



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER JURÍDICO Nº 18.916

SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. ADITIVOS AOS CONTRATOS DE PROGRAMA FIRMADOS ENTRE A CORSAN E OS MUNICÍPIOS CONCEDENTES. APROVAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. DESNECESSIDADE. LEI FEDERAL Nº 14.026/2020 (NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO). LEI FEDERAL Nº 11.445/2007. LEI FEDERAL Nº 11.107/2005. DECRETO FEDERAL Nº 10.710/2021. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. LEI FEDERAL Nº 8.429/92.

1. A assinatura de termo aditivo de rerratificação das obrigações constantes do contrato de programa, entre o Poder concedente (Município) e a CORSAN, não exige autorização legal específica pela respectiva Câmara Municipal de Vereadores.

2. As normas constantes dos artigos 10-B e 11-B, § 1º, da Lei Federal nº 11.445/2007, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), dotada de caráter nacional, determinam o aditamento dos contratos de programa em vigor, até 31.03.2022, para inclusão das metas de universalização e outras adaptações necessárias.

3. Eventual previsão em Lei Orgânica de Município, condicionando o aditamento do contrato de programa à aprovação prévia ou ratificação da Câmara Municipal, configura violação do princípio constitucional da separação dos poderes (art. 10 da CE/89);

4. O Decreto Federal nº 10.710/2021 reforça a desnecessidade de autorização legal específica, ao tratar do requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira, prevendo apenas a anuência do Município (por declaração do seu representante legal) quanto à minuta de aditivo contratual para inclusão das metas de universalização.

5. A excepcional situação de o contrato de prestação do serviço público de saneamento vigente, firmado com a CORSAN, ter sido submetido à Câmara de Vereadores ao tempo de sua assinatura (previamente ou por ratificação), não torna necessária nova lei municipal autorizando a celebração do aditivo determinado pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

6. Consideradas as imposições inseridas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico e afastada a exigibilidade de lei municipal autorizativa dos aditivos aos contratos de programa da CORSAN, não há que se cogitar de qualquer irregularidade imputável ao Prefeito Municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que proceda ao aditamento contratual sem submeter a questão à Câmara de Vereadores do respectivo Município.

7. Sob a ótica da Lei Federal nº 8.429/92, a celebração de aditivo ao contrato de programa, sem autorização específica em lei municipal, não caracteriza, por qualquer ângulo que se enfoque a conduta, ato de improbidade imputável ao gestor municipal, uma vez que a assinatura do aditivo, na conjuntura legal ora examinada, é uma consequência das diretrizes estabelecidas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Trata-se de consulta veiculada pela Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), pela qual solicita orientação jurídica a respeito da necessidade ou não da aprovação de lei autorizativa, pelo Poder Legislativo municipal, para que os Municípios concedentes possam entabular aditivos aos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico firmados com a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN).

O questionamento tem origem em manifestação da Diretoria da CORSAN (fls. 2-4 e 36), a partir da qual relata aspectos da negociação quem vem impulsionando junto aos Municípios concedentes, no intuito de formalizar as alterações contratuais exigidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020).

Instruído o expediente e tendo aportado o despacho de encaminhamento pelo titular da Pasta (fl. 40), veio o processo a exame desta Procuradoria-Geral do Estado.

É o breve relatório.

