



Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br



PROJETO DE LEI Nº

/2024

“Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a firmar Convênio de Cooperação com a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES-PCJ, para delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, e dá outras providências”.

O **Prefeito Municipal de Bebedouro**, usando de suas atribuições legais, Faz saber que a Câmara Municipal aprova a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a firmar Convênio de Cooperação com a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES-PCJ, consórcio público de direito público, inscrita no CNPJ/MF nº 13.750.681/0001-57, com sede na cidade de Americana, Estado de São Paulo, na Avenida Paulista, nº 633, Jardim Santana, e delegar as competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos definidos pela Lei federal nº 11.445/2007.

Art. 2º - O Convênio de Cooperação entre o Município de Bebedouro / SP e a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES-PCJ, regulamenta a delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, operando assim, a delegificação das normas municipais sobre saneamento básico, vigorando as normas expedidas pela ARES-PCJ, durante a vigência do Convênio de Cooperação.

§ 1º - O prazo de vigência do referido Convênio de Cooperação, que compreende a delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, será de 10 (dez) anos, prorrogáveis por iguais períodos, conforme horizonte de planejamento do Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Bebedouro / SP.

§ 2º - Havendo mais de um prestador de serviço público de saneamento básico, poderá ser firmado mais de um Convênio de Cooperação entre o Município de Bebedouro / SP e a Agência Reguladora PCJ (ARES-PCJ).

§ 3º - A Agência Reguladora PCJ (ARES-PCJ) deverá prestar contas à Administração Pública Municipal de Bebedouro / SP, nos prazos regulamentares e nos termos da legislação em vigor.

Art. 3º - Nos termos da presente Lei, o prestador dos serviços públicos de saneamento básico ficará responsável por repassar à Agência Reguladora PCJ (ARES-PCJ), durante a vigência do referido convênio, o valor mensal da Taxa de Regulação e Fiscalização, conforme Plano de Trabalho a ser desenvolvido na municipalidade.

PROTOCOLO 50219/2024 - 19/11/2024 15:13 - PROCESSO 1132/2024



Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br



§ 1º - O valor de que trata o *caput* será o equivalente a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) de suas receitas líquidas correntes, deduzidas as receitas patrimoniais, referentes ao exercício anterior do orçamento do prestador dos serviços públicos de saneamento básico no município.

§ 2º - Preservando a isonomia entre os municípios integrantes da ARES-PCJ, quer seja na condição de consorciado ou conveniado, sempre que houver decisão da Assembleia Geral de Prefeitos da ARES-PCJ, para alteração da alíquota da Taxa de Regulação, essa se aplicará ao Município, ressalvando-se que o valor não será superior a 0,50% (cinquenta centésimos por cento), em conformidade com o disposto no Protocolo de Intenções da ARES-PCJ e suas Resoluções específicas.

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento, suplementadas, se necessário.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário

Prefeitura Municipal de Bebedouro, 19 de novembro de 2024

Lucas Gibin Seren
Prefeito Municipal

PROTOCOLO 50219/2024 - 19/11/2024 15:13 - PROCESSO 1132/2024



Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br



Bebedouro Capital Nacional da Laranja, 19 de novembro de 2024
OEP/579/2024

Senhor Presidente

Encaminhamos para apreciação e aprovação dessa Egrégia Câmara, **em regime de urgência**, o Projeto de Lei que Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a firmar Convênio de Cooperação com a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ, para delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, e dá outras providências”.

Considerando que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 241, através de nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, autoriza os Municípios a promoverem, através de Consórcios Públicos legalmente constituídos, 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.

Considerando que a Lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, Lei dos Consórcios Públicos, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum entre Entes da Federação, lei que foi regulamentada pelo Decreto federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que dispõe de normas para a sua execução.

Considerando que a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, alterada pela Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e define que o saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbana, lei que foi regulamentada pelo Decreto federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que dispõe de normas para a sua execução.

Considerando que, segundo a Política Nacional de Saneamento Básico - PNSB, os Municípios respondem pelo planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, além de serem, também, responsáveis pela prestação dos serviços, seja por meio de serviços próprios, seja por meio da contratação de terceiros.

Considerando que, segundo a Lei Nacional de Saneamento Básico, as funções de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento são distintas e devem ser exercidas de forma autônoma, ou seja, por quem não acumula a função de prestador desses serviços, sendo necessária, dessa forma, a criação de órgão distinto, no âmbito da administração direta ou indireta.

Considerando que a Lei federal nº 11.445/2007, através de seu art. 8º, § 5º, que o titular dos serviços públicos de saneamento básico, nesse caso os Municípios, deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, Independentemente, da modalidade de sua prestação.

PROTOCOLO 50219/2024 - 19/11/2024 15:13 - PROCESSO 1132/2024



Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br



Considerando, ainda, a proposta de criação da Agência Reguladora ARES-PCJ, que envolveu a constituição de um consórcio público específico para fins de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico de âmbito regional.

Considerando que, em face da experiência de atuação regional acumulada pela ARES-PCJ, que atende mais de 65 (sessenta e cinco) municípios do Estado de São Paulo, entendeu-se que o atendimento às exigências da Lei federal nº 11.445/2007 deva ser de forma integrada, e que a regulação e a fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, com custos reduzidos, necessitam de ganho de escala, e a integração regional, através de consórcio público, pode ser a solução mais adequada.

Considerando a necessidade do Município de Bebedouro/SP em atender à Lei Federal nº 11.445/2007, em especial a designação do ente regulador, notadamente para a diretriz constitucional e resguardo ao princípio democrático, que exige que a atividade pública, no possível, seja exercida de forma local, ao alcance do cidadão, e entendeu-se que a forma adequada para o desafio de regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico é através da integração regional que exige regulação uniforme.

Considerando o fundamento da execução mediante cooperação interfederativa essas atividades e a gestão associada de serviços públicos, enunciada no art. 241 da Constituição Federal (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19), disciplinada pela Lei federal nº 11.107/2005 e regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, legislação essa totalmente compatível com as diretrizes do saneamento básico, previstas no art. 21, inc. XX, da Constituição, e instituídas pela Lei federal nº 11.445/2007.

Entende, portanto, o Poder Executivo Municipal, que a adesão ao consórcio público Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) é o modelo mais eficiente para o cumprimento da Lei, já que é uma opção mais barata do que a criação e manutenção de uma autarquia municipal de regulação e muito mais vantajosa em virtude de toda a experiência e estrutura que serão aproveitadas pelo Município, já que a Agência Reguladora ARES-PCJ dispõe de mais de 12 anos de existência e estruturação

Atenciosamente.

Lucas Gibin Seren
Prefeito Municipal

À Sua Excelência o Senhor
Dr. Edgar Cheli Junior
Presidente da Câmara Municipal de Bebedouro
Bebedouro-SP.

