COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER nº 73

REF.: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 19/21, SUBSTITUTIVO Nº 1 E EMENDAS

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 19/21, SUBSTITUTIVO Nº 1 E EMENDAS – Autoria: Prefeito Municipal – Dispõe sobre a extinção do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (DAERP) e dá outras providências.

RELATOR: Vereador Renato Zucoloto

Trata-se de Projeto de Lei Complementar de nº 19/21, substitutivo nº 1 e emendas, de autoria do Prefeito Municipal o qual dispõe sobre sobre a extinção do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (DAERP) e dá outras providências.

Conforme previsto no artigo 72, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, compete a Comissão de Constituição, Justiça e Redação se manifestar em todos os projetos, especialmente no que pertine aos seus aspectos de constitucionalidade e legalidade, verificando também se o Poder Legislativo é competente para a propositura da matéria, analisando seu aspecto intrínseco, sob pena de incorrer em vício de iniciativa que macula desde o nascedouro o projeto apresentado.

Assim dispõe o Regimento:

"Art. 72 - Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já

aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar o texto das proposições ao bom vernáculo."

Vale dizer que, no procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito de produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: I) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; II) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; III) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

De acordo com o texto, a competência da CCJ não se exaure na aprovação do projeto, eis que ao depois, compete a análise do seu conteúdo sob os aspectos lógicos e gramaticais, proporcionando assim uma lei, no aspecto amplo, de fácil compreensão e aplicação.

RELATADO, FUNDAMENTO E PASSO A EMITIR O PARECER.

DA COMPETÊNCIA

De início, ressalta-se que o objeto do Projeto de Lei Complementar de nº 19/21, substitutivo de nº 1 e emendas, de autoria do Prefeito Municipal o qual dispõe sobre sobre a extinção do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (DAERP) e dá outras providências, se enquadra perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios de acordo com o inciso I e XIV do artigo 30 da CF/88 referente à assuntos de interesse local. Competência reconhecida, portanto.

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (...)

Por sua vez, quanto a competência da Casa, a matéria tratada em comento se amolda com o que dispõe o artigo 4º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto e, por sua vez, é de iniciativa do município legislar sobre peculiar interesse e bem-

estar da população, desde que atendidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e desenvolvimento humano.

> *Art. 4º - Ao município de Ribeirão Preto compete, atendidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e desenvolvimento humano, prover a tudo quanto respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, entre outras, as seguintes atribuições:*
> *I – legislar sobre assuntos de interesse local; (...)*
> *XIV - dispor sobre sua organização administrativa e instituir os regimes jurídicos para os servidores da sua administração direta, autarquias e fundações públicas, bem como planos de carreira;*

Concernente a iniciativa da propositura em análise, cumpre esclarecer que a Lei Orgânica do Município reservou no rol de competências privativas do Executivo local, matérias que disponham acerca de extinção de cargos, criação, estruturação e fixação de atribuições às Secretarias Municipais, como é o caso da presente propositura:

> *Art. 39 - Compete privativamente 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 ou aumento de sua remuneração;*
> *II - regime jurídico dos servidores municipais;*
> *III - criação, estruturação e fixação de atribuições das secretarias municipais, dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta ou fundacional.*

O projeto em apreciação nesta Comissão, de iniciativa do Prefeito Municipal, visa atingir o objeto proposto e tratado pela ementa do projeto.

De início, vale dizer que a Reforma Administrativa municipal a qual está composta por oito projetos de leis complementares, decorrentes da ADIn nº 2052119-40.2019.8.26.0000 proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 15 de Julho de 2020 a qual, por sua vez, declarou inconstitucional 36 (trinta e seis) leis municipais da Prefeitura de Ribeirão Preto que criaram cargos comissionados entre os anos de 1993 a 2018 por ausência de especificação dessas atribuições no corpo da lei e incompatíveis com as respectivas atividades, vulnerando preceitos da Constituição Federal, com validade obrigatória nos Estados e municípios.

Por esta razão é que o presente Projeto de Lei Complementar deu entrada na Casa no dia primeiro de Abril de 2021; ato contínuo fora aberto prazo para que fossem apresentadas possíveis emendas.

No que concerne ao projeto em discussão a vereadora Coletivo Popular Judeti Zilli apresentou três emendas e o vereador Franco apresentou uma, ambas aditivas.

DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Em atendimento ao princípio democrático, foi proporcionado amplo debate e proporcionada a participação popular e de entidades representativas das categorias de trabalhadores no âmbito do Projeto em análise.