Na atual conformação do ordenamento jurídico brasileiro, os serviços de saneamento básico estão entre aqueles cuja titularidade é detida pelos entes municipais, como deflui claramente do art. 8º, I, da Lei Federal nº 11.445/2007, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020, *in verbis*:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Sendo evidente a excepcionalidade da situação constante do inciso II, constata-se que a titularidade, via de regra, é detida exclusivamente pelos Municípios, na esteira do inciso I acima transcrito, forte no interesse local que marca tal espécie de serviço público. Dessa condição de titular decorre a discricionariedade do ente municipal na definição da forma pela qual o serviço será prestado. Assim é a realidade verificada no Estado do Rio Grande do Sul, onde se encontram todas as modalidades de exercício das atividades, incluindo-se a gestão associada interfederativa, que no altiplano constitucional contemporâneo encontra lastro no art. 241 da Carta da República:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Sobre a competência legislativa na matéria sob exame, é indubitável que a União possui competência para a edição de normas gerais, sem prejuízo da competência dos demais entes federativos e sem perder de vista o princípio da predominância do interesse, que posiciona o tema da prestação dos serviços de saneamento básico destacadamente na esfera local (art. 30, I e V). Contudo, a competência legislativa da União para normatizar licitações e contratos administrativos (art. 22, XXVII), no âmbito das normas gerais, entrelaça-se às competências materiais dispostas nos artigos 21, XX e 23, IX, da Constituição da República:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Destarte, utilizando-se das competências que lhe são reservadas na Carta Magna, inclusive a privativa para legislar sobre as águas (art. 22, IV), a União editou a Lei Federal nº 14.026/2020 (novo marco legal do saneamento básico), que modifica em parte a Lei Federal nº 11.445/2007 (diretrizes nacionais para o saneamento básico), além de reformular as atribuições da Agência Nacional de Águas (ANA) e fixar outras diretrizes para a estrutura do saneamento básico no país.

Como é cediço, o debate sobre a realização dos termos aditivos de rerratificação das obrigações constantes dos contratos de programa, entre os Municípios e a CORSAN, tornou-se intenso após a apresentação dos projetos de lei estadual de números 210/2021 e 234/2021, que criam as unidades regionais de saneamento básico, objetivando propiciar viabilidade técnica e econômico-financeira aos blocos e garantir, mediante a prestação regionalizada, a universalização dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; bem assim do projeto de lei estadual nº 211/2021, que autoriza o Poder Executivo a promover medidas de desestatização da Companhia.

Desde já calha registrar que **a celebração dos supracitados termos aditivos, assim como do próprio contrato de programa, prescinde de autorização legal específica pela Câmara de Vereadores** do respectivo Poder concedente.

O único ato legislativo municipal exigido pelo ordenamento jurídico, na formação da relação jurídica de delegação, forte no art. 241 da CF, é aquele que aprova o convênio de cooperação ou o consórcio público que precede a assinatura do contrato de programa na atual conjuntura. O art. 13, § 5º, da Lei Federal nº 11.107/2005 coaduna-se nessa linha, permitindo que, uma vez existente consórcio ou convênio de cooperação, seja diretamente assinado o contrato de programa e composta a gestão associada, sem exigência de nova autorização legal. Ainda que o ajuste tenha assento no art. 116 da Lei 8.666/93, igualmente descabida será a exigência de manifestação favorável pela Câmara de Vereadores, seja na formação do contrato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, seja na efetivação dos seus eventuais aditivos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A Nota Técnica formulada pela Consultoria contratada pela Companhia para atuar na conformidade contratual (Aloísio Zimmer Advogados Associados) aborda acertadamente a relevância da diferenciação, na perspectiva da necessidade de instrumento legal, entre a fase inicial das novas opções pela gestão associada, em relação à fase de composição do contrato de programa e, ainda, à fase (eventual) de alteração contratual (por aditivo):

A Constituição Federal, nesse sentido, exige a atuação do Poder Legislativo “autorizando a gestão associada de serviços públicos” (art. 241 da Constituição Federal), uma forma de ratificação dessa decisão político-administrativa. Assim, necessita-se distinguir a escolha administrativa pela gestão associada, cuja atuação legislativa está prevista pela norma constitucional e pela Lei 11.107/2005, **i)** da autorização específica do conteúdo do contrato de programa; e **ii)** da modificação (celebração de termo aditivo) desse instrumento contratual já amparado em acordo interfederativo devidamente autorizado pelo Poder Legislativo.