PROTOCOLO 50219/2024 - 19/11/2024 15:13 - PROCESSO 1132/2024



CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO Nº ____/2023 - SB

Convênio de Cooperação que celebram a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ e o Município de _____ – Estado de São Paulo, com a Anuência-Interveniência do prestador de serviços de saneamento básico – _____, para delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

A AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ, associação pública na forma de consórcio público de direito público, criada nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e instalada em 06 de maio de 2011, inscrita no CNPJ/MF nº 13.750.681/0001-57, com sede na cidade de Americana, Estado de São Paulo, na Av. Paulista, nº 633, Jardim Santana, CEP. 13.478-580, neste ato representado por sua Presidente e Prefeita do Município de Valinhos, **LUCIMARA ROSSI DE GODOY**, brasileira, divorciada, policial militar, portadora do RG nº 26.245.600-X, inscrita no CPF/MF nº 292.817.058-85 residente e domiciliada na cidade de Valinhos, Estado de São Paulo, doravante designada **ARES-PCJ**, e o **MUNICÍPIO DE _____**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ/MF nº _____, com sede na cidade de _____, Estado de São Paulo, na Rua _____, nº _____, CEP. _____, representado por seu Prefeito, _____, brasileiro, ___(estado civil) _____(profissão)____, portador do RG nº _____ e do CPF/MF nº _____, que passa a ser denominado **MUNICÍPIO**, com a anuência-interveniência do(a) **__(PRESTADOR DOS SERVIÇOS)____**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ/MF nº _____, com sede na cidade de _____, Estado de São Paulo, na Rua _____, nº _____, CEP _____, representado pelo Diretor, _____, brasileiro, estado civil _____, portador do RG nº _____, inscrito no CPF/MF nº _____, doravante **ANUENTE-INTERVENIENTE**, observadas as disposições do art. 241 da Constituição Federal de 1988, da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e da Lei Municipal nº _____, de ____ de ____ de 20__ (que autoriza firmar o presente convênio), manifestaram interesse mútuo e em celebrar o presente **CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO**, mediante as cláusulas e condições seguintes:



CLÁUSULA PRIMEIRA

Do Objeto

1.1. Constitui objeto do presente Convênio de Cooperação a delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário do Município de _____, Estado de São Paulo, serviços estes prestados através do(a) (Prestador dos Serviços), para o consórcio público Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ), na forma da Lei Federal nº 11.445/2007 e suas alterações.

1.2. A delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos demais serviços públicos de saneamento básico de titularidade do **MUNICÍPIO** (limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), dependerá de formalização de Convênio de Cooperação específico.

CLÁUSULA SEGUNDA

Das Obrigações dos Convenentes

2.1. São obrigações do **MUNICÍPIO**:

- a) celebrar, informar ao Legislativo Municipal e dar publicidade do presente Convênio de Cooperação, com vistas à efetividade da delegação das competências de regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, no âmbito municipal, para a ARES-PCJ;
- b) fornecer à ARES-PCJ todas as informações referentes aos serviços públicos municipais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário;
- c) colaborar com a ARES-PCJ no acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saneamento Básico, no que concerne aos serviços de água e esgoto;
- d) colaborar com a ARES-PCJ no estabelecimento e revisão de normas regulamentares e metas previstas visando à eficiência na regulação, fiscalização e prestação dos serviços;
- e) encaminhar solicitação de reajuste e revisão das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico do Município à ARES-PCJ;
- f) criar, nomear os membros e participar ativamente do Conselho Municipal de Regulação e Controle Social, de caráter consultivo, com vistas à participação social nas discussões de fiscalização e regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básicos do município conveniente, em conformidade com a Resolução ARES-PCJ nº 01/2011 e suas alterações.



2.2. São obrigações da ARES-PCJ:

- a) realizar a gestão associada de serviços públicos, através da delegação das competências municipais de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico do Município Convenente, com o devido acompanhamento do Anuente-Interveniente;
- b) verificar e acompanhar, por parte do Anuente-Interveniente, o regular e devido cumprimento do Plano de Saneamento Básico do Município;
- c) fixar, reajustar e revisar valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico do Município Convenente, com a finalidade de assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da prestação desses serviços, bem como a modicidade das tarifas, mediante mecanismos que induzam a eficiência dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;
- d) homologar, regular e fiscalizar, inclusive as questões tarifárias vinculadas à prestação de serviços públicos de saneamento básico do Município Convenente;
- e) editar regulamentos, abrangendo as normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, a que se refere o art. 23 da Lei federal nº 11.445/2007;
- f) exercer a fiscalização e o poder de polícia relativo aos serviços públicos mencionados, em especial a aplicação de penalidades por descumprimento de preceitos administrativos, conforme condições previstas na legislação pátria;
- g) proceder análise, fixação, revisão e reajuste dos valores de taxas, tarifas e outros preços públicos, bem como a elaboração de estudos e planilhas referentes aos custos dos serviços e sua recuperação;
- h) decidir sobre a fixação e reajuste de taxas e tarifas relativas aos demais serviços públicos de saneamento básico prestados no Município Convenente;
- i) receber, apurar e encaminhar, através de sua Ouvidoria, as reclamações dos usuários, que serão cientificados das providências tomadas;
- j) criar e operar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico na área da gestão associada, em articulação com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNISA);
- k) comunicar aos órgãos competentes os fatos que possam configurar infração à ordem econômica, ao meio ambiente ou aos direitos do consumidor;
- l) dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre os agentes setoriais, bem como entre estes e os usuários, com o apoio, quando for o caso, de peritos especificamente designados e contratados pela ARES-PCJ;



m) deliberar quanto à interpretação das leis, normas e contratos, bem como sobre os casos omissos;

n) definir a pauta das revisões tarifárias, assim como os procedimentos e prazos de revisões e reajustes, ouvidos o titular, os usuários e o prestador dos serviços;

o) divulgar anualmente relatório detalhado das atividades realizadas, indicando os objetivos e resultados alcançados;

p) prestar serviços de interesse da gestão dos serviços públicos de saneamento básico do Município Convenente, conforme Plano de Trabalho - Anexo I, deste Convênio, através de:

I) assistência ou assessoria técnica, administrativa, contábil e jurídica em temas regulatórios;

II) apoio na implantação de procedimentos contábeis, administrativos e outras práticas operacionais em temas regulatórios;

III) apoio no desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos que sejam destinados à mobilização social e educação e conscientização ambiental voltados às questões relativas ao saneamento básico, preservação, conservação e proteção do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais;

IV) apoiar e promover capacitação técnica voltada aos serviços públicos de saneamento básico, junto ao Município Convenente e ao Anuente-Interveniente, ora prestador desses serviços;

V) apoiar e promover campanhas educativas, publicação de materiais, estudos e artigos técnicos e informativos, impressos ou em mídias eletrônicas, inclusive para divulgação de atividades da ARES-PCJ, do Município e do Interveniente; e

VI) apoiar e promover a cooperação, o intercâmbio de informações e conhecimentos e a troca de experiências da ARES-PCJ, do Município e do Interveniente e a participação em cursos, seminários e eventos correlatos promovidos por entidades públicas, privadas, regionais, estaduais, nacionais ou internacionais.

