.08.2024, no Plenário da Câmara Municipal, aconteceu em formato de grande mobilização, com abertura para a sociedade conhecer a matéria, ter a oportunidade de questionar acerca de preços, obrigações,

gestão entre outros que permeiam o serviço a ser prestado, mas, infelizmente, ocorrendo em momento de maior avanço do processo licitatório n.393/2021, deixando o usuário com a sensação de participação, porém em uma fase já praticamente finalizada, sem que a manifestação popular pudesse estar em posição de surtir efeitos para ser considerada e promover melhorias, mudanças ou até contribuição para influenciar o gestor a decidir se opta por criar Autarquia ou Departamento na estrutura do órgão municipal ou a de promover a concessão.

Ao que se apresenta, a justificativa do presente Projeto de Decreto Legislativo traz em seu fundo a discussão para que a efetiva participação social tenha a potencialidade de influenciar na decisão de qual regime a Administração deva adotar e que a Lei Complementar Estadual n.1.200, de 13 de outubro de 2023, colocou a observância de critérios para a concessão dos serviços de água e esgoto, que não foram seguidos.

Em consulta à Lei Complementar Estadual n.1.200/2023, no art. 25, está expresso que os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados nos municípios que integram a Microrregião deixam de ser considerados de interesse comum das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões antes existentes no Estado de Rondônia.

Aparentemente, a presente situação pode se enquadrar na previsão do art. 25, da LCE n. 1.200/2023, como já é tratado na parte de disposições finais e transitórias, é destinado a contemplar situações especiais, considerando a finalidade de tal separação topográfica da legislação, resta saber como estão sendo prestados os serviços de água e saneamento básico no município de Cerejeiras, se há o seu enquadramento na categoria de Microrregião ou não, se é possível afastar o seu enquadramento como Microrregião, se a concessão realizada tem termos contrários ao que a referida lei prega, se há necessidade de compatibilizar com a referida lei.

É necessário trazer outro dispositivo da Lei Complementar Estadual n.1.200/2023, pertinente à situação enquadrada do nosso município, dado o avanço dos procedimentos e processo realizados acerca do serviço de saneamento básico:

Art. 23. Os planos editados pelos municípios, referentes aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário antes da vigência desta Lei Complementar, permanecerão em vigor nos termos da legislação aplicável, podendo ser substituídos, adequados ou consolidados pelo Plano Microrregional, mediante deliberação do Colegiado Microrregional.

Importante é trazer a análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade do processo judicial n. 0813090-53.2023.822.000, proferida pela Corte de Justiça de Rondônia, em que foi julgada improcedente e colocou aos municípios rondonienses a essencialidade de aderir à microrregião por ser uma política pública vital para alcance das metas de universalização do saneamento básico, conforme destaque trazido no anexo deste processo (ID 27112), com juntada de decisão monocrática da Corte no processo judicial n.0801210-30.2024.8.22.0000, expondo a vedação de iniciativas e contratações municipais sem a autorização do Colegiado Microrregional.

Segundo o julgado da referida ADI constituir a microrregião é essencial e garantidora de ganhos proporcionados em termos de escala, compartilhamento de pessoal e de infraestrutura, subsídio cruzado e integração de prestação de serviço público.

Dada a relevância da matéria, considerando a situação semelhante vivenciada em outros municípios, cabe a sustação de ato contrário do disposto em objeto decidido na esfera judicial, em sede de controle de constitucionalidade, considerando o efeito *erga omnes*, para todos de tal decisão.

A justificativa para a propositura do Projeto de Decreto invoca dispositivos da Lei Orgânica, art. 22, III, V e XII, relacionados à participação do Legislativo em convênios e acordos que possam causar danos ao município; sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou os limites da lei delegada e apreciação de atos de concessão ou Permissão e os de renovação de concessão e permissão de serviços de transportes coletivos.

O processo administrativo de licitação da concessão é a sequência de atos administrativos legitimados ao gestor público, sendo questionável o tratamento ambíguo em momento anterior (da abertura do processo administrativo em 2021 até o momento de se revogar a Lei Municipal n.3.020/2020), mas a partir do momento da revogação da lei tornou sinalizadora a tendência para a concessão, devendo considerar para o caso o dever de motivar a escolha pelo caminho da concessão, haja vista que o art.17,§2º, da Lei Municipal n.2.772/2018, colocou ao Executivo, na qualidade de ente federativo municipal e titular do serviço público, a preferência para exercer este serviço, vejamos transcrição do referido dispositivo:

Art. 17 Compete ao Município a organização, o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local.