Quando o contrato de programa é firmado com base em um convênio de cooperação interfederativo, desde que esse instrumento preveja uma cláusula dispondo sobre a futura celebração do contrato de programa, sequer há necessidade de autorização legislativa para o instrumento contratual. No caso, exige-se apenas a lei específica para a constituição do convênio de cooperação. Ocorre situação similar com o consórcio público, cujo protocolo de intenções, ratificado por lei, disporá sobre a celebração do contrato de programa. Aqui, o protocolo de intenções é submetido à Câmara Municipal de Vereadores, não o contrato de programa isoladamente. (fls. 05-18)

Nessa quadra, dúvidas não restam sobre a desnecessidade de autorização legislativa, pela Câmara Municipal, para a assinatura dos contratos de programa atinentes aos serviços de saneamento básico. A mesma conclusão alcança, robustecida por elementos adicionais, as modificações inseridas em tais contratos de programa por meio de aditivos. A um, pela própria natureza do instrumento, que não consubstancia novo contrato, mas sim desdobramento do pacto inaugural. A dois, pelas inovações normativas introduzidas pela Lei Federal nº 14.026/2020. Veja-se, primeiramente, a nova redação que tal diploma deu ao art. 10-B, da Lei Federal nº 11.445/2007:

Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (*grifos nossos*)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Da norma acima colhe-se o nítido desiderato de considerar previamente autorizados os aditivos e renovações aos contratos então vigentes, como uma forma de agilizar a conversão ao mecanismo de prestação regionalizada e, em última análise, impulsionar a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

O art. 11-B e seu § 1º, da Lei 11.445/2007, com redação dada pela Lei 14.026/2020, também corrobora, indiretamente, a desnecessidade de autorização pelo Poder Legislativo Municipal:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
§ 1º Os **contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.** (*grifos nossos*)

Portanto, **o Novo Marco Legal do Saneamento Básico impõe a adaptação dos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, para que passem a contemplar as metas definidas** naquele mesmo diploma legal. Tal comando, por si só, já sinaliza a prescindibilidade de autorização legislativa prévia. Não bastasse essa circunstância, o legislador ainda ordenou que tal alteração dos contratos, quando necessária para inclusão das metas referidas, **deve ser perfectibilizada até 31.03.2022**, fator que também sugere a concepção desses instrumentos independentemente de prévia ou posterior manifestação favorável pelo Poder Legislativo local. Se fosse o propósito do legislador nacional submeter às Câmaras Municipais de Vereadores a aprovação ou não dos aditivos, seguramente o teria feito de modo expresso e não teria estipulado prazo exíguo para a implementação de medida dessa dimensão.

No tocante ao dever de renegociação e aditamento dos contratos de programa, foi objeto de análise no Parecer nº 18.663/2021, desta Procuradoria-Geral do Estado, importando trazer à colação o seguinte excerto:

Dessa maneira, as alterações contratuais intentadas possuem por fundamento a premência de adaptação ao Novo Marco do Saneamento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Básico, devendo ser providenciado o aditivo contratual por expressa disposição legal.

No entanto, nos termos do art. 72 da Lei das Estatais c/c o art. 10-A da Lei nº 14.026/2020, tal aditivo deverá ser objeto de renegociação com os municípios concedentes, havendo um verdadeiro dever legal de renegociação dos contratos de programas, sendo, portanto, indisponível pelas partes. Há, portanto, uma verdadeira obrigação legal de que se realize o aditivo até 31 de março de 2022.

No mesmo diapasão, calha referir o exame empreendido pelo Coordenador Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à SEMA, no bojo do expediente administrativo em que proferido o sobredito Parecer nº 18.663/21:

9. Antes da análise do conteúdo do aditivo, importante perceber que **não estamos diante de um novo contrato**, ou seja, também não se trata de uma novação. E isso é demonstrado pelo conteúdo da CLÁUSULA PRIMEIRA: **o aditivo decorre da imposição do art. 10-B e do art. 11-B, § 1º da Lei nº 11.445/2007**. E não são poucas as mudanças a serem feitas e impostas pelo novo marco legal do setor, até porque, como visto, a lógica dos contratos de programa atuais é atrelada ao paradigma do PLANASA. Logo, sequer foi adaptado às várias evoluções regulatórias que o setor sofreu, notadamente aquelas formatadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Lei nº 11.445/2007 (com suas várias e sucessivas alterações).