2.3. São obrigações da **ANUENTE-INTERVENIENTE**:

a) fornecer à ARES-PCJ todas as informações e dados referentes aos serviços públicos municipais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário;

b) colaborar com a ARES-PCJ no acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saneamento;



- c) colaborar com a ARES-PCJ no estabelecimento e revisão de normas regulamentares e metas previstas visando à eficiência na regulação, fiscalização e prestação dos serviços;
- d) manter arquivos de todas as informações e documentos relativos às redes, instalações e equipamentos utilizados na prestação dos serviços;
- e) participar do Conselho Municipal de Regulação e Controle Social com vistas à implementação da participação social efetiva nas discussões de fiscalização da qualidade dos serviços e regulação econômico-tarifárias;
- f) pagar a Taxa de Regulação fixada no presente Convênio de Cooperação, de acordo com os valores, regras e prazos definidos em Resolução da ARES-PCJ;
- g) fixar critérios, indicadores, fórmulas, padrões e parâmetros de qualidade dos serviços e de desempenho, zelando por sua observância e estimulando a constante melhoria da qualidade, produtividade e eficiência, bem como a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;
- h) garantir à ARES-PCJ o acesso aos dados relativos à administração, à contabilidade e aos recursos técnicos, econômicos e financeiros, mantido o sigilo sobre as informações de caráter industrial e comercial, na forma da Lei;
- i) receber, apurar e encaminhar soluções relativas às reclamações dos usuários, que serão cientificados das providências tomadas;
- j) proteger os interesses e direitos dos usuários, impedindo a discriminação entre eles, bem como coibir práticas abusivas que afetem os serviços regulados;
- k) cumprir as legislações, os regulamentos e as normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento;

2.4. São obrigações **COMUNS** a todos:

- a) zelar pela boa qualidade dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e estimular o aumento da sua eficiência;
- b) cumprir e fazer cumprir as disposições do presente Convênio de Cooperação, referente à legislação e as regulamentações específicas aplicáveis por conta do poder normativo reconhecido à ARES-PCJ;
- c) desenvolver ações que valorizem e incentivem o uso racional e a economia de água, a fim de viabilizar políticas de preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente;



d) manter em seus arquivos todas as informações e documentos relativos às redes, instalações e equipamentos utilizados na prestação dos serviços, bem como as alterações promovidas no planejamento municipal;

e) promover a articulação entre os convenientes e os órgãos reguladores de setores dotados de interface com o saneamento básico, especialmente os de recursos hídricos, proteção do meio ambiente, saúde pública e ordenamento urbano.

CLÁUSULA TERCEIRA Da Vigência

3.1. O presente Convênio de Cooperação tem prazo de vigência de 10 (dez) anos, a partir de _____, conforme proposta do Poder Executivo e com autorização legislativa através de Lei Municipal.

3.2. Este instrumento poderá ser prorrogado por iguais períodos, mediante Termo Aditivo.

CLÁUSULA QUARTA Dos Recursos Financeiros

4.1. A Taxa de Regulação e Fiscalização apresenta como fato gerador o desempenho das atividades delegadas à ARES-PCJ, através da regulação econômica e fiscalização técnica da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

4.2. Será pago pela ANUENTE-INTERVENIENTE à Agência Reguladora PCJ a Taxa de Regulação e Fiscalização para execução das atividades, descritas na Cláusula Segunda deste instrumento, o percentual equivalente a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) de suas Receitas Líquidas Correntes, deduzidas as Receitas Patrimoniais, referentes ao exercício anterior.

4.2. Preservando a isonomia entre os municípios associados à ARES-PCJ, quer seja na condição de Consorciado ou Conveniado, sempre que houver decisão da Assembleia Geral de Prefeitos da ARES-PCJ para alteração da alíquota da Taxa de Regulação, está se aplicará ao presente Convênio de Cooperação, ressalvando-se que o valor não será superior a 0,50% (cinquenta centésimos por cento), em conformidade com o disposto no Protocolo de Intenções da ARES-PCJ e suas Resoluções específicas.

CLÁUSULA QUINTA Da Rescisão

5.1. O presente Convênio de Cooperação poderá ser rescindido a qualquer momento, por qualquer das partes, desde que configurada infração legal ou descumprimento de qualquer das cláusulas estabelecidas neste instrumento, assegurando-se o direito de contraditório e o cumprimento das obrigações remanescentes.



**CLÁUSULA SEXTA
Do Foro**

6.1. Fica eleito o foro da Comarca do Município de _____, Estado de São Paulo, com renúncia expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir as questões decorrentes deste Convênio de Cooperação que não possam ser resolvidas de comum acordo pelos partícipes.

E, por estarem de acordo, os partícipes assinam o presente instrumento em 3 (três) vias, de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

_____/SP, de _____ de 2023.

(Nome do Prefeito) _____
Município de _____ - CONVENIENTE

LUCIMARA ROSSI DE GODOY
ARES-PCJ - CONVENIENTE

(Nome do Superintendente) _____
_____ - ANUENTE-INTERVENIENTE

Testemunhas:

Assinatura
Nome: Dalto Favero Brochi
RG: 11.671.976-X (SSP/SP)
CPF: 062.836.448-21

Assinatura
Nome:
RG:
CPF:



CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO Nº ____/2023

ANEXO I – PLANO DE TRABALHO

Considerando que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 241, através da nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, autoriza os Municípios a promoverem, através de Consórcios Públicos legalmente constituídos, a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de tais serviços prestados à comunidade.

Considerando que a Lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum entre Entes da Federação, lei que foi regulamentada pelo Decreto federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, e que dispõe de regras para a sua execução.

Considerando que a Lei federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e define que o saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbana, lei esta que foi regulamentada pelo Decreto federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que dispõe de regras para a sua execução.

Considerando que, segundo a Lei federal nº 11.445/2007, os Municípios respondem pelo planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, além de serem, também, responsáveis pela prestação dos serviços, seja por meio de serviços próprios, seja por meio da contratação de terceiros.

Considerando que, segundo a Lei federal nº 11.445/2007, as funções de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento são distintas e devem ser exercidas de forma autônoma, ou seja, por quem não acumula a função de prestador dos serviços, sendo necessária, dessa forma, a criação de órgão distinto, no âmbito da administração direta, indireta ou conveniado.



Considerando que a Lei federal nº 11.445/2007, através de seu art. 23, § 1º, permite aos titulares dos serviços públicos de saneamento básico - nesse caso os Municípios - a delegação da regulação e fiscalização desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei federal nº 11.107/2005.

Considerando a diretriz constitucional, e pelo resguardo ao princípio democrático, que exige que a atividade pública, no possível, seja exercida de forma local, ao alcance do cidadão, o Município de _____ entende que a forma adequada para o desafio de regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento é através da integração regional que exige regulação única (art. 14, II, da Lei nº 11.445/2007), perfeitamente aplicável aos preceitos criadores da ARES-PCJ.

Considerando que o fundamento jurídico da execução mediante cooperação federativa dessas atividades é a gestão associada de serviços públicos, enunciada no art. 241 da Constituição Federal (na nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19), disciplinada pela Lei federal nº 11.107/2005 e regulamentada pelo Decreto nº 6.017/ 2007, legislação essa totalmente compatível com as diretrizes para o saneamento básico, previstas no art. 21, XX, da Constituição Federal e instituídas pela Lei federal nº 11.445/2007.