§2º. Os serviços públicos de saneamento básico de titularidade municipal serão prestados, preferencialmente, por órgão ou entidade da Administração direta ou indireta do Município, devidamente organizados e estruturados para este fim.

O adjunto adverbial de modo empregado no dispositivo legal (art. 17, §2º), serve para estampar ao município de que a primeira opção é a de prestar serviço de saneamento básico, na hipótese de não o fazer, escolher outra forma, é preciso que a via eleita seja de forma fundamentada, em decisão do Chefe do Executivo, considerando que a este é que cabe tal competência.

A Lei Municipal n.2.772/2018, em seu §3º, do art. 17, também permitiu que o município possa realizar a concessão, sendo necessário fazer interpretação sistemática e literal da Lei, pois o dispositivo anterior (§2º) atribuiu a preferência ao Município, e para isto não ocorrer é necessário que seja feito ato administrativo fundamentado pela autoridade competente, para exercer o disposto no §3º.

Então, se for a hipótese de enquadrar a edição de Decreto Legislativo em atos relacionados aos acordos que possam causar danos ao município, considerando que o contrato é uma espécie de acordo, o Decreto Legislativo com efeito posterior ao processo relacionado à licitação, teria a participação de chancela em ato administrativo já celebrado pelo Executivo, sendo o referido dispositivo mais adequado com a atuação do município em suas relações interfederativas, como na celebração de Acordo com outro município.

Portanto, a intenção legislativa de cancelar o processo administrativo, em si, se entendida como ferramenta de controle de todo ato administrativo, encontra-se respaldado no princípio implícito da sindicabilidade e o no da responsividade, este de a Administração Pública prestar contas, como o processo administrativo tem natureza de sequência de atos administrativos, começa com uma decisão de autoridade competente, que também é exercida ao longo do processo nas demais fases.

Não houve a juntada do processo administrativo guerreado, ao que parece a proposta de cancelamento do processo, na verdade seria um efeito decorrente de alguma ilegalidade, que segundo a justificativa teria ocorrido em momento anterior ao que deflagrou o processo administrativo, ao invocar deficiências na fase da participação popular e durante o processo licitatório n.393/2021, com surgimento da Lei Estadual Complementar n.1.200/2023, com exigência de autorização do Colegiado Microrregional para fazer as contratações municipais.

2.3 Do Histórico Legislativo das Lei Municipais

Em dezembro de 2016, foi editada a Lei Municipal n. 2.547/2016, a qual foi responsável por alterar o art. 368 e inserir no Código Tributário Municipal (Lei Municipal n.873/2000) os incisos V e VII, e passar a prevê a criação de taxa de saneamento básico.

Em 2017, o CTM foi revogado pela Lei Municipal n.2666/2017, a qual criou o novo CTM para reger as relações tributárias do Município de Cerejeiras, e passando a tratar as matérias relacionadas aos tributos em leis especiais, como IPTU, ITBI, ISS.

A revogação da Lei Municipal n. 873/2000 (antigo CTM), também acabou por revogar a Lei Municipal n.2.547/2016. Em dezembro de 2020, é apresentado Projeto de Lei para tratar da criação da taxa de saneamento básico, trazendo institutos como fato gerador, sujeito passivo, alíquota, que devem ser tratados em Lei Complementar, como apontado em parecer jurídico n.117/2020 no processo n.201/2020-CMC, emitido por esta Procuradoria Jurídica.

Para o tema em questão, em recapitulação da atuação legislativa, é necessário trazer a criação da Lei Municipal n.2.772/2018, a qual trata da Política de Saneamento Básico, sendo dispostas as diretrizes aplicáveis à situação, trazendo a abordagem de conceitos, explicando que o Município, enquanto ente federativo é o titular dos serviços públicos de saneamento, a preferência do ente público em realizar os serviços, a permissão para realizar a concessão, nos moldes dos arts. 17, §3º, da Lei Municipal n.2.772/2018.

Acontece que, esta Procuradoria Jurídica ao emitir parecer jurídico n.120/2018 no processo n. 278/2018, que analisou PL n.113/2018, que implicou na edição da Lei Municipal n.2.772./2018, já havia deixado a observação de tratar de forma diferenciada os institutos de taxa, tarifa e preço público, pois ao longo do referido PL havia constantes confusões e ora atribuía taxa como de responsabilidade da concessionária ora tarifa como de competência do Poder Público.

Diante da evolução legislativa, se considerar a apresentação de projetos de leis para criação de taxas de saneamento, havia sinalização de que o Poder Público iria executar o serviço e aplicar a taxa na tributação dos serviços de saneamento básico.

