

## **PROJETO DE LEI Nº 3.166**

### **AUTORIA: PODER EXECUTIVO**

**Exmo. Sr. Presidente,**

**Srs. Vereadores:**

### **RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Prefeito inicia o Projeto de Lei sob análise que “Cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI e seu Conselho Gestor e dá outras providências.”

A Mensagem que o acompanha requer a sua aprovação em caráter de urgência. Caracteriza-se urgência os Projetos que se encontram de acordo com o Regimento Interno desta Edilidade.

Juntamente com o Projeto e sua respectiva Mensagem, o Executivo junta os documentos: Declaração para fins do disposto nos artigos 17 e 16, parágrafo II; Impacto Orçamentário e Financeiro, documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Encontra-se ainda o Contrato de Concessão nº 01/2024, entre a Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário – URAE 1-SUDESTE, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo e Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP.

Juntamente com os documentos citados, também verificamos a existência da Deliberação ARSESP nº 1.545, de 16-08-2024 e o Termo de Adesão da Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário 1-SUDESTE.

### **FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

**Nos termos do artigo 30, I, da Constituição Federal, compete ao Município:”  
[...]legislar sobre assuntos de interesse local;”**

Já o artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo, para delimitar um campo de ação ao agente público, com a finalidade de estabelecer parâmetros socialmente cabíveis na sua gestão pública, objetivando coibir excessos, acompanha a Constituição Federal no que diz respeito aos princípios norteadores das condutas dos administradores públicos:

“Art.111. A administração pública direta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.”

Está muito claro que nas administrações públicas locais, é primordial que o agente público se atente ao princípio da legalidade no sentido de que ele voltado à organização e ao disciplinamento que as leis estabelecem no que diz respeito aos serviços públicos, ao uso de bens públicos, às posturas editalícias, enfim, às ordenações de todos os assuntos de interesse peculiar do Município que se encontra sob o seu comando.

Celso Ribeiro Bastos, a despeito do princípio da legalidade nos ensina:

“Este princípio entronca-se com a própria noção de Estado de Direito. Estado de Direito é aquele que se submete ao próprio direito que criou, razão pela qual não deve ser motivo surpresa constituir-se o princípio da legalidade um dos sustentáculos fundamentais do estado de Direito(...)

De tudo ressalta que a Administração não tem fins próprios,mas há de buscá-los na lei, assim como, em regra, não desfruta de liberdade, escrava que é da ordem jurídica.” (In Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, SP. 1994, pp.24/25).

No mesmo sentido, o artigo 8º da Lei Orgânica do Município atribui ao mesmo competência para legislar sobre assuntos de interesse local e ao bem estar de sua população.

A competência para iniciar este Projeto, encontra-se amparada constitucionalmente e legalmente, eis que a iniciativa da criação de Fundos Municipais é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se da utilização específica de receitas municipais, com vinculação a realização de serviços específicos.

No entanto, algumas outras considerações devem ser postas à disposição do Plenário, uma vez que o Projeto e os documentos juntados, principalmente o Contrato de Concessão, não é de fácil compreensão, uma vez que envolve não somente a área jurídica como demais áreas, por exemplo, a financeira.

A bem da verdade, necessário que outras informações viessem junto com os documentos citados para que pudéssemos chegar a uma conclusão mais assertiva, lembrando que, mesmo assim, não dispomos de servidores que atuam nas áreas de Urbanismo, Meio Ambiente e outras relativas a essa propositura.

Juridicamente, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

A Deliberação que estabelece os critérios e as condições para o reconhecimento tarifário do repasse de parcela da receita direta dos prestadores, regulados pela ARSESP, aos fundos municipais de saneamento básico, oriunda da Lei Complementar Estadual nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007, cuja regulamentação deu-se pelo Decreto Estadual nº 52.455, de 07 de dezembro de 2007, determinou normas especiais para que os Municípios assinem a Adesão, criando fundo especial que poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Conforme consta na justificativa acostada ao projeto, ficou demonstrada a necessidade da criação do fundo, estabelecendo o repasse pela “Sabesp ao FMSAI do Município, 4% sobre a receita líquida do trimestre (composta pela receita obtida no Município, menos Cofins/Pasep, Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização - TRCF e eventuais encargos que vierem a incidir sobre a receita), em até 30 (trinta) dias após a publicação dos resultados trimestrais, até o advento contratual em 2060).”

Embora juridicamente não se possa conceituar o Fundo como sendo propriamente um órgão da administração pública, numa primeira análise, solicitamos ao Executivo a criação do Conselho para a gestão do Fundo, o que foi incorporado ao Projeto para auxiliar a administração na implantação e desenvolvimento das políticas públicas e no caso, destinado a apoiar e suportar ações de saneamento básico, ambiental e de infraestrutura no Município de Campo Limpo Paulista.