Assim, **DECIDE** o Município de _____, Estado de São Paulo, já qualificado no presente Convênio de Cooperação e na condição de titular dos serviços públicos de saneamento básico, delegar suas competências de regulação e fiscalização da prestação desses serviços à Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ, através do presente instrumento cooperativo e com a observância do presente **PLANO DE TRABALHO**, conforme segue:



1 – PLANO DE TRABALHO

| ATIVIDADE | DESCRIÇÃO | OBJETIVO |
|---|--|--------------------------------|
| Fiscalização | Compreende as atividades relacionadas ao acompanhamento da prestação dos serviços e do Plano Municipal de Saneamento Básico visando a eficiência e eficácia da prestação dos serviços | Manutenção da Qualidade |
| Regulação | Compreende as atividades de regulação e de normatização da Agência Reguladora PCJ (ARES-PCJ) para com o prestador e também referentes entre o prestador e os usuários | Normatização |
| Ouvidoria | Compreende as atividades que englobam as reclamações, sugestões e pedido de esclarecimento por parte dos usuários sobre a qualidade e eficácia da prestação dos serviços | Aferição da Prestação |
| Comunicação | Canal aberto entre a Agência Reguladora, as ações realizadas pelo prestador de serviços e o usuário para garantir divulgação das boas práticas de gestão | Relacionamento |
| Cursos e Treinamentos (Academia) | Treinamento específico ou em conjunto, destinado aos municípios associados, de cursos relativos à: Regulação Econômica Tarifária, nas áreas de Contabilidade Regulatória, de <i>know-how</i> em sistemas e padrões de eficiência e eficácia. | Capacitação |
| Apoio Jurídico | Consiste em ações e procedimentos relativos a todo e qualquer apoio na área jurídica junto ao prestador de serviços que coloque em dúvida a boa qualidade da prestação dos serviços. | Apoio Jurídico |
| Apoio Técnico ao Conveniado | Ações voltadas a repassar ao prestador toda a experiência acumulada pela Agência junto aos demais prestadores associados ou conveniados que venham assegurar a boa prestação dos serviços interna e externamente. | Difusão |
| Apoio Administrativo ao Conveniado | Apoio contábil e administrativo para a prestação de contas e atividades inerentes ao convênio de cooperação, com vistas à apresentação ao Tribunal de Contas do Estado e transparência dos atos da administração pública | Orientação |



2 – CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

| FISCALIZAÇÃO | MÊS | | | | | | | | | | | |
|--|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - diagnóstico dos sistemas de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; | | | | | | | | | | | | |
| - elaboração de relatórios técnicos sobre os sistemas, atribuindo medidas mitigadoras de curto, médio e longo prazo; | | | | | | | | | | | | |
| - garantir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Saneamento Básico; | | | | | | | | | | | | |
| - garantir a qualidade da água tratada e distribuída própria para o consumo humano de acordo com o Anexo XX da Portaria de Consolidação nº 05, do Ministério da Saúde, através de controle laboratorial terceirizado | | | | | | | | | | | | |
| - garantir a eficiência e eficácia da prestação dos serviços. | | | | | | | | | | | | |

| REGULAÇÃO | MÊS | | | | | | | | | | | |
|--|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - estabelecer padrões e normas para prestação dos serviços públicos; | | | | | | | | | | | | |
| - definir tarifas e outros preços para equilíbrio econômico do prestador; | | | | | | | | | | | | |
| - apoio técnico e administrativo para a organização e criação de órgãos ou entidades que tenham por finalidade a prestação ou controle de serviços de saneamento básico; | | | | | | | | | | | | |
| - apoio da implantação de procedimentos contábeis, administrativos e operacionais; | | | | | | | | | | | | |
| - fixar, reajustar e revisar os valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico; | | | | | | | | | | | | |
| - acompanhar e avaliar a fixação de critérios, indicadores, fórmulas, padrões e parâmetros de qualidade de serviços para estabelecer de taxas e tarifas praticadas pelo prestador. | | | | | | | | | | | | |
| - acompanhar e participar em reuniões ordinárias ou extraordinárias do Conselho de Regulação e Controle Social quando dos reajustes e revisões tarifárias. | | | | | | | | | | | | |
| - dar apoio, assistência ou assessoria técnica, administrativa, contábil e jurídica. | | | | | | | | | | | | |



| OUVIDORIA | MÊS | | | | | | | | | | | |
|--|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - prestar auxílio junto ao prestador de serviços na implementação de canal de comunicação com os usuários, gratuito e de atendimento 24 horas por dia, conforme Lei 11.445/2007. | | | | | | | | | | | | |
| - atuar junto aos usuários e ao prestador de serviços de saneamento básico, a fim de dirimir possíveis dúvidas e intermediar a solução de divergências; | | | | | | | | | | | | |
| - registrar reclamações e sugestões dos usuários sobre os serviços regulados pela ARES-PCJ; | | | | | | | | | | | | |
| - encaminhar as reclamações ao prestador de serviços de saneamento básico e à Diretoria Executiva da ARES-PCJ para solução de problemas e/ou aplicação das sanções cabíveis; | | | | | | | | | | | | |

| COMUNICAÇÃO | MÊS | | | | | | | | | | | |
|---|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, destinados à mobilização social e da educação e conscientização ambiental, voltados às questões relativas ao saneamento básico, preservação, conservação e proteção ambiental, além do uso racional dos recursos naturais. | | | | | | | | | | | | |
| - apoiar e promover campanhas educativas com a publicação de revistas, matérias, estudos e artigos técnicos e informativos sobre regulação. | | | | | | | | | | | | |
| - apoiar e promover a cooperação, o intercâmbio de informações, os conhecimentos e troca de experiências, entre o município e o prestador de serviços de saneamento. | | | | | | | | | | | | |

| CURSOS E TREINAMENTOS (em temas regulatórios) | MÊS | | | | | | | | | | | |
|---|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - apoiar e promover capacitação técnica voltada aos serviços públicos de saneamento básico. | | | | | | | | | | | | |
| - apoiar atividades científicas e tecnológicas, celebrar convênios e outros instrumentos com universidades, entidades de ensino superior ou de promoção ao desenvolvimento de pesquisa científica ou tecnológica. | | | | | | | | | | | | |



| APOIO JURÍDICO AO CONVENIADO (em temas regulatórios) | MÊS | | | | | | | | | | | |
|---|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - apoiar e promover capacitação técnica voltada aos assuntos de natureza jurídica para os serviços públicos de saneamento básico. | | | | | | | | | | | | |
| - prestar assessoria jurídica através de equipe própria ou de escritório (quando couber). | | | | | | | | | | | | |

| APOIO TÉCNICO AO CONVENIADO (em temas regulatórios) | MÊS | | | | | | | | | | | |
|--|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - apoiar e promover capacitação técnica voltada aos serviços públicos de saneamento básico. | | | | | | | | | | | | |
| - prestar assessoria técnica através de divulgação de acordos e parcerias firmados pela ARES-PCJ com outras entidades de regulação nacionais e internacionais. | | | | | | | | | | | | |
| - apoiar e promover respaldo técnico quando da terceirização de serviços, por PPP - Parceria Público-Privada administrativa, nas áreas de concessão de água e esgotamento sanitário (quando couber). | | | | | | | | | | | | |

| APOIO ADMINISTRATIVO AO CONVENIADO (em temas regulatórios) | MÊS | | | | | | | | | | | |
|---|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| - apoio contábil e administrativo para a prestação de contas e atividades inerentes ao convênio de cooperação, com vistas à apresentação ao Tribunal de Contas do Estado e transparência dos atos da administração pública. | | | | | | | | | | | | |

Observação: A Agência Reguladora PCJ (ARES-PCJ) encaminhará, anualmente, para a Prefeitura do Município de _____, ao Prestador de Serviços Públicos de Água e Esgoto (_____), e para a Câmara de Vereadores de _____, um relatório circunstanciado com as atividades desenvolvidas no Exercício anterior.



RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 525, DE 07 DE NOVEMBRO DE 2023

Dispõe sobre alíquota, metodologias de cálculos dos valores e formas de cobrança e repasse da Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício de 2024, a ser cobrada dos prestadores de serviços de água e esgoto dos municípios consorciados e conveniados à ARES-PCJ, e dá outras providências.