Sendo ainda de oportuno informar que a edição da Lei Municipal n. 3.020/2020 ocorreu sob o manto do vício no processo legislativo, face o descumprimento do quórum para aprovação da matéria, sendo inclusive, em janeiro de 2021, alertado por esta Procuradoria tanto à Presidência quanto ao Executivo Municipal e Procuradoria- Geral Municipal, mas somente em 23.09.2021 feita a propositura de Projeto de Lei n.074/2021, para revogar a Lei Municipal n. 3.020/2020, limitando exclusivamente a justificativa de que o quórum da Lei Municipal n. 3.020/2020 não fora respeitado, sendo editada a Lei Municipal n. 3.093/2021.

Em abril de 2021, a Lei Municipal n.3.020/2020 sofreu alteração, com a edição da Lei Municipal n. 3.050/2021, para implementar a taxa social do esgoto sanitário.

Portanto, até o momento da revogação (outubro de 2021) da Lei Municipal n.3.020/2020, o comportamento legislativo apresentado pelo Executivo, era o de executar os serviços de saneamento, porém em desacordo com os atos administrativos realizados, relacionados a promover os atos preparatórios para a concessão, face abertura de processo administrativo para contratar empresa responsável por fazer estudo para concessão.

Ora, neste período de janeiro de 2021 a outubro de 2021, a Prefeitura instituiu a taxa e optou por promover concessão, e na realidade a revogação teve escopo de deixar somente esta via, e não exclusivamente o de revogar uma lei aprovada por um processo viciado, como dito na mensagem do PL que

deflagrou a lei revogadora (Lei Municipal n. 3.093/2021), restando saber se houve a participação da sociedade em tal momento, como determina o art. 11, IV, da Lei Federal n.11.445/2007:

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

I - a existência de plano de saneamento básico;

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

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; ([Redação pela Lei nº 14.026, de 2020](#))

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.

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. ([Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020](#)).

(...)

§ 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:

(...)

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

Com a revogação da Lei Municipal n. 3.020/2020, ocorreu a maior clareza da Administração quanto ao regime a ser adotado na cobrança dos serviços de saneamento, pela via da concessão, assim, o Município estampou a mudança na forma como iria executar tais serviços, pois com a figura de concessionária não estaríamos mais diante de taxa, mas sim de tarifa.

Considerando tal definição de regime, a Administração precisa atender aos requisitos legais pertinentes à matéria, como o da participação popular, como leciona Paulo Affonso Leme Machado:

A Lei procurou colocar em prática o princípio da transparência e o princípio da participação em dois momentos administrativos relativos aos serviços públicos de saneamento básico: antes da licitação, na elaboração do próprio edital da licitação, e antes da lavratura do contrato com o vencedor da licitação, no exame da minuta do contrato.

Não basta dar chance a manifestações do público interessado ou dos usuários. A administração tem a obrigação de responder às observações apresentadas, caso contrário, as pessoas e usuários falaram ao vento. A transparência visa à eficiência e à moralidade públicas e não pode ser simplesmente aparente ou uma propaganda pessoal. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito do Saneamento Básico. Editora Jus Podvim. 2021. p. 73 e 74)

Valendo-se ainda da contribuição doutrinária de Paulo Affonso Leme Machado, é possível verificar o grau de importância dado à participação social na matéria de saneamento:

A Lei sabidamente faz inúmeras referências ao controle social. É preciso que em cada circunstância e em cada procedimento estejam presentes a informação e participação para o sucesso dessa prestação de serviço público de saneamento. Dessa forma, o controle social deve atuar na fase de escolha de metas e prioridades (planejamento), na fase de fixação de tarifas e numa possível fase de revisão de tarifas (regulação), e na fase de fiscalização do cumprimento de metas, principalmente da universalização dos serviços. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito do Saneamento Básico. Editora Jus Podvim. 2021. p. 77)

Como é de constante observação desta Procuradoria Jurídica, na análise de projetos de leis, a extrema necessidade de o proponente trazer na mensagem ou na justificativa os motivos pelos quais visa promover as mudanças legislativas, em respeito à legística (estudo dos impactos das leis, antes, durante e após o processo legislativo), transparência, a garantia de trazer uma segura fonte de interpretação para alguma lacuna legislativa, para que tais falhas e ausências não impliquem em problemas à sociedade, como a insegurança jurídica, danos ao erário público, a inflação legislativa, entre outros transtornos.

Ao que se delineia, não fora trazida na mensagem do PL n.074/2021, a intenção de mudar a forma de como iria prestar serviços de saneamento básico, ou já deixar explícito os atos que já vinham sendo praticados em torno da escolha por realizar concessão, haja vista tamanha a importância e impacto na sociedade e principalmente pelo o que a legislação federal em condomínio com legislação local pregam acerca do constante controle social, por meio de consulta pública, audiências públicas, transparência e a linguagem simples e compreensível para entregar ao cidadão o maior acesso à informação, considerando a sua condição de usuário.