Acerca da utilização dos recursos vinculados aos Fundos Especiais, assim determina o parágrafo único do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.”

Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto. Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, ‘amarra’ determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais.

De um modo geral, esses fundos revestem-se dos seguintes pressupostos: 1- instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, da CF); 2- financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculam-se somente às atividades para cujo atendimento foram criados; dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação; transferem para o exercício seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual; contam com normas especiais de controle e prestação de contas. 3 - Personalidade jurídica dos fundos especiais: O fundo especial não dispõe de personalidade jurídica, por isso a nossa observação para a implantação do Conselho para a análise da sua prestação

de contas. 4 - Constituição orçamentária dos fundos especiais: Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional programática ou de uma unidade orçamentária, relacionadas, ambas, a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento). 5 - Ordem cronológica dos pagamentos dos fundos especiais. 6- Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. Dessa forma, o fundo especial constitui fonte diferenciada de recursos e, por isso, tem programação específica de desembolsos, isto é, cronologia própria de pagamentos. 7- Processamento da despesa do fundo especial: A despesa desse mecanismo financeiro realiza-se como qualquer outra despesa pública.

Consta no referido Contrato de Concessão, ações de saneamento básico e ambiental de responsabilidade dos Entes já mencionados, bem como seus recursos deverão ser aplicados no custeio de obras e serviços ao Município, em benefício da população, que também dará suporte econômico para que isso aconteça.

Quanto a isso, existe interesse da população na aplicação desses recursos e por isso e pelos demais termos do Contrato e do Projeto de Lei que indicam intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda e demais dispositivos (incisos) do artigo 1º, Parágrafo único, é que o PL deve passar pelo crivo do povo da cidade, através de audiência pública, trata-se de Uso e Ocupação do Solo. O Executivo deixou de informar se foram realizadas audiências públicas.

Mesmo assim, as audiências públicas para assuntos aos quais se referem o Projeto sob análise, devem passar não somente por oitiva da população por parte do Executivo, como também pelo Poder Legislativo.

Assim, as audiências públicas estão disciplinadas pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001:

“Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os **arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, **bem como do equilíbrio ambiental. (grifo nosso).**

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

**I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;**

**II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;**

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

**IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**

**V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;**

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

**d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;**

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

**g) a poluição e a degradação ambiental;**

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

**VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;**

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

**XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;**

**XIII -audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**

**XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;**

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX - garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

**III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das**

**condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;**

**IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público**

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.”

Por último, o repasse do Estado para o Município, salvo qualquer outro entendimento contrário o qual respeitaremos, não pode ocorrer nesse período eleitoral, conforme art. 73, VI da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;”

A despeito do assunto abordado no artigo 73, VI, a) não conseguimos identificar, pelos documentos anexados ao Projeto, se os “recursos serão destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obras ou serviços em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.”

No que diz respeito ao inciso b), também não identificamos, pelos documentos apresentados junto ao Projeto, a exceção prevista nesse inciso.

**CONCLUSÃO**

Pelo exposto, s.m.j, o Projeto, para seu prosseguimento, deverá passar por audiência pública, após o Pleito Eleitoral motivo pelo qual opinamos pela irregularidade de sua tramitação, nesse momento, contudo, devendo ter o seu mérito submetido à apreciação do Plenário desta Casa Legislativa.

Caso os Srs. Vereadores decidam pela sua regular tramitação, o Projeto deverá receber parecer favorável das Comissões Permanentes de Justiça e Redação; Finanças, Contas e Orçamento; Obras e Serviços Públicos; Educação, Cultura, esporte e Meio Ambiente e Saúde e Assistência Social.

Para a sua aprovação, o Projeto contará com a maioria absoluta dos membros da Casa, a teor do art. 80, IX, da Lei Orgânica do Município.

Por fim, ressalta-se que a emissão deste parecer, trata-se meramente de uma opinião jurídica, com caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Como alguns aspectos são de ordem orçamentária, a qual não pertence ao nosso campo de atuação, recomendamos que seja analisado por servidor técnico da Diretoria de Administração e Finanças.

De nossa parte, o Projeto deve passar por audiência pública, como já citado, a ser realizada após o pleito eleitoral, visando maior segurança jurídica dos Srs. Vereadores.

Sala das Sessões, 30 de setembro de 2024.

Suely Belonci Vellasco

OAB 64.578-S/SP

Ciência:

Dra. Camila

Diretora de Assuntos Parlamentares

