



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ**

### **Estado do Paraná**

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

---

## **RELATÓRIO FINAL**

Aos 27 dias do mês de maio do ano de dois mil e dezenove, com a finalidade de elaboração do Relatório Final, reuniram-se os membros da Comissão de Inquérito MURILO APARECIDO CORRÊA DE SOUZA, CLEBER ANTONIO PAVANELLI e AURENILSON CIPRIANO, sob a presidência do primeiro, nomeados através da Portaria nº 10.531, do então Prefeito Municipal, Dr. José Ronaldo Xavier, de 28 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 1159, de 29/12/2016, que tem por objeto apuração da legalidade/nulidade do Termo de Aditivo nº 78/96, que trata da prorrogação do contrato de concessão para exploração dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto entre o Município de Andirá e a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR.

## **DOS FATOS**

Consta nos autos que a Comissão diligenciou na tentativa de encontrar documentos referentes ao referido Aditivo (ofícios nº 19 e 18), como também intimou a SANEPAR sobre a instauração do procedimento (ofícios 23 e 24 – fls. 14 e 15), tendo sido efetivamente cientificada em 18 de janeiro de 2017 (p. 16 - 21).

Em 08 de fevereiro de 2017, a SANEPAR apresentou resposta aos Ofícios nº 23 e 24/2017, alegando vícios formais no procedimento administrativo e protestando pela legalidade do Aditivo 78/96.

Em 08 de março de 2017 (p. 29), o Presidente da Comissão, analisando as alegações da empresa, acatou o argumento da SANEPAR no que



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ**

### **Estado do Paraná**

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

tange à incongruência na pretensão de verificação de legalidade/nulidade de um termo aditivo que já estaria anulado pelo Decreto nº 4.011/03, visto que a Ação nº 233/2004 ainda não havia transitado em julgado.

A partir de então, foi anexada a íntegra da Ação Popular nº 121/2001, visto que não foram achados documentos relativos ao Aditivo na Prefeitura ou no SAMAE (p. 30 a 636).

Em 07 de maio de 2019, o Presidente da Comissão determinou a citação da empresa SANEPAR, com o fim de que a mesma, desejando, apresentasse defesa e, nesse aspecto, elencasse as provas que pretendesse produzir, considerando o trânsito em julgado da Ação nº 233/2004.

A SANEPAR foi citada em 08 de maio de 2019 (p. 647 - AR), tendo retirado cópia dos autos em 13 de maio de 2019 (p. 640).

Em 23 de maio de 2019, a SANEPAR apresentou tempestiva defesa (p. 648 a 687), não requerendo produção de provas.

Diante da Defesa, a Comissão requereu Parecer Jurídico à Dra. Paula Rodrigues Peres (protocolo 2004/2019), a fim de que se manifestasse sobre o procedimento até então.

No Parecer Jurídico nº 222/2019, de 24 de maio de 2019, protocolo 2015/2019, a procuradoria destacou os seguintes pontos da Defesa: A) o *procedimento é nulo, pois “a ação anulatória não admite mais discussão, tampouco em sede administrativa em procedimento próprio do Município, criado para tumultuar as decisões judiciais que reconhecem a nulidade do DECRETO MUNICIPAL Nº 4.011/2003”; que o “Município desacata a decisão judicial que determinou que a retomada se torne possível”; que a Sanepar requereu ao juízo a suspensão do procedimento administrativo; que a Sanepar reitera o pedido exarado nos autos nº 0000445-41.2004.8.16.0039, para que se reconheça a nulidade do procedimento*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

### Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

administrativo; B) que o processo nº 0000445-41.2004.8.16.0039 “não admite mais discussão junto aos Tribunais Superiores no que tange ao mérito”; C) que a concessionária “foi expropriada de bens públicos jamais indenizados aos cofres públicos do Estado do Paraná (objeto de outra ação própria), mediante práticas ilegais e inconstitucionais”; D) que o Município já reconhece a vigência do Termo Aditivo, porque instaurou procedimento para verificação da legalidade/nulidade; E) que a Lei Municipal nº 455, de 23 de junho de 1.972, autoriza a prorrogação do contrato de concessão; F) que o próprio contrato previa a possibilidade de prorrogação; G) que o art. 2º da Lei Federal 9.074/95 não exigia lei autorizadora para concessão e permissão de serviços públicos de saneamento; H) que não se trata de contrato novo, mas de prorrogação de contratação, de acordo com a lei municipal, que continua válido e eficaz, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95; I) que se trata de ato jurídico perfeito; J) que não havia necessidade de licitação, por se tratar de prorrogação; K) que o próprio município aceitou os investimentos realizados pela Sanepar entre os anos de 1.996 e 2.002, o que indica aceitação do aditivo; L) que inexistente ilegalidade ou impedimento na prorrogação contratual até o termo final do aditivo; M) por fim, requereu a declaração de nulidade do presente procedimento administrativo, por conflito de interesses com a atuação do município no processo judicial. (sic)