Em 14 de abril de 2021, Às 18h49min foi realizada audiência pública pela Câmara Municipal de Ribeirão Preto, presidida pelo Vereador Renato Zucoloto, relator do Projeto de Lei Complementar em análise, momento em que participaram grande parte dos vereadores desta Casa Legislativa, o Secretário Municipal de Governo, senhor Antônio Das Abudrepresentantes da FADERP (Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP), o Sindicato dos Servidores de Ribeirão Preto e outras várias entidades representativas de servidores. Foi proporcionada a possibilidade de acompanhamento da audiência, através de sua transmissão ao vivo pelo canal do Youtube e Facebook, onde ficaram abertos chats para recebimento de manifestações e questionamentos. Insta salientar que na oportunidade da audiência pública, foram recebidas diversas sugestões e apontamentos que provocaram modificações do texto do Projeto, consolidando-se em uma nova redação com a apresentação do respectivo Substitutivo.

Ainda em vistas a proporcionar a mais ampla participação, fora criado um e-mail: reformaadministrativa@camararibeiraopreto.sp.gov.br especificamente para o recebimento de manifestações e demandas acerca dos Projetos de Lei Complementares que tramitam neste Legislativo, versando acerca da Reforma Administrativa, canal de comunicação este, que foi amplamente divulgado e repetidas vezes referenciado quando da realização da audiência pública. As mensagens recebidas foram direcionadas ao Executivo Municipal e ao representante da FADERP (Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP), bem como consideradas na elaboração do parecer desta Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação.

Cumpre ressaltar que o presente projeto visa a transformação do DAERP (Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto) – até então, autarquia –, em Secretaria Municipal de Água e Esgoto passando a fazer parte da estrutura administrativa da prefeitura, portanto.

DAERP

O DAERP, possui natureza jurídica de Autarquia pública, sendo certo que a Constituição Federal, em seu artigo 37, *XIX reservou à Lei sua criação:*

> *XIX - Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.*

Assim como a Constituição reserva à Lei a criação das autarquias, ensina Diógenes Gasparini[1] (2007) quanto a sua extinção "(...) o que se cria por lei, só por lei pode ser destruído, desse modo, a extinção da autarquia somente pode ocorrer por lei (...)", acrescentando ainda que "a iniciativa dessa lei é de exclusiva competência do Chefe do executivo, consoante estabelecido pela alínea "e" do §1º do art. 61 da Constituição Federal."

Sinteticamente, mas com precisão, as autarquias podem ser definidas como "pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa" (DE MELLO, 2014). Ou, na definição específica do Decreto nº 200/67 preconiza-se como sendo "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada."

Importante trazer à baila uma característica esquecida pela definição do Decreto, qual seja, o fato de que a autarquia é pessoa de Direito Público e, por tal razão é que pode ser titular de interesse público, ao contrário de empresas públicas e socidades de economia mista, as quais, sendo pessoas de Direito Privado, podem apenas

---

1GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. Rev. e atual – São Paulo: Saraiva, 2007.

receber qualificação para o exercício de atividades públicas; não, porém, para titularizar as atividades públicas. [2]

NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO

Sendo assim, foi em decorrência do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, Lei federal nº 14.026 de 15 de Julho de 2020, sancionado pelo Presidente da República que instituiu o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, alterando diversos aspectos da legislação, o qual, possui como objetivo precípuo a universalização e qualificação da prestação dos serviços no setor, almejando, desta forma que até 2033 99% da população tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e coleta de esgoto.

A nova legislação também contribuirá para a revitalização de bacias hidrográficas, para a conservação do meio ambiente e a redução de perdas de água, além de proporcionar mais qualidade de vida e saúde à população, aquecer a economia e gerar empregos.

Dentre as principais peculiaridades e mudanças se destacam três, a saber:

i) a extinção dos contratos de programa, ou seja, aqueles firmados, sem licitação, entre os municípios e empresas estaduais de saneamento e, de acordo com a nova sistemática abre-se espaço para os contratos de concessão tornando obrigatória a abertura de licitação, podendo, então, concorrer à vaga prestadores de serviço públicos e privados;

ii) o implemento do bloco de municípios, o qual determina que os estados, no intuito de atender aos pequenos municípios, companham blocos ou grupos que poderão contratar os serviços de forma coletiva e,

iii) a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, com a finalidade inicial de melhorar a articulação institucional entre os órgãos federais que atuam no setor.

Importante salientar a importância do saneamento básico, pois está intrinsecamente ligado a saúde pública e a questão da preservação ambiental; assim, a

[2] DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2014.

Política pública de saneamento básico figura-se como assunto de fundamental importância para a cidade e a população de Ribeirão Preto.