A DIRETORIA EXECUTIVA da AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ (AGÊNCIA REGULADORA PCJ ou ARES-PCJ), no uso de suas atribuições e na forma da Cláusula 32ª, incisos I, II e III, do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ convertido em Contrato de Consórcio Público, e o Artigo 29, incisos I, II e III, do Estatuto Social da Agência Reguladora PCJ e;

CONSIDERANDO:

Que, em conformidade com o Inciso XV, da Cláusula 20ª, do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ, convertido em Contrato de Consórcio Público, compete à Assembleia Geral da ARES-PCJ deliberar sobre a fixação, revisão e reajustes dos valores das taxas e tarifas e outros preços públicos, referentes aos serviços prestados pela Agência Reguladora PCJ;

Que a Cláusula 68ª do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ define que a Taxa de Regulação e Fiscalização tem como fato gerador o desempenho das atividades de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, delegadas pelos municípios associados, tendo como sujeitos passivos os prestadores desses serviços;

Que o § 2º da Cláusula 69ª do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ prevê que a alíquota da Taxa de Regulação e Fiscalização poderá ser revista, observados critérios técnicos de cálculo do valor pela Agência Reguladora PCJ;

Que o § 4º do Art. 58, do Estatuto Social da ARES-PCJ, define que a alíquota, a metodologia de apuração e forma de repasse do valor referente à Taxa de Regulação e Fiscalização serão definidas em Resolução específica da ARES-PCJ;

Que em municípios associados à ARES-PCJ há prestadores de serviços públicos de saneamento básico que utilizam a Contabilidade Pública (prefeituras e autarquias municipais), e há também prestadores que utilizam a Contabilidade Comercial (empresas privadas e de economia mista);



Que em municípios associados à ARES-PCJ há prestadores de serviços públicos de saneamento básico que atuam através de contratos de concessão ou de parceria público-privada que possuem cláusulas específicas que definem a alíquota da Taxa de Regulação e Fiscalização;

Que durante a 25ª Assembleia Geral Ordinária da ARES-PCJ, realizada no dia 28 de setembro de 2023, foi aprovada a manutenção da alíquota de 0,25% (vinte centésimos por cento) para a Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício de 2024, a ser cobrada dos prestadores dos serviços água e esgoto, no âmbito dos municípios associados à ARES-PCJ, tendo como base a receita dos prestadores desses serviços apurada no Exercício anterior (2023);

E que, com base na proposta aprovada na 25ª Assembleia Geral Ordinária da ARES-PCJ e, a fim de fixar a alíquota e definir as metodologias de cálculo dos valores e formas de cobrança e de repasse da Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício 2024, a Diretoria Executiva da Agência Reguladora PCJ, reunida em 06 de novembro de 2023,

RESOLVE:

Art. 1º - Fixar a alíquota e definir metodologias de cálculos dos valores e formas de cobrança e de repasse da Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício de 2024, a ser cobrada dos prestadores dos serviços de água e esgoto dos municípios associados à ARES-PCJ.

Art. 2º - A alíquota da Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício de 2024, para os serviços de água e esgoto (abastecimento de água e esgotamento sanitário) será de 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), das receitas apuradas pelos prestadores desses serviços referentes ao Exercício de 2023, sendo essa alíquota também aplicada aos prestadores com contratos de concessão desses serviços, mesmo que esses contratos prevejam alíquotas diferenciadas.

Art. 3º - A metodologia de cálculo do valor da Taxa de Regulação e Fiscalização dar-se-á em função da natureza jurídica do prestador, se público ou privado, dividida em:

I - Contabilidade Pública;

II - Contabilidade Comercial.

Seção I Contabilidade Pública

Art. 4º - Para prestador dos serviços de água e esgoto que utiliza Contabilidade Pública, o valor a ser apurado da Taxa de Regulação e Fiscalização - 2024 terá como base o total das Receitas Correntes Arrecadadas do Exercício Anterior, subtraído o total das Receitas Patrimoniais Arrecadadas, apurado no mesmo período, e será calculado pela seguinte expressão matemática:



$$\text{TR} = (\text{RC} - \text{RP}) \times \text{Alíquota}$$

Onde:

TR = Taxa de Regulação

RC = Receita Corrente Arrecadada do Exercício Anterior

RP = Receita Patrimonial Arrecadada do Exercício Anterior

Alíquota = 0,0025

Seção II Contabilidade Comercial

Art. 5º - Para prestador dos serviços de água e esgoto que utiliza Contabilidade Comercial, o valor a ser apurado da Taxa de Regulação e Fiscalização - 2024 terá como base o total da Receita Operacional Líquida do Exercício Anterior e será calculado pela seguinte expressão matemática:

$$\text{TR} = \text{ROL} \times \text{Alíquota}$$

Onde:

TR = Taxa de Regulação

ROL = Receita Operacional Líquida do Exercício Anterior

Alíquota = 0,0025

§ 1º - Para prestador dos serviços de água e esgoto com Contrato de Concessão, a metodologia de cálculo para pagamento da Taxa de Regulação e Fiscalização - 2024 será a mesma apresentada no *caput*, devendo ser deduzidas, da Receita Operacional Líquida, as Receitas de Construção.

§ 2º - Caso a prestação de serviço ocorrer através de Contrato de Concessão novo, sem histórico de Receita Operacional Líquida do Exercício Anterior, até que a concessionária complete um ciclo anual da Receita Operacional Líquida (de janeiro a dezembro), o valor total apurado a ser pago pelo prestador, referente à Taxa de Regulação e Fiscalização – 2024, será calculado conforme fórmula matemática apresentada no *caput*, porém com base na Receita Operacional Líquida mensal.

Seção III Disposições Gerais

Art. 6º - Os repasses referentes à Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício 2024, serão efetuados através de depósitos bancários realizados pelos prestadores dos serviços de água e esgoto em favor da ARES-PCJ, ou através de boletos bancários, a critério da Diretoria Executiva.

Art. 7º - O valor total apurado da Taxa de Regulação e Fiscalização – 2024, a ser pago pelo prestador dos serviços à ARES-PCJ, será dividido em 10 (dez) parcelas mensais iguais e sequenciais repassadas todo dia 10 (dez) de cada mês, com o vencimento da primeira parcela no mês de fevereiro de 2024.



Parágrafo único - Caso as datas dos vencimentos coincidam com sábado, domingo ou feriado, esse vencimento ficará prorrogado automaticamente para o primeiro dia útil subsequente.

Art. 8º - Se a prestação de serviço ocorrer através de Contrato de Concessão novo, até que a concessionária complete um ciclo anual da Receita Operacional Líquida (de janeiro a dezembro), o valor da Taxa de Regulação será repassado todo dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da apuração dessa receita.

Parágrafo único - Caso as datas dos vencimentos coincidam com sábado, domingo ou feriado, esse vencimento ficará prorrogado automaticamente para o primeiro dia útil subsequente.

Art. 9º - Para fins de comprovação do valor correspondente à Taxa de Regulação e Fiscalização - Exercício 2024, os prestadores de serviços públicos de água e esgoto deverão encaminhar para a ARES-PCJ, até o dia 31 de janeiro de 2024, seus respectivos balanços contábeis, referentes ao Exercício 2023, devidamente validados e publicados.

Art. 10 - Os casos omissos quanto à aplicação desta Resolução serão apreciados e resolvidos no âmbito da Diretoria Executiva da ARES-PCJ.