No Parecer Jurídico nº 222/2019, a Procuradora Municipal concluiu:

3.1. Não se vislumbra nulidade no prosseguimento do presente procedimento administrativo, oportunidade em que, no mérito, opino pela declaração de nulidade do Aditivo nº 78/1996, por ter se originado contrário ao art. 42, caput, da Lei 8.987/95, e ao art. 175, caput, CF, o qual também não produz efeitos devido à falta de publicação na época (art. 61, § único, c/c art. 124, Lei 8.666/93).

É a síntese dos fatos até o presente momento.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

### DA ANÁLISE DO CASO

O primeiro ponto a ser enfrentado, conforme a primeira manifestação da SANEPAR nos presentes autos, é sobre a legalidade na instauração do procedimento.

Sobre tal questão, conforme apontado no Parecer Jurídico nº 222/2019, não há nulidade:

*2.1. No que se refere à nulidade do procedimento administrativo, não merece respaldo a alegação da Sanepar, pois, inclusive, no citado Acórdão de Apelação Cível nº 990.978-8, o próprio Relator previu a possibilidade de o Município abrir procedimento administrativo:*

*No que tange à defesa da legalidade do Termo Aditivo, vê-se que tal questão extrapola o âmbito de cognição pertinente a este juízo de retratação. Assim, nada obsta que o Município renove o comando constante do Decreto Municipal nº 4.011/2003, desde que observado o contraditório prévio (sendo certo que, se assim o fizer, a SANEPAR também poderá impugnar o ato judicialmente).*

Conforme apontado pela Procuradora, o próprio Relator no Acórdão mencionado destacou a viabilidade e legalidade de o Município instaurar procedimento administrativo para verificação de regularidade do Aditivo nº 78/96, pois o processo discutia a legalidade do decreto que anulou o aditivo e não o aditivo em si.

Portanto, viável a continuidade do feito, a fim de que seja analisada a legalidade/nulidade do Termo Aditivo nº 78/96, conforme a portaria instauradora do procedimento.

O Parecer Jurídico nº 222/2019 destacou as idéias principais da defesa, as quais devem ser analisadas e enfrentadas por esta comissão.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

No primeiro ponto, que se refere à nulidade do prosseguimento do presente procedimento, acabamos de refutar o argumento.

No segundo argumento da SANEPAR, de que não cabe mais discussão de mérito relativa à legalidade/nulidade do Aditivo nº 78/96, não há respaldo, visto que não houve enfrentamento da questão da legalidade/nulidade do procedimento pelo Poder Judiciário até o presente momento e, como destacado no Parecer Jurídico nº 222/2019, as instâncias administrativa e judicial são independentes.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal:

**“SERVIDOR PÚBLICO. Policial Militar. Processo administrativo. Falta disciplinar. Exclusão da corporação. Ação penal em curso, para apurar a mesma conduta. Possibilidade. Independência relativa das instâncias jurisdicional e administrativa.** Precedentes do Pleno do STF. Repercussão geral reconhecida. Jurisprudência reafirmada. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Apresenta repercussão geral o recurso que versa sobre a possibilidade de exclusão, em processo administrativo, de policial militar que comete faltas disciplinares, independentemente do curso de ação penal instaurada em razão da mesma conduta” (ARE 691.306/MS, DJe de 11/9/12).

O único óbice na discussão administrativa seria se houvesse trânsito em julgado no Poder Judiciário sobre a questão da legalidade/nulidade do Aditivo nº 78/96, o que não há até o presente momento.

Inclusive, houve manifestação do Juízo nos Autos nº 0001647-66.2001.8.16.0004 (Ação Popular – mov. 44.1):

Em mov. 1.4, fls. 18 o Município de Andirá requereu antecipação dos efeitos da tutela aduzindo que a falta de uma decisão judicial impede a total implantação da autarquia Samae e cumprimento do termo de ajustamento de conduta firmado com o Ministério Público.

**Entretanto, a administração pública goza, na prática de seus atos, do atributo da auto-executoriedade e presunção**



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ**

**Estado do Paraná**

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

---

**de legitimidade. Não precisa, pois, de provimento judicial para anular atos que entende ilegais.**

No que se refere ao terceiro ponto, de que a SANEPAR foi expropriada de seus bens e jamais indenizada, conforme a própria empresa alertou, a própria SANEPAR buscou provimento judicial para ser indenizada (autos nº 0001779-71.2008.8.16.0039).