Pelo Novo Marco Regulatório abriu-se a possibilidade da prestação de serviços públicos de saneamento serem prestados diretamente pelo titular, por órgão da administração direta e por entidade não integrante da administração do titular, através de um contrato de concessão.

Sendo o Município o ente federado responsável pela prestação de serviços de saneamento, o Executivo Municipal decidiu por trazer a prestação de serviços de saneamento para a Administração direta, não optando pela concessão a terceiros através de licitação pública.

Isto posto, em decorrência de ter o município de Ribeirão Preto a necessidade de se adequar às novas diretrizes do Marco Regulatório, sendo o Município o ente federado responsável pela prestação de serviços de saneamento, portanto, o Executivo Municipal decidiu por trazer a prestação de serviços de saneamento para a administração direta ao invés de optar pela abertura da concessão e uma possível futura terceirização.

De acordo com as justificativas apresentadas em anexo ao projeto, o mesmo pretende reorganizar a administração pública indireta e sua estrutura, na forma que especifica, passando, portanto, a partir de 31 de Dezembro de 2021 a Secretaria de Água e Esgotos de Ribeirão Preto a integrar a administração direta e, desta forma havendo a redistribuição das atribuições, bem como de todo o quadro dos cargos em comissão e efetivo da antiga autarquia.

Com relação aos servidores do quadro de funcionários da Autarquia, importante observar, que conforme se verifica do Projeto de Lei Complementar, os mesmos serão incorporados ao Quadro pessoal da Prefeitura Municipal, "respeitando-se e mantendo-se todas as vantagens pessoais, notadamente, adicionais por tempo de serviço, sexta-parte, vantagens pecuniárias incorporadas ou permanentes e vantagens pessoais", o que significa dizer que nos termos analisados, não haverá prejuízo aos servidores de carreira, estando seus direitos e vantagens preservados, frise-se que tal afirmação fora objeto de questionamentos e reiteradamente ratificada em audiência pública.

De salutar importância tecer o argumento que a mudança proposta pelo projeto não interferirá em nada aos funcionários da empresa vez que, além de ganhar eficiência na prestação de serviços, os direitos, benefícios, salários, cargos, carreiras e aposentadorias seguem devidamente garantidos bastando, para tanto, uma simples análise do texto legal.

No que diz respeito ao aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, eis que versa sobre organização administrativa, matéria tratada no âmbito de atuação do Poder Executivo.

Com efeito, cabe o ressalte de que o procedimento formal pelo qual fora escolhido a apresentação do projeto está adequado, de acordo com o que preconiza o artigo 35, §1º, inciso XVII da LOM, qual seja, projeto de lei complementar.

> *Art. 35 – Os projetos de leis complementares serão discutidos e votados em dois turnos, considerando-se aprovados quando obtiverem, em ambos, o voto favorável da maioria absoluta ou, tratando-se do Plano Diretor, de no mínimo, 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara:*
>
> *Parágrafo 1º - Para os fins deste artigo, consideram-se leis complementares, além de outras expressamente referidas nesta Lei Orgânica, as concernentes às seguintes matérias:*
>
> *XVII - criação, estruturação e fixação de atribuições das secretarias municipais, dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta ou fundacional.*

Com efeito, a Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito a iniciativa privativa para projetos de lei que disponham sobre organização administrativa, bem como sobre a estrututra e atribuições de Secretarias (art. 39, inciso III)

> *Art. 39 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*
>
> *III – criação, estruturação e fixação de atribuições das secretarias municipais, dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta ou fundacional.*

De mais a mais, de acordo com o que rege o artigo 71, inciso IX da Lei Orgânica, é competência do Chefe do Executivo as atribuições governamentais e administrativas inerentes ao exercício deste Poder e, dentre elas, privativamente, a disposição sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

> *Art. 71. Competem ao Prefeito as atribuições governamentais e administrativas inerentes ao exercício do Poder Executivo e, dentre elas, privativamente:*
>
> *IX – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei.*

Isto posto, impera trazer à baila o fato de que todos os dispositivos mencionados no que concerne à Lei Orgânica do Município atendem perfeitamente ao princípio da simetria em relação à Constituição Federal conforme leciona o seu artigo 61, §1º, inciso II, alínea "e" vez que preconiza ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criações e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, ressalvando-se a possibilidade de dispor mediante decreto sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos, bem como extinção de funções ou cargos públicos quando vagos, consoante o art. 84, inciso VI da Magna Carta.

> *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
>
> *§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*
>
> *II - disponham sobre:*
>
> *e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

Vale trazer a comento ainda que, de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 173 de 2020 e, mais precisamente ao que preconiza o artigo 8º, inciso II da mesma, a União, os Estados, o DF e os municípios, durante a pandemia só estão proibidos de criar cargo, emprego ou função que implique em aumento de despesa.