Art. 11 - Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

DALTO FAVERO BROCHI
Diretor Geral da ARES-PCJ

OPINIÃO JURÍDICA

SOLICITANTE

ARES-PCJ

DOCENTE RESPONSÁVEL

Thiago Marrara

Professor associado de direito administrativo, urbanístico e ambiental (USP/FDRP). Livre-docente (USP). Doutor (LMU). Consultor especializado em direito regulatório. marrara@usp.br

DEZEMBRO - 2023

CONSULENTE: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ)

EMENTA: Regulação de serviços públicos de saneamento básico. Agência reguladora interfederativa. Convênio com Município não consorciado. Desnecessidade de autorização do Poder Legislativo. Tripartição de Poderes. Mitigação excepcional. Exigência de autorização legislativa para convênio com impacto em leis orçamentárias.

1 ESCOPO

Mediante a Ordem de Serviço n. 16/2023, a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (doravante ARES-PCJ) solicita à Fundação para o Desenvolvimento do Ensino e da Pesquisa do Direito (doravante FADEP) sucinta opinião jurídica que analise a necessidade de lei municipal para a adesão de Municípios não consorciados à agência. Mais especificamente, a agência consulente indaga à FADEP o seguinte:

“Para que novos municípios e municípios conveniados à ARES-PCJ apenas para a delegação da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário possam celebrar Convênio de Cooperação junto à ARES-PCJ para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, deve haver autorização legislativa prévia (lei local permissiva da aderência)?”

Para fins de contextualização do questionamento transcrito, a ARES esclarece o seguinte. Alguns Municípios, titulares dos serviços de saneamento básico, valem-se da celebração de convênio de cooperação para delegar o exercício da competência regulatória à agência. Como esses convênios têm prazo limitado, ocorre também de Municípios já conveniados necessitarem renovar os convênios ou alterar sua duração.

Surge, nesse contexto, a questão da necessidade ou não de autorização legislativa prévia à assinatura do ajuste pelo Executivo Municipal. A questão é polêmica

seja porque envolve o tema da relação entre os Poderes, seja porque, no convênio de cooperação, estipula-se pagamento de Taxa de Regulação e Fiscalização em favor da ARES-PCJ, em consonância ao previsto no Protocolo de Intenções que deu origem à agência.

A cobrança dessa Taxa de Regulação e Fiscalização (doravante TRF) serve para remunerar o desempenho das atividades de regulação e fiscalização da prestação de serviços de saneamento básico dos municípios consorciados e conveniados. Na prática, incumbe ao prestador dos serviços repassar os valores devidos à ARES-PCJ para custear a TRF.

Disso decorre que o responsável pelo repasse variará de acordo com o modelo de prestação do serviço público de saneamento em cada Município. Afinal, os serviços podem ser prestados: (A) de maneira direta tanto por órgãos da Administração Direta Municipal, como departamentos de água e esgoto, quanto, de maneira descentralizada, por autarquias e empresas estatais locais ou (B) de maneira indireta, por meio de terceiros contratados pela Municipalidade após a realização de processos licitatórios e que passam a figurar, por delegação, como concessionárias ou parceiras privadas.

2 ANÁLISE JURÍDICA

Para responder a indagação formulada pela ARES acerca da necessidade ou não de autorização do Poder Legislativo para que o Poder Executivo Municipal celebre convênio com a agência para viabilizar a regulação de seus serviços de saneamento básico, é preciso considerar as várias situações fáticas envolvidas, a saber:

- (A) a dos Municípios que celebram os primeiros convênios em relação aos Municípios já conveniados que precisam renová-los e
- (B) a dos Municípios que prestam o serviço de saneamento diretamente e a daqueles que prestam por meio de concessionárias, parceiras privadas ou outras delegatárias.

Antes de se tratar dessas diferentes hipóteses, cumpre traçar algumas considerações introdutórias sobre a ARES-PCJ e a legislação a ela aplicável. Trata-se, aqui, de agência reguladora de saneamento formada pela união de esforços de inúmeros Municípios Paulistas. Sua natureza jurídica é de consórcio estatal



intermunicipal e de direito público, regido pela Lei n. 11.107/2005 (Lei de Consórcios) e pela Lei n. 11.445/2007 (Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico).

De acordo com o art. 2º, § 1º, inciso I, da Lei n. 11.107, os consórcios podem “firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo”. De outra parte, conforme o art. 2º, § 5º, os convênios viabilizam que entidades da Administração Indireta – mesmo quando vinculadas a esferas federativas não consorciadas – deleguem tarefas ao consórcio público.

A legislação de consórcios deixa evidente que o fato de um Município não ser consorciado à ARES-PCJ, ou seja, não ter assinado e ratificado por lei seu protocolo de intenções, em nada obsta que venha a se valer de suas atividades de regulação por meio de convênio. Quanto à autorização legislativa, porém, a lei nada diz, ou seja, diferentemente do que ocorre com o protocolo de intenções, que depende de autorização legislativa, o convênio não é expressamente submetido à autorização legislativa prévia.

Essa diferença de tratamento tem sua razão. O *status* jurídico e os poderes dos conveniados são distintos dos conferidos pela lei aos consorciados. Os consorciados tomam decisões de gerenciamento do consórcio, que passa a integrar sua Administração Indireta. Os conveniados apenas se valem de suas tarefas por cooperação interfederativa, mas não participam da gestão do consórcio, nem os integram em sua organização administrativa.

Inexistente a determinação de autorização legislativa prévia para o convênio na Lei de Consórcios, cumpre verificar se existe alguma norma de caráter geral ou setorial que imponha esse requisito. Para tanto, há que se cotejar a legislação de licitações e contratos, bem como a legislação de saneamento, que rege as funções regulatórias da ARES em relação aos prestadores de saneamento básico.

Na Lei n. 8.666/1993, o art. 116 trouxe regras gerais sobre convênios administrativos, submetendo-os, no que couber, ao regime dos contratos administrativos instrumentais, ou seja, contratos de obras, serviços e aquisição de bens. O § 1º desse dispositivo trata da celebração dos convênios explicitamente, exigindo, como requisito para tanto, apenas a “prévia aprovação do competente plano de trabalho proposta pela organização interessada”. Esse plano deverá contemplar, entre outros elementos, cronograma de desembolsos e previsão de início e fim da execução do

objeto. Já o § 2º prevê que, “assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva”.

O texto da Lei de Licitações de 1993 é explícito. O controle parlamentar direto exercido sobre convênios ocorrerá apenas posteriormente. Assim, se o Poder Executivo local celebrar convênio deverá, em seguida, comunicar à Câmara de Vereadores. O controle prévio dos convênios pelo legislativo é completamente afastado pela Lei de Licitações de 1993.

A seu turno, a Lei de Licitações de 2021 (Lei n. 14.133) mantém a norma geral de aplicação subsidiária do regime dos contratos instrumentais aos convênios e instrumentos de cooperação congêneres (art. 184), mas não mais explicita as regras e requisitos de celebração. Com a nova lei, além de não se exigir autorização legislativa prévia, sequer se prevê comunicação posterior.

Sob esse novo contexto, o regime dos convênios de cooperação envolvendo Municípios deverá ser tratado na legislação municipal, seja na lei orgânica, seja na legislação licitatória municipal. Ocorre que esse tratamento legal não é amplamente discricionário, uma vez que deverá observar as normas nacionais de cada setor. Assim, no âmbito do saneamento, ao criarem suas leis sobre convênios envolvendo o saneamento, os Municípios deverão obrigatoriamente seguir a Lei n. 11.445/2007, com as amplas alterações promovidas pela Lei n. 14.026/2020.