De outro lado, a **obrigação a se promover os aditivos possui inclusive data final**. Logo: “§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o *caput* deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.” (art. 11-B da Lei nº 14.026/2020). **Em outras palavras, as partes atualmente contratantes devem envidar esforços em um objetivo comum: adaptar os contratos de programa em vigor às alterações promovidas pelo novo marco, sendo este o cerne da proposta ora analisada.**

III.2 Cláusulas do aditivo – adaptação ao Novo Marco Legal do Saneamento Básico

10. A análise das cláusulas contratuais nos leva a conclusão de que o **processo de renegociação** determinado pela Lei nº 14.026/2020 **não pode ser disponível entre as partes já contratantes**. Deverá, portanto, abarcar as disposições ali reguladas. Em outras palavras, em suma, **o processo de alteração das bases originais do contrato espelha o texto da lei**, conforme será visto.

Impende registrar, ademais, que nenhuma das regras componentes do Novo Marco Legal foi alvo de declaração de inconstitucionalidade, sequer tendo havido suspensão de eficácia de qualquer delas, não obstante as ações manejadas perante o Supremo Tribunal Federal com tal desiderato. Ao contrário, **o pronunciamento inicial do Min Luiz Fux, Relator da ADI 6.492, foi no sentido de não vislumbrar violação à Carta da República, in verbis:**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Para além de uma deferência técnica à especialização do setor e do experimentalismo democrático, que protege novas iniciativas em escolhas regulatórias, **é a urgência de políticas voltadas a sanear uma situação socioeconômica de aviltante gravidade que afasta a concessão na cautelar no presente caso.**

É inegável que o desenho normativo do marco regulatório de um setor tão sensível a todos os brasileiros não pode ser isento a um controle social e jurídico rigorosos, sobretudo diante dos imperativos constitucionais de universalização, adequação e eficiência. Nada obstante, **em um juízo perfunctório, inerente à sede cautelar, os compromissos regulatórios a serem assumidos pelo setor não parecem violar a Constituição Federal, senão justamente promover o acesso a condições mínimas de dignidade como água potável e a tratamento de esgoto.**

Ex positis, sem prejuízo de melhor juízo quanto à questão de fundo a ser delineada e debatida, em caráter definitivo, perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal, indefiro, liminarmente, o pedido de medida cautelar formulado pelo Partido Democrático Trabalhista. (*grifos nossos*)

Na mesma ação direta acima referida, aportou parecer da Procuradoria-Geral da República, pelo não conhecimento da ação, ou, sucessivamente, pela improcedência dos pedidos. Nas razões que fundamentam o parecer, o eminente Procurador-Geral da República reforça a imperatividade da renegociação e da alteração dos contratos vigentes:

Além da previsão abstrata dos princípios da universalização e da modicidade tarifária, há regras, datas, prazos e consequência jurídicas voltadas à concreção das metas de universalização, compromissadas. Tão é assim que há determinação de ajustes nos contratos em vigor (adaptação até 31.3.2022, conforme o art. 11-B, § 1º, da Lei 11.445/2007) e, inclusive, sanções de caducidade para o caso do não atingimento das metas.