In verbis:

> *Art. 8º - Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*
>
> *II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*

Também, em congruência com a supracitada legislação vigente, reserva-se ao assunto o artigo 37 da LOM. Qual seja:

> *Art. 37 – Nenhum projeto de lei que implique criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos.*

Por fim, apenas para embasar todo o argumento já tecido até então, nota-se de acordo com os enunciados abaixo que, no que diz respeito à legitimidade passiva do estado de MG para responder por uma autarquia que foi extinta e incorporada por outras secretarias estaduais e, sendo assim, clarividente o fato de que a personalidade jurídica que pertencia a autarquia passou, portanto, a pertencer à Secretaria, reforçando assim, o condão legal de alteração do regime jurídico de adminstração indireta para direta:

In verbis:

> *EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE NULIDADE DE REGISTRO PÚBLICO - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA - QUESTÃO PROCESSUAL QUE ANTECEDE O MÉRITO - ANÁLISE - NULIDADE DE REGISTRO DE LEGITIMAÇÃO CONCEDIDO PELO ITER/MG - EXTINÇÃO DA AUTARQUIA - INCORPORAÇÃO POSTERIOR A SECRETARIAS ESTADUAIS - LEGITIMIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - OCORRÊNCIA. Tratando-se a legitimidade de pressuposto processual na ótica do Código de Processo Civil, a sua análise antecede ao mérito. Considerando que a pretensão autoral consiste na nulidade de registro de legitimação concedido pelo Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER) e que referida autarquia, após reformas administrativas ocorridas no âmbito mineiro, acabou tendo suas funções incorporadas a Secretarias Estaduais, cabível o reconhecimento da legitimidade passiva do Estado de Minas Gerais.*

Não se tratando o feito de ação declaratória pura, tendo nítida carga desconstitutiva de ato jurídico, aplica-se a prescrição. O prazo para anulação de atos administrativos prescreve em 5 (cinco) anos. V .V. Em razão da prejudicialidade entre as matérias suscitadas, deve ser invertida a ordem de julgamento, restando prejudicada a questão da ilegitimidade em razão do reconhecimento a prescrição.

(TJ-MG - AI: 10000204523294001 MG, Relator: Leite Praça, Data de Julgamento: 25/02/2021, Câmaras Cíveis / 19º CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/03/2021)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - DESAPROPRIAÇÃO - ESTADO DE SANTA CATARINA - DEINFRA - CONTROVÉRSIA SOBRE A LEGITIMIDADE PASSIVA - DEBATE ESVAZIADO EM RAZÃO DA EXTINÇÃO DA AUTARQUIA E ASSUNÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. 1. O Estado de Santa Catarina defende no recurso a responsabilidade exclusiva do DEINFRA sobre desapropriação que operacionalizou, embora o decreto expropriatório tenha partido da Administração Direta. 2. Atualmente, porém, esse debate se encontra esvaziado: a autarquia foi extinta e todos seus encargos acabaram incorporados pela Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, inclusive quanto às ações judiciais (art. 96, LCE n. 741/2019). 3. Recurso não conhecido pela perda do objeto.

(TJ-SC - AGT: 40126605620168240000 Brusque 4012660-56.2016.8.24.0000, Relator: Hélio do Valle Pereira, Data de Julgamento: 12/12/2019, Quinta Câmara de Direito Público)

Isto posto, o objeto da presente Lei está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a autorização (art. 8º da LOM).

A matéria é pertinente à Lei Ordinária, como no caso, pelo que se extrai da leitura do artigo 38 da Lei Orgânica do Município.

Assim, ressalta-se que o Executivo trouxe aos autos documentos necessários que permitem a análise de natureza constitucional, legal e quanto à redação do projeto de lei complementar.

Merecendo, portanto, nestes termos, prosperar a presente propositura, visto que a matéria tratada e a forma legislativa utilizada estão em perfeita consonância com a exigência legal e atende ao mérito de relevância.

Sendo assim, por se encontrar o Projeto de Lei nº 19/21, o substitutivo nº 1 e as emendas de acordo com as diretrizes legais e constitucionais, este relator não vê óbice instransponível à aprovação do referido projeto e, de acordo com o disposto pelo artigo 119 do Regimento Interno desta Casa emite-se, portanto, parecer favorável.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 22 de Abril de 2021.

PRESIDENTE
Isaac Antunes

VICE-PRESIDENTE
Renato Zucoloto

MEMBRO
Mauricio Vila Abranches

MEMBRO
Brando Veiga

MEMBRO
Jean Corauci