Desse modo, como a SANEPAR levou a análise do caso ao Poder Judiciário, em uma ação de indenização, por estar em fase judicial de submissão à perícia técnica, a qual o Município não detém especialistas, é mais prudente que se aguarde o desfecho judicial, pois notoriamente a avaliação técnica por terceiro imparcial será mais garantido ao interesse público, já que eventual condenação do Município será adstrita aos exatos valores contabilizados em perícia.

Quanto à tese de que o município já teria reconhecido a vigência do Aditivo nº 78/96, visto que instaurou o presente procedimento (quarto ponto), não merece guarida. O Município instaurou procedimento justamente para analisar a legalidade/nulidade, o que não significa reconhecimento de vigência ou eficácia do Termo Aditivo nº 78/96. Tal análise, como o próprio Poder Judiciário já se manifestou, é prerrogativa da administração pública verificar a legalidade dos próprios atos.

No que se refere aos seguintes pontos: *E) que a Lei Municipal nº 455, de 23 de junho de 1.972, autoriza a prorrogação do contrato de concessão; F) que o próprio contrato previa a possibilidade de prorrogação; G) que o art. 2º da Lei Federal 9.074/95 não exigia lei autorizadora para concessão e permissão de serviços públicos de saneamento; H) que não se trata de contrato novo, mas de prorrogação de contratação, de acordo com a lei municipal, que continua válido e eficaz, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95; I) que se trata de ato jurídico perfeito; J) que não havia necessidade de licitação, por se tratar de prorrogação; K) que o*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

próprio município aceitou os investimentos realizados pela Sanepar entre os anos de 1.996 e 2.002, o que indica aceitação do aditivo; L) que inexistente ilegalidade ou impedimento na prorrogação contratual até o termo final do aditivo; passa-se a enfrentá-los conjuntamente.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Art. 175, determina: *Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos.*

O Supremo Tribunal Federal julgou, recentemente, inconstitucional qualquer ato normativo ou administrativo que divirja do texto constitucional epigrafado:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ART. 42 DA LEI 8.987/1995, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.445/2007. NORMA COM EFICÁCIA EXHAURIDA. CONHECIMENTO PARCIAL. **NOVA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO APÓS VENCIMENTO DO PRAZO DO CONTRATO. NECESSIDADE DE NOVA LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.** 1. ADI não conhecida com relação aos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 42 da Lei 8.987/1995, pois decorrido o prazo máximo de validade em 31 de dezembro de 2010. Precedente: ADI 1.979, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 23/6/1999. 2. **Interpretação conforme à Constituição conferida ao § 1º do art. 42 da Lei 8.987/1995, no sentido de ser imprescindível a realização de licitação prévia à nova delegação a terceiros.** 3. Ação conhecida parcialmente e, nessa parte, julgada parcialmente procedente. (ADI 4058, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 13-02-2019 PUBLIC 14-02-2019)

No mesmo sentido, a Doutrina:

Disciplinando os contratos firmados antes da edição da lei 8.987/95, **o diploma legal define que as concessões de**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

### Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

**serviço público outorgadas anteriormente consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga,** salvo se foram firmadas sem licitação, na vigência da Constituição Federal de 1.988, casos em que deve ser declarada sua nulidade originária, por desrespeito ao princípio da isonomia. (CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 6ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 680, *grifo nosso*)

No mesmo sentido, a ADI 3.521:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 42 E 43 DA LEI COMPLEMENTAR N. 94/02, DO ESTADO DO PARANÁ. DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO POR AGÊNCIA DE "SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA". MANUTENÇÃO DE "OUTORGAS VENCIDAS E/OU COM CARÁTER PRECÁRIO" OU QUE ESTIVEREM EM VIGOR POR PRAZO INDETERMINADO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XXI; E 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 42 da lei complementar estadual afirma a continuidade das delegações de prestação de serviços públicos praticadas ao tempo da instituição da agência, bem assim sua competência para regulá-las e fiscalizá-las. Preservação da continuidade da prestação dos serviços públicos. Hipótese de não violação de preceitos constitucionais. 2. O artigo 43, acrescentado à LC 94 pela LC 95, autoriza a manutenção, até 2.008, de "outorgas vencidas, com caráter precário" ou que estiverem em vigor com prazo indeterminado. Permite, ainda que essa prestação se dê em condições irregulares, a manutenção do vínculo estabelecido entre as empresas que atualmente a ela prestam serviços públicos e a Administração estadual. **Aponta como fundamento das prorrogações o § 2º do artigo 42 da Lei federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995. Sucede que a reprodução do texto da lei federal, mesmo que fiel, não afasta a afronta à Constituição do Brasil.** 3. O texto do artigo 43 da LC 94 colide com o preceito veiculado pelo artigo 175, caput, da CB/88 --- "[i]ncumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". 4. **Não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios.**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

### Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Segurança jurídica não pode ser confundida com conservação do ilícito. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o artigo 43 da LC 94/02 do Estado do Paraná. (**ADI 3521**, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em **28/09/2006**, DJ 16-03-2007 PP-00020 EMENT VOL-02268-02 PP-00340 RT v. 96, n. 861, 2007, p. 95-106)

Assim, o Aditivo nº 78/96 não respeitou a Lei 8.987/95, no que tange ao art. 42, § 1º, que determinou que o Contrato de Concessão teria vigência até o fim do prazo contratual, ou seja, até o ano de 2002.

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei. (Vide Lei nº 9.074, de 1995)

§ 1º Vencido o prazo da concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta Lei. (redação vigente em 1.996)  
(...)

O fato de o art. 2º da Lei Federal nº 9.074/95 não exigir a autorização legislativa para a concessão dos serviços de água e esgoto, como apontado na defesa da SANEPAR, não retira o caráter ilícito do Aditivo nº 78/96, visto que aqui sequer se discute se houve ou não autorização legislativa e, mesmo que houvesse (e não há), lei municipal não teria o condão de revogar lei geral federal ou artigo da Constituição Federal.

Desse modo, não há que se falar em ato jurídico perfeito, pois o Aditivo nº 78/96 nasceu contrário à lei. Mesmo que a Lei Municipal nº 455/72 e o contrato de concessão dispusessem que seria possível o aditamento, no ano de 1.996 já estávamos sob a vigência de uma nova ordem constitucional (CF/88), podendo-se dizer que a Lei Municipal nº 455/72, na parte em que permitiu o aditivo, não foi recepcionada pela CF/88.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ

### Estado do Paraná

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

Ademais, conforme sopesado nos documentos juntados (Ação Popular), o Aditivo nº 78/96 também não goza de eficácia, visto que não foi publicado, em afronta ao art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93, conforme aplicação subsidiária permitida no art. 124 do mesmo diploma, como também violou o art. 14 da Lei 8.987/95, em seu art. 14, que prevê a publicidade como um dos princípios.

Na lição do doutrinador Marçal Justen Filho, o aditivo não produz efeitos até a data de hoje, pois não foi publicado. Vejamos:

**O instrumento contratual somente produzirá efeitos, de regra, após publicação na imprensa oficial. (...)**

A publicação prévia destina-se a evitar que se dê execução a um contrato cuja existência não foi previamente divulgada a toda a comunidade. Isso acarreta sérias consequências, pois os deveres contratuais não se encontram em vigor antes de ocorrida a publicação. **Logo, os prazos contratuais deverão ser computados a partir da data da publicação e, não, a partir da data da assinatura.** Somente em hipótese anormal é que aplica entendimento diverso. Tal se passa, por exemplo, em hipótese de contratação emergencial, que exija o início da execução da prestação antes mesmo da publicação. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª Ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 758).

Diante de tudo isso, o Termo Aditivo nº 78/96 está eivado de vícios insanáveis e nulidade desde a origem, pois está incompatível com a Lei Geral de Concessões Públicas, com a Lei Geral de Licitações e com a Constituição Federal.

### DISPOSITIVO

Concluimos, em unanimidade, pela constatação de que o Aditivo nº 78/96 é nulo desde a origem, pois contrário ao art. 42, § 1º, Lei Federal nº 8.987/85, e ao art. 175, *caput*, Constituição Federal.



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDIRÁ**

### **Estado do Paraná**

Rua Mauro Cardoso de Oliveira, 190 - FONE: (43) 3538 8100  
CNPJ - 76.235.761/0001-94

---

Além disso, até o presente momento, o Aditivo nº 78/96 não goza de eficácia, visto que não há provas de sua publicação, nos termos do art. 61, parágrafo único, e art. 124, da Lei 8.666/93.

Conforme as decisões judiciais citadas, inclusive no caso concreto do Município de Andirá, é cabível a declaração administrativa de nulidade do Aditivo nº 78/96.

Andirá, 27 de maio de 2019.

**Murilo Aparecido Corrêa de Souza**

**Presidente**

**Cleber Antônio Pavanelli**

**Secretário**

**Aurenilson Cipriano**

**Membro**