No período de janeiro de 2021 a 14 de outubro de 2021, o saneamento básico estava sendo tratado por dois regimes jurídicos, pois tinha a vigência da lei instituidora de taxa (Lei Municipal n.3.020/2020) cabendo ao Poder Público executar tais serviços, simultaneamente, a persecução de atos administrativos para realizar a concessão dos mesmos serviços, tornando frisar a importância de tal atuação administrativa estar presente na mensagem do PL revogador da Lei Municipal n.3.020/2020, para contribuir com a transparência e melhor acompanhamento do Parlamento e da sociedade, como deve reger o processo legislativo, mas principalmente o relacionado ao saneamento básico, face trato especial dado pela legislação.

Verifica-se que no presente processo há juntada de ata de audiência pública, realizada no dia 25.10.2021, no plenário do Ministério Público, com o tema de apresentar edital e minuta de contrato, indicando cumprir com o art.11, IV, da Lei n.11.445/2007.

2.4 Da Técnica Legislativa Adequada

Quanto à técnica de redação legislativa, em obediência ao art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, e da Lei Complementar 95/98, face a exposição apontada em tópico 2.2, o mais adequado ao projeto, face o objeto apresentado é adotar termo redacional ao qual serve Decreto Legislativo, que é o de sustar normativo que extrapole o poder regulamentar, dada as análises, a ementa deve ser modificada para estampar a sustação.

Sendo sugeridas as modificações para constar a sustação dos atos pertinentes ao prosseguimento do processo administrativo n.1.200/2021, por desatendimento ao art. 23, da Lei Complementar Estadual n.1.200/2023.

2.5 Da Comissão Temática

Diante da matéria trazida neste Projeto de Decreto Legislativo, em que se traz o clamor por cancelamento de um processo licitatório de extrema importância, sugere-se a criação de Comissão Temática ou até uma Comissão Parlamentar de Inquérito, nos moldes do art.73, do RICMC, para que a matéria seja tratada de acordo com sua complexidade, o que também contribuiu para o melhor acompanhamento da sociedade, se considerar a Lei Municipal n.2.772/2018 e a Lei Federal n.11.445/2007; sendo ainda sugerido que se oficie o Tribunal de Contas de Rondônia, para verificação do resultado da verificação do edital do processo administrativo licitatório n.393/2021; como está implantação e adequação do disposto na Lei Complementar Estadual n.1.200/2023.

No mais, aos vereadores estão o alcance de tomar quaisquer medidas relacionadas à obtenção de informações, investigação, dentre outras.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, em interpretação sistemática do disposto na Lei Municipal n.2.772/2018 e previsão do art. 23, da Lei Complementar Estadual n.1.200/2023, é necessário realizar a sustação de atos que impliquem desatendimento ao disposto na referida Lei Estadual, considerando o julgado da ADI no processo judicial n. 0813090-53.2023.8.22.0000, sendo, tecnicamente, correto dizer de que o cancelamento do processo administrativo n.393/2021 possa implicar em uma suspensão e ser uma consequência de tal sustação de ato administrativo que exorbitou o poder regulamentar.

Por fim, esta Procuradoria Jurídica, s.m.j., no momento, opina pela constitucionalidade, mas quanto à boa técnica merece seguir apontamentos feitos em tópico 2.4, sem prejuízo de promover as adequações necessárias e juntar o processo administrativo n.303/2021, para a tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 001/2024.

Ressalta-se que, o parecer jurídico tem caráter opinativo, não vinculando a decisão da Autoridade Legislativa.

À Mesa Diretora, Comissão de Legislação e Justiça e aos proponentes, para conhecimento, conforme regimento interno.

É o parecer.

Sem mais, reiteramos votos de estima e consideração.

Prédio Jorge Teixeira de Oliveira, 28 de agosto de 2024.

FERNANDA PITTEIRI ANASTÁCIO

Procuradora Jurídica CMC

OAB/RO 4885

Av. Brasil nº 2570 - Cep 76997-000 - CNPJ 04.391.728/0001-42

Email: camaradecerejeiras@hotmail.com



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Pitteri Anastácio, Procurador Jurídico**, em 28/08/2024 às 17:16, horário de Cerejeiras/RO, com fulcro no art. Art. 18 da [Resolução nº 215 de 13/07/2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site transparencia.cerejeiras.ro.leg.br:5659, informando o ID **27203** e o código verificador **641409C9**.

Referência: [Processo nº 3-172/2024](#).

Docto ID: 27203 v1