Sopesados todos os elementos em testilha, o imbricado plexo de normas envolvidas nos contratos de programa aponta para a atuação direta pelo Poder Executivo municipal, de maneira que eventual previsão em Lei Orgânica de Município, que condicione a celebração de contrato de programa, ou dos correspondentes aditivos, à aprovação da Câmara Municipal, implica em vulneração do postulado da separação dos poderes (art. 10, CE/89). Nesse sentido firmou-se a jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça gaúcho:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 19 DA **LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ**, ACRESCENTADO PELA EMENDA LEGISLATIVA 14/2001. **REGULA A FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**. EXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. **Existência de vício formal** no parágrafo único do art. 19 da Lei Orgânica do Município de Gravataí, acrescentado pela Emenda Legislativa 14, de 13 de junho de 2001, de iniciativa parlamentar, **pois a Câmara de Vereadores invadiu matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo**, nos termos dos arts. 8º, caput, 60, II, alínea d, e 82, III e VII, da Constituição Estadual, **afrontando ainda o princípio da separação dos poderes**, previsto no art. 10 da Constituição Estadual. 2.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Existência de inconstitucionalidade material na normativa inquinada, porquanto as Constituições Estadual e Federal não obstem a concessão ou permissão de serviços públicos a entidades privadas, assim não o podendo fazer os Municípios, sob pena de violação ao princípio da simetria, consoante se depreende do art. 163, caput, da Constituição Estadual e art. 175, caput, da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063085492, Tribunal Pleno, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 21/09/2015 – *grifos nossos*).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JAGUARÃO. AUTORIZAÇÃO DE EDIÇÃO DE LEI PARA A CONCESSÃO OU PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VÍCIO MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040631400, Tribunal Pleno, Relator: Arno Werlang, Julgado em 04/04/2011- *grifos nossos*)

ADIN. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER LEGISLATIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 60, INCISO II, ALÍNEA 'D', E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que veda a permissão ou concessão de serviço público de abastecimento de água e esgoto sanitário à iniciativa privada, bem assim sua privatização. Violação ao disposto nos artigos 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II e VII, e 163, todos da Constituição Estadual, e artigo 175 da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040381923, Tribunal Pleno, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 23/05/2011 – *grifos nossos*)

Meramente a título argumentativo, se fosse possível cogitar de alguma autorização legislativa necessária à celebração dos aditivos aos contratos de programa entabulados com a CORSAN, fatalmente haveria que ser considerada como realizada tal autorização pela própria Lei Federal nº 14.026/2020. Isto porque tal lei, não é demais repisar, tem caráter nacional, portanto incide em todos os níveis da Federação, sendo certo que o legislador nacional definiu como ato vinculado a alteração dos contratos para inclusão das metas.

Em paralelo, não se pode deixar de mencionar o recente Decreto Federal nº 10.710, publicado em 1º de junho de 2021, que vai ao encontro de toda a argumentação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

aqui desenvolvida. Tal ato normativo foi editado para regulamentar o art. 10-B da Lei 11.445/2007, estabelecendo “a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.”

O art. 11, II, do Decreto Federal 10.710/21, ao versar sobre o requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira, alude apenas à anuência do Município (via declaração do seu representante legal) quanto à minuta de aditivo formulado para inclusão das metas de universalização, disposição que resulta na reafirmação da desnecessidade de autorização legal específica:

Art. 11. O prestador deverá apresentar o requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira acompanhado dos seguintes documentos:

I - cópia dos contratos regulares em vigor de prestação de serviços de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário de que seja titular, com a inclusão dos respectivos anexos e termos aditivos;

II - minuta de termo aditivo que pretenda celebrar para incorporar ao contrato as metas de universalização, acompanhada de declaração de anuência do titular do serviço;

III - demonstrações contábeis consolidadas do grupo econômico a que pertence o requerente devidamente auditadas, referentes aos cinco últimos exercícios financeiros já exigíveis;

IV - demonstrativo de cálculo dos indicadores econômico-financeiros de que trata o art. 5º;

V - laudo ou parecer técnico de auditor independente que ateste, sob sua responsabilidade, a adequação do demonstrativo de cálculo dos indicadores econômico-financeiros aos parâmetros e aos índices referenciais mínimos previstos no art. 5º;

VI - estudos de viabilidade de que trata o inciso I do caput do art. 6º;

VII - plano de captação de recursos de que trata o inciso II do caput do art. 6º; e

VIII - laudo ou parecer técnico de certificador independente que ateste, sob sua responsabilidade, a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação às exigências previstas nos art. 6º a art. 8º e, quando aplicável, no inciso IV do caput e no § 1º do art. 9º. *(grifos nossos)*