A referida Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007) trata do convênio em inúmeros momentos. Para entender o alcance de suas normas, é imprescindível partir da premissa de que:

- (i) O serviço público de saneamento básico envolve os serviços de abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e o manejo das águas pluviais (art. 3º da LDNSB);
- (ii) A titularidade do saneamento atribui aos Municípios as tarefas de planejamento, regulação, fiscalização e prestação. Por conseguinte, a cooperação interfederativa, por técnicas de gestão associada ou regionalização, não se resume à prestação do serviço. Ela pode atingir o planejamento ou o regulação conjunta por vários titulares, a exemplo do que faz a ARES/PCJ.

É a partir dessas duas premissas (conteúdo do serviço de saneamento e extensão das tarefas dos titulares) que se deve examinar a LDNSB e seus dispositivos que cuidam de convênio e gestão associada. Diz o art. 8º, § 1º, desta lei que “o exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizada por gestão associada, mediante consórcio ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal (...)”. Já o art. 8º, § 4º, tratando diretamente do tema em debate, explicita que “os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade a autorização legislativa”.

O art. 8º, § 4º, revela fundamental para o esclarecimento da dúvida da ARES/PCJ. Inserido no bojo da ampla reforma do setor, esse novo comando legal é explícito em relação a duas questões: (i) toda e qualquer função relativa ao saneamento pode ser objeto de gestão associada, ou seja, tanto a prestação dos serviços, quanto sua regulação e fiscalização podem ser objeto de união de esforços entre os titulares; e (ii) a autorização legislativa para celebração de convênios é expressamente vedada!

Dessa legislação se conclui, portanto, o seguinte. Antes da reforma do saneamento pela Lei n. 14.026/2020, os convênios de regulação celebrados pela ARES-PCJ com os Municípios não consorciados deveriam ser comunicados à Câmara de Vereadores por força do art. 116, § 2º da Lei n. 8.666/1993. Não havia necessidade de autorização legislativa prévia, salvo se imposta pela Lei Orgânica ou pela legislação licitatória local. **Após a reforma normativa operada no setor, dada a inclusão do § 4º no art. 8º da Lei n. 11.445, fica expressamente proibida em território nacional a exigência de autorização legislativa prévia para convênios de gestão associada de qualquer função relativa ao saneamento.**

A solução da legislação de saneamento, consagrada com a reforma de 2020, vem em linha com as preocupações da doutrina e da jurisprudência brasileiras sobre o tema. Há muito tempo se discute a intervenção do Legislativa em decisões estritamente administrativas tomadas pelo Poder Executivo, como a celebração de convênios.

Apenas para exemplificar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que a exigência de autorização legislativa para celebração de convênio ou consórcio, embora

exigida em algumas leis orgânicas é inconstitucional, “por implicar o controle do Legislativo sobre atos administrativos do Poder Executivo, em hipótese não prevista na Constituição”. Para Di Pietro, essa autorização somente se tornaria necessária quando envolvesse repasse de verbas não previstas na lei orçamentária.¹ Por conclusão, se os recursos eventualmente movimentados não apresentarem qualquer modificação da realidade orçamentária, não se falará da necessidade de autorização.

Já o subscritor dessa opinião jurídica, ao tratar do tema da autorização legislativa de contratos em sua manual de direito administrativo, asseverou o seguinte que, na jurisprudência do STF, “o assunto foi objeto de decisões em diferentes sentidos. Utilizando o argumento da separação dos poderes e baseando-se no art. 2º da Constituição, o STF julgou inconstitucional dispositivos da Constituição Baiana que previam autorização legislativa de contratações públicas (ADI n. 462, julgada em 1997, sob relatoria de Moreira Alves). Nesse mesmo sentido, o Supremo se manifestou em 2018 (AI n. 721.230/MG, sob relatoria do min. Roberto Barroso)”. No entanto, também anotei que, “em 2014, reconheceu a constitucionalidade de mandamento da Constituição Paraibana no sentido de preservar a necessidade de autorização legislativa para convênios e acordos que *acarretem encargos ou compromissos gravosos* ao patrimônio estadual (ADI 331/PB, sob relatoria de Gilmar Mendes). Isso se vislumbra em outros casos apreciados no STF (RE 1.159.814/SP, julgado em 2019, RE 602.458/SP, julgado em 2019; RE 974.493/MT, julgado em 2018).”² Vale resgatar em mais detalhes essa jurisprudência.

Na **ADI 177**, julgada em 1996, o STF entendeu ser inconstitucional a aprovação prévia de convênios estaduais pela Assembleia Legislativa. *In casu*, a legislação estadual gaúcha previa competir à Assembleia Legislativa autorizar dívidas da administração pública direta e indireta cujo prazo de resgate excedesse o término do mandato dos contratantes. O artigo 82 da Constituição estadual, por sua vez, determinava as competências privativas do Governador e, dentre elas, a de celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com o Municípios para a execução de obras e serviços. Contudo, o §2º condicionava a celebração dos convênios à aprovação pela Assembleia Legislativa. Por isso, argumentou-se que tal exigência seria inconstitucional, dado que não respeitava a simetria com a

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 387.

² MARRARA, Thiago. Manual de direito administrativo: atos, processos, licitações e contratos. Indaítuba: Foco, 2022, v.3, pp. 354-355.

Constituição federal e abria espaço para interferências do Legislativo sobre o Executivo. Ao tratar da situação narrada e relativa ao Rio Grande do Sul, o relator, min. Carlos Velloso, citou a **ADI 676**, relativa à legislação do Rio de Janeiro e de sua relatoria, para concluir que esses dispositivos da Constituição Estadual também eram ofensivos ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Assim, em ambas as ações, os pedidos foram julgados procedentes para declarar a inconstitucionalidade.

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 177, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-1996, DJ 25-10-1996 PP-41026 EMENT VOL-01847-01 PP-00001)

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS, ACORDOS, CONTRATOS E ATOS DE SECRETÁRIOS DE ESTADO. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. II. - Inconstitucionalidade dos incisos XX e XXXI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 676, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-1996, DJ 29-11-1996 PP-47155 EMENT VOL-01852-01 PP-00068)

Na **ADI 342**, julgada em 2003, o relator, min. Sydney Sanches, cita entendimento firmado pelo STF na Representação de Inconstitucionalidade

n.º 1.024-GO, de 1980, segundo o qual a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa fere o princípio da independência dos Poderes. Essa orientação foi reproduzida também na Representação n.º 1.210-RJ de 1984. Adotando essa fundamentação, o Tribunal julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná.

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembleia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração". 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes** (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná.

(ADI 342, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06-02-2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001)

Na **ADI 331**, já brevemente mencionada e julgada em 2014, o STF alterou levemente seu posicionamento. No caso, o Governador do Estado da Paraíba questionou a constitucionalidade do art. 54, inciso XXII, da Constituição Paraibana, segundo o qual é de competência privativa da Assembleia Legislativa autorizar e resolver definitivamente sobre empréstimo, acordos e convênios que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. O requerente alegou que a norma em questão ofenderia os artigos 49, inciso I, 50 e 52 da Constituição da República e só encontrava justificativa quanto aos empréstimos, excedendo a competência privativa da

Assembleia Legislativa ao tratar de convênios, por força do princípio da simetria.

O relator, min. Gilmar Mendes, entendeu não ser irrazoável que o constituinte estadual procure conferir maior controle nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual. Tampouco, significa violação à separação dos poderes o fato de os acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual serem submetidos à autorização do legislativo local. Ressaltou, ainda, que essa norma estaria em vigor há mais de vinte anos, sem sinal do alegado comprometimento à continuidade da administração. De acordo com o relator, a constituição estadual apenas complementou o texto federal. Julgou improcedente o pedido, que foi acolhido com unanimidade.

*Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. **Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes.** Ação direta julgada improcedente.*

(ADI 331, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2014, DJe-082 DIVULG 30-04-2014 PUBLIC 02-05-2014 EMENT VOL-02728-01 PP-00001)

Na **ADI 4348**, julgada em 2018, o Governador do Estado de Roraima voltou-se contra os artigos 26 e 28 da Lei Complementar Estadual n.º 149/2009, que determinam que todo e qualquer Termo de Cooperação e/ou similares entre os órgãos componentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, no Estado de Roraima, deverão ser previamente aprovados pela Assembleia Legislativa – ALE/RR. Além disso, esses comandos vedam à FEMACT a transferência responsabilidades ou atribuições de sua competência para qualquer outro órgão ambiental, do SISNAMA, ressalvado, quando autorizado pelo Legislativo Estadual, mediante Lei específica. De acordo com o Executivo estadual, tais dispositivos foram vetados, mas o veto foi

derrubado pela Assembleia Legislativa. Sustenta, assim, que essas regras violam o princípio da separação dos poderes e que tais matérias são temas de interesse exclusivo da Administração Pública Estadual.

No STF, o relator, min. Ricardo Lewandowski, destacou que o SISNAMA é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como por fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. É imprescindível que a atuação dos órgãos e entidades desse sistema se concretize mediante a celebração de termos de cooperação ou ajustes similares. Desse modo, os dispositivos questionados violam o princípio constitucional da separação dos poderes, pois permite a ingerência do Legislativo sobre o Executivo, em matéria de proteção ambiental, tema de índole claramente administrativa, por envolver a execução de políticas públicas. O tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos questionados.

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 26 E 28 DA LEI COMPLEMENTAR 149/2009 DO ESTADO DE RORAIMA. APROVAÇÃO PRÉVIA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO E SIMILARES FIRMADOS ENTRE OS COMPONENTES DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – SISNAMA NAQUELE ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE. I – **É inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes, a submissão prévia ao Poder Legislativo estadual, para aprovação, dos instrumentos de cooperação firmados pelos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.** II - A transferência de responsabilidades ou atribuições de órgãos componentes do SISNAMA é, igualmente, competência privativa do Poder Executivo e, dessa forma, não pode ficar condicionada a aprovação prévia da Assembleia Legislativa. III – Ação direta julgada procedente.*

(ADI 4348, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, muitos são também os julgados que já trataram da questão.

Na **ADI 2282700-54.2019.8.26.0000**, sob relatoria do des. Ferreira Rodrigues, julgada em 05/06/2020, o TJSP tratou de questionamento trazido pelo Prefeito do Município de Valinhos, tendo por objeto o art. 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município, que conferia à Câmara Municipal a prerrogativa de “autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município”. Alegou-se ofensa ao princípio da separação dos poderes. Por sua parte, o relator entendeu não se vislumbrar a necessidade de invalidar a norma. Citando a ADI n.º 331, do STF, o desembargador afirmou ser constitucional a norma que prevê a submissão de convênios, acordos ou contratos à autorização ou aprovação pelo legislativo, quando deles resultem encargos não previstos na lei orçamentária, o que indica que o controle de atos de tal natureza (convênios, acordos ou contratos), **quando desbordam dos padrões da normalidade, inclusive quando importem em encargos gravosos** não implicam em ofensa ao princípio da reserva da administração. Assim, julgou-se parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação legislativa (prevista no dispositivo impugnado) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município.

Na **ADI 2038160-60.2023.8.26.0000**, sob relatoria do des. James Siano, julgada em 09/08/2023, o TJSP cuidou de questionamento proposto pelo Prefeito do Município de Álvares Machado em desfavor da nova Lei Orgânica do Município, de 23 de dezembro de 2022. Os dispositivos cuja constitucionalidade foi questionada tratam de diversos assuntos. Contudo, acerca do tema da celebração de convênios, merece destaque o art. 109, inciso XXII da Lei Orgânica, segundo o qual compete ao prefeito celebrar convênios e consórcios com prévia autorização da Câmara Municipal. De acordo com o relator, deve ser dada interpretação conforme a Constituição para reconhecer a inconstitucionalidade da norma impugnada, apenas em relação a convênios e consórcios que não resultem em compromissos gravosos para o município, ou seja, há necessidade de aprovação da Câmara Municipal apenas em relação a convênios e consórcios que resultem **compromissos gravosos** para o município. Assim, a ação foi julgada parcialmente procedente, e, especificamente quanto ao art. 109, inciso XXII, determinou que fosse conferida interpretação conforme a Constituição, no sentido de se exigir

aprovação da Câmara Municipal somente para convênios e consórcios que resultem compromissos gravosos ao município.

Na **ADI 2307071-77.2022.8.26.0000**, também sob relatoria do des. James Siano, julgada em 14/06/2023, o TJSP cuidou de questionamento trazido pela Prefeita do Município de Bauru em face do art. 17, inciso, VIII, alínea “b”, da Lei Orgânica do Município, que dispõe sobre a necessidade de aprovação da Câmara Municipal, relativamente a convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios. De acordo com a Prefeitura, o dispositivo questionado viola o princípio da separação dos Poderes, já que a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios configura atividade nitidamente administrativa, de competência do administrador público, não podendo ser condicionada a prévia autorização legislativa. O relator entendeu não se vislumbrar violação ao princípio da separação de poderes, mas que deveria ser conferida à norma impugnada uma interpretação conforme a Constituição para reconhecer a **inconstitucionalidade da norma impugnada apenas em relação a convênios e consórcios que não resultem em compromissos gravosos para o município**, ou seja, há necessidade de aprovação da Câmara Municipal apenas em relação a convênios e consórcios que resultem compromissos gravosos para o município. Desse modo, julgou-se parcialmente procedente a ação, decisão que foi seguida pela maioria de votos.

Na **ADI 2235789-76.2022.8.26.0000**, sob relatoria do des. Ademir Benedito, julgada em 19/04/2023, o TJSP examinou questionamentos trazidos pelo Procurador de Justiça do estado de São Paulo, visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.285/2021, do Município de Cabreúva. Referida lei municipal, de iniciativa parlamentar, autoriza o Município a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, através da Secretaria de Segurança Pública, visando a adesão ao “sistema detecta” de acesso exclusivo aos dados de interesse da segurança pública e de cooperação entre os órgãos públicos. Sustentou o MP que o normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, ao prever a celebração de convênio não oneroso com outro ente federado, implica ato de gestão administrativa, matéria afeta à reserva da Administração, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo ofensa à Separação de Poderes, incompatível com os preceitos estabelecidos nos artigos 5º e 47, II e XIV, 144, da Constituição do Estado de São Paulo.



Alegou, ainda, que a autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa. O relator, a seu turno destacou que usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo matéria que envolva ato de gestão, de direção superior da administração, independentemente de criar ou não despesas para os cofres públicos. O Poder Legislativo, através da lei impugnada, de iniciativa parlamentar, invade a esfera do Poder Executivo, em clara ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. A atuação administrativa é uma atividade própria de direção superior da Administração Pública amparada pela discricionariedade administrativa, devendo ser observada pelas três esferas do governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o art. 144 da Constituição Estadual. Desse modo, o TJSP julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei.

A jurisprudência do STF e do TJSP é clara no sentido de que **o controle legislativo prévio da celebração de convênios pelo legislativo é inconstitucional**. O controle prévio somente se justifica em situações de impacto gravoso aos cