Birigui – 6 de novembro de 2023.

Parecer: 148/2023

Solicitante: José Luís Buchalla
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 158/2023 – "Autoriza o Município de Birigui a contratar com a Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, operações de crédito com outorga de garantia e dá outras providências".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que autoriza o Município de Birigui a contratar com a Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, operações de crédito com outorga de garantia e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 3808/2023, em 1 de novembro de 2023. Despachado para parecer em 6 de novembro de 2023. Recebido para parecer em 6 de novembro de 2023.

I – Do Projeto.

Presente projeto trata de operação de crédito com Agência de Fomento do Estado de São Paulo, tendo por objetivos ampliação da produção e reservação de água do sistema de abastecimento de água do município, crédito tomado no valor de R$ 12.410.751,56 (doze milhões e quatrocentos e dez mil e setecentos e cinquenta e um reais e cinquenta e seis

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 3855/2023
Data: 07/11/2023 - Horário: 11:26
Legislativo - PARJU 148/2023

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

centavos), implantação do centro de produção, reservação e distribuição — CPRD, do bairro Portal da Pérola colocando em garantia as receitas provenientes dos repasses de ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios.

Estando nas considerações as justificativas para o presente projeto, como a saturação do sistema de águas do município, tendo como ponto principal a região do extremo norte do município de Birigui, com infraestrutura, conjuntos populares, distrito industrial, segundo dados do presente projeto com uma população de projetada de quase trinta mil habitantes.

Estudo apresentado nas considerações apresenta déficit de produção de água de para o presente ano de 4.141,00 m3/dia e para o ano de 2.30 déficit de - 8.311,60 m3/dia, conforme Relatório Técnico Preliminar, juntado no item 7 dos documentos em anexo, quadro 5.

Posteriormente, ainda nas considerações, esclarece que de acordo com os estudos realizados, para aumento de produção de água, a melhor alternativa que se chegou foi de implantação de um novo poço profundo a ser implantado no bairro Portal da Pérola II no município, sendo um reservatório de 1.500 mm³, esclarecendo que equilibrará a demanda.

A descrição do objeto do projeto de lei vem contemplada a princípio nas considerações: perfuração de um Poço Tubular Profundo, a instalação de Torres de Resfriamento, a construção de um reservatório semienterrado em concreto armado com capacidade para 1.500 m3, interligações hidráulicas entre esses e o reservatório metálico apoiado existente com capacidade de 1.000 m3, casa de química, cabine de força, prédio de administração, instalações hidráulicas e eletromecânicas.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

II – Dos Documentos.

O projeto de lei presente possui documentos juntados, sendo documento de fls. 7, declaração da Secretaria de Finanças do município de Birigui, a presente declaração esclarece a respeito da dívida consolidade do município e da resolução do Senado Federal nº 43/2001, que dispõe das operações de crédito dos entes federativos como o município e a concessão de garantias.

De acordo com o documento juntado o município se enquadra dentro dos limites estabelecidos pela resolução do Senado Federal, documentos de fls. 9, atestando que a dívida consolidada líquida não excede 1,2% da receita corrente líquida, também demonstra que não excede os 16% de limite de operações de crédito conforme o artigo 7º, I da resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Também segundo documento, não excedo os 22% de limites de garantias da receita corrente líquida, em consonância com o artigo 9º da resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Relatório juntado da Secretaria de Meio Ambiente do município de Birigui às fls. 16/45, onde descreve estudo realizado fornecendo detalhadamente a situação atual do sistema de abastecimento de água do município, bem como a necessidade de implantação de um novo sistema com objetivo de aumentar a captação de águas.

Chama-nos atenção para fl. 26, no item rede de distribuição, onde é contida a descrição da rede de distribuição de abastecimento de água do município, sendo que segundo descrição a maioria é constituída por tubos de P.V.C, mas existe uma parcela de tubos de cimento, amianto e ferro fundido, não sendo possível determinar com exatidão a extensão, mas estima-se ser cerca de 413 Km, sendo que 64 Km devem ser compostos com amianto.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Certo que os estudos ainda são controversos a esse respeito, não chegando a uma conclusão exata, mas de acordo com o Instituto Nacional do Câncer – INCA, é uma substância extremamente nociva para a saúde das pessoas, se expostas a este mineral. Fonte: www.gov.br/inca.

Na fl. 40, é discriminado o sistema que será implementado de acordo com o presente projeto de lei, a presente demonstração apresenta a produção de água pelo poço a ser perfurado, bem como a demanda da população, saldo de produção atual e futura, já na fl. 41, mas outro fato que nos chama atenção é para a perca de 20% mencionada na fl. 40, no quadro 22.

No item 9.2, fl. 43, esclarece que já ocorre uma saturação o sistema de abastecimento de água do município, que a melhor solução encontrada pelos estudos realizados foi da criação de um novo setor de abastecimento na cidade, com capacidade de produção e reservação próprios, sendo situado no bairro Portal da Pérola II, que atenderá aquela região e a demanda dos próximos anos.

Ainda de acordo com relatório do meio ambiente às fls. 43,44, ocorre a descrição do objeto proposto, com o custo estimado:

> "Este poço está previsto para ser perfurado dentro da área do novo Centro de Produção e Reservação do Portal da Pérola II, em área localizada na Rua José Victor P. Giampietro esquina com Rua Lorival Pincerato. O poço contará revestimento na camada de basalto no trecho de 200 m a 950 m, para que não haja prejuízo durante sua exploração por queda de fragmentos de rocha. por perda de circulação de água em fraturas e mesmo formação de cristais de carbonato que podem diminuir o diâmetro útil do poço, reduzindo sua vazão, conforme alerta do geólogo do DAEE que elaborou o projeto.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

O empreendimento proposto contempla a perfuração de um Poço Tubular Profundo, a instalação de Torres de Resfriamento, a construção de um reservatório semi-enterrado em concreto armado com capacidade para 1.500 m3, interligações hidráulicas entre esses e o reservatório metálico apoiado existente com capacidade de 1.000 m3, casa de química, cabine de força. prédio de administração, instalações hidráulicas e eletromecânicas".

Em outro relatório da Secretaria de Meio Ambiente de fls. 46/73, é descrito os passos a serem efetuados para a instalação do objeto do presente projeto de lei, fl. 68, descreve a tubulação a ser utilizado, não sendo mais de amianto, fls. 75/83 apresenta a planilha orçamentária, fl. 84, cronograma físico-financeiro e fl. 85/87, mapa da localização.

Consta ainda parecer jurídico às fls. 87/91, da Secretaria de Negócios Jurídicos do município, atestando a necessidade e legalidade do presente projeto de lei, finalizando fls, 91/92 a simulação financeira junto à Desenvolve - SP.

III – Da Operação de Crédito.

A respectiva operação de crédito é uma das atribuições do chefe do poder executivo de acordo com o artigo 133, III e IV da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 5º, 47 e 144 da Constituição de São Paulo e os artigos 2º, 61, § 1º, II, alíneas "a" e "b", 167, IV da Constituição Federal.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Lei Orgânica do Município de Birigui:

Art. 133 - São vedados: (....) **III -** a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pela Câmara por maioria absoluta; **IV -** a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvada a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como estabelecido na Constituição Federal, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **§1º -** É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (....) **II -** exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (....) **XIV -** praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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: **a)** criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 167. São vedados: (....) **IV** - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina a matéria em seus artigos 32 e 33, sendo que este último se refere as condições que deverão ser exigidas pela instituição financeira que realizará, devendo se cientificar que estão cumpridas as exigências legais.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Em relação as garantias se encontram nas determinações do artigo 40, § 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 167, IV da Constituição Federal, sendo possível a vinculação da receita desses repasses conforme projeto de lei.

Eis Jurisprudência nesse sentido:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve parte dos arts. 1º das Leis nº 3.463/2014 e 3.483/2014 do município de Tietê, **cujo texto legal, que versa sobre viabilização de operações de crédito para a realização de obras de infraestrutura com melhora das malhas viárias**, foi objeto de emenda legislativa com a inserção de exigência de cobrança de contribuição de melhoria dos proprietários dos imóveis das regiões Inconstitucionalidade configurada por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com estabelecimento de prática de ato administrativo vinculado à cobrança de tributo Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar é exclusiva Observância, ademais, das características da espécie tributária Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública Ofensa ao princípio da separação de poderes Ação procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2140218-88.2016.8.26.0000. (grifo nosso).

IV – Das Novas Despesas.

Observamos como são novas despesas deverá haver declaração do ordenador de despesas e estimativa de impacto financeiro de acordo com os artigos 15 e 16 da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, mas como este projeto trata apenas da

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

celebração do contrato então não haveria a necessidade de documentos que os dispositivos estabelecem.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: **I** - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; **II** - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Eis jurisprudência nesse sentido:

Determinação judicial de construção de creches pelo Município. Despesas públicas: necessidade de autorização orçamentária: CF, art. 167. Fumus boni juris e periculum in mora ocorrentes. Concessão de efeito suspensivo ao RE diante da possibilidade de ocorrência de graves prejuízos aos cofres públicos municipais. [Pet 2.836 QO, rel. min. Carlos Velloso, j. 11-2-2003, 2ª T, DJ de 14-3-2003.]

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO **CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS**. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais (arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição. 3. Repercussão geral reconhecida. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 848.826 DISTRITO FEDERA. (grifo nosso).

Em relação a duração do contrato, taxa de juros, e demais encargos, é preciso entender que se está entrando, no caso de celebração do financiamento, em um Programa do Governo Estadual, que são contratos de adesão, com cláusulas pré-definidas.

V – Do Contrato de Adesão.

O contrato administrativo no qual pode ser considerado gênero possui a seguinte definição, é um ajuste de vontade estabelecido entre a administração pública e terceiro, de acordo com o regime de direito público, prevalecendo o interesse público em relação as modificações e cláusulas, tendo o patrimônio público e o interesse coletivo como principal objetivo.

A espécie contrato de adesão possui cláusulas pré-estabelecidas, estando regulados pelo artigo 54 do Código de Defesa do Consumidor:

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

> **Art. 54.** Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo. **§ 1°** A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato. **§ 2°** Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressalvando-se o disposto no § 2° do artigo anterior. **§ 3º** Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. **§ 4°** As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

Sua principal característica é a impossibilidade de deliberar, discutir a respeito das cláusulas que são propostas, assim dessa maneira, apenas resta a possibilidade de aderir ao respectivo contrato ou não aderir. Mas existe a possibilidade caso ambas as partes estejam de acordo de realizarem uma revisão contratual.

Claramente neste tipo de contrato que pode ser considerado uma exceção, nos contratos firmados pela administração pública, ocorre um desiquilíbrio entre as partes em relação aos demais contratos firmados pelo poder público, neste caso dispões o artigo 423 do Código Civil que em havendo alguma cláusula contraditória, deve ser interpretada em favor ao aderente.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Código Civil:

> **Art. 423.** Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente.

Outro ponto que deve ser considerado nestes tipos de contrato é o estabelecido no artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor em relação as cláusulas que podem ser consideradas nulas, como autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor; deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor entre outras.

VI - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VII – Conclusão.

Projeto em análise se encontre legal de acordo com o artigo 133, III e IV da Lei Orgânica do Município de Birigui, artigos 32 e 33, do artigo 40, § 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 5º, 47 e 144 da Constituição de São Paulo e os artigos 2º, 61, § 1º, II, alíneas "a" e "b", 167, IV, da Constituição Federal.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Assim, opinamos pela legalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Fernando Baggio Barbiere
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588