Lado outro, na excepcional situação de o contrato de prestação do serviço público de saneamento, firmado com a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) e vigente, ter sido submetido à Câmara Municipal de Vereadores ao tempo de sua assinatura (previamente ou por ratificação), tal circunstância não torna necessária nova lei municipal autorizando a celebração do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

aditivo determinado pelo Novo Marco Legal do Saneamento. O ato legislativo municipal despidendo foi praticado em momento anterior ao advento da Lei Federal nº 14.026/2020, não comprometendo a validade da relação contratual, porém igualmente não vinculando os desdobramentos futuros da relação entabulada. Com a superveniência da lei nacional supramencionada, reafirmou-se a desnecessidade de lei municipal autorizativa, tanto para os novos contratos de programa como para a celebração de aditivos aos contratos em vigor.

Todo o direcionamento veiculado na Lei 14.026/2020, incentivando o aperfeiçoamento das relações contratuais hoje vigentes, visa, em última análise, que sejam concretizados os princípios fundamentais da prestação do serviço público de saneamento básico, elencados no art. 2º da Lei 11.445/2007, quais sejam: universalidade, integralidade, adequação, disponibilidade, regionalidade, articulação, eficiência, sustentabilidade, transparência, controle social, segurança, qualidade, regularidade, continuidade, integração, racionalização, regionalização e seleção competitiva. Consoante já preconizava Fernão Justen de Oliveira anteriormente ao advento do Novo Marco, em ponto de vista que permanece hígido após as alterações operadas pela Lei 14.026/2020, tais postulados:

Configuram, por um lado, os cânones que informam os demais dispositivos da própria LNSB e, por outro, condicionam a atividade regulatória a ser desempenhada pelo titular do serviço ou pelo ente regulador que dele receber a delegação para tanto (...)

(Marco jurídico do saneamento básico. Gestão integrada e regulação pela ANA. In: Direito da infraestrutura: estudos de temas relevantes / Marçal Justen Filho, Marco Aurélio de Barcelos Silva (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 112)

Completando esse amplo conjunto de fundamentos que afastam, em definitivo, a cogitada necessidade de edição de lei municipal aprovando a formalização do aditivo contratual, indispensável fazer menção ao art. 14 da Lei Federal nº 14.026/2020, que, tratando da situação dos contratos no caso de transferência de controle acionário da concessionária estatal, novamente deixou de exigir aprovação pelo legislativo municipal, referindo apenas a anuência do titular do serviço na hipótese (improvável) de interesse na modificação de contrato já ajustado às metas e prazos de universalização, e admitida até mesmo a possibilidade de anuência tácita no contexto do §5º. Eis o teor da norma:

Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 3º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, para manifestarem sua decisão.

§ 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo.

Por fim, consideradas as premissas acima expostas, derivadas de imposições inseridas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020), e afastada a exigibilidade de lei municipal autorizativa da formalização de aditivos aos contratos de programa da CORSAN, **não há que se cogitar de qualquer irregularidade imputável ao Prefeito Municipal** que proceda ao aditamento contratual sem submeter a questão à Câmara de Vereadores do respectivo Município.

Sob a ótica da Lei Federal nº 8.429/92, em especial, **inexiste enquadramento em qualquer situação que pudesse ensejar a caracterização de ato de improbidade, uma vez que a assinatura do aditivo, na conjuntura legal ora examinada, é uma consequência das diretrizes positivadas na Lei Federal nº 14.026/2020**. Logo, examinada integralmente a Lei de Improbidade Administrativa, constata-se que **a assinatura do aditivo, sem aprovação pelo legislativo municipal**, haja vista todos os itens desenvolvidos neste parecer, **não leva o Prefeito municipal a incorrer em qualquer das condutas previstas em tese como ato de improbidade**. Não há fundamento juridicamente válido que pudesse remeter ao entendimento de que tal celebração de aditivo configurasse ato de improbidade por malferimento dos princípios da Administração Pública (art. 11), ato de improbidade por concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A), ato de improbidade causador de prejuízo ao erário (art. 10), tampouco ato de improbidade gerador de enriquecimento ilícito (art. 9º).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A situação inversa, entretanto, com o cenário de desatendimento aos ditames do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, poderá acarretar graves prejuízos à municipalidade, conforme as previsões, v.g., constantes dos §§ 7º e 8º do art. 11-B da Lei 11.445/2007, com a redação dada pela Lei 14.026/2020, que além de qualificar como irregulares e precários os contratos não adaptados em conformidade aos mandamentos daquela mesma lei, indicam a atuação compulsória da agência reguladora na hipótese de não atingimento das metas, apta a desencadear medidas sancionatórias, podendo culminar até mesmo na declaração de caducidade da concessão.

Ante o exposto, alinham-se as seguintes conclusões:

- a) a celebração de termo aditivo de rerratificação das obrigações constantes do contrato de programa, entre o Poder concedente (Município) e a CORSAN, não exige autorização legal específica pela respectiva Câmara Municipal de Vereadores;
- b) as normas constantes dos artigos 10-B e 11-B, § 1º, da Lei Federal nº 11.445/2007, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), dotada de caráter nacional, determinam o aditamento dos contratos de programa em vigor, até 31.03.2022, para inclusão das metas de universalização e outras adaptações necessárias;
- c) eventual previsão em Lei Orgânica de Município, condicionando o aditamento do contrato de programa à aprovação prévia ou ratificação da Câmara Municipal, configura violação do princípio constitucional da separação dos poderes (art. 10 da CE/89);
- d) o Decreto Federal nº 10.710/2021, ao versar sobre o requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira, alude apenas à anuência do Município (por declaração do seu representante legal) quanto à minuta de aditivo formulado para inclusão das metas de universalização, disposição que resulta na reafirmação da desnecessidade de autorização legal específica;
- e) a excepcional situação de o contrato de prestação do serviço público de saneamento vigente, firmado com a CORSAN, ter sido submetido à Câmara de Vereadores ao tempo de sua assinatura (previamente ou por ratificação), não torna necessária nova lei municipal autorizando a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

celebração do aditivo determinado pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico;

- f) consideradas as imposições inseridas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico e afastada a exigibilidade de lei municipal autorizativa dos aditivos aos contratos de programa da CORSAN, não há que se cogitar de qualquer irregularidade imputável ao Prefeito Municipal que proceda ao aditamento contratual sem submeter a questão à Câmara de Vereadores do respectivo Município;
- g) sob a ótica da Lei Federal nº 8.429/92, a celebração de aditivo ao contrato de programa, sem autorização específica em lei municipal, não caracteriza, por qualquer ângulo que se enfoque a conduta, ato de improbidade imputável ao gestor municipal, uma vez que a assinatura do aditivo, na conjuntura legal ora examinada, é uma consequência das diretrizes estabelecidas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

É o parecer.

Encaminhe-se à Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura.

Porto Alegre, 19 de agosto de 2021.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

VICTOR HERZER DA SILVA,
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

LÍVIA DEPRÁ CAMARGO SULZBACH,
Procuradora do Estado.

GUSTAVO PETRY,
Procurador do Estado.

FERNANDA FOERNGES MENTZ,
Procuradora do Estado.

Processo Administrativo Eletrônico nº 21/0587-0003599-7

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	19/08/2021 17:14:52 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida
Livia Depra Camargo Sulzbach	19/08/2021 17:34:58 GMT-03:00	97645257091	Assinatura válida
Victor Herzer da Silva	19/08/2021 17:43:25 GMT-03:00	99622254004	Assinatura válida
Gustavo Petry	19/08/2021 17:58:31 GMT-03:00	94523827087	Assinatura válida
Fernanda Foernges Mentz	19/08/2021 18:32:48 GMT-03:00	97575682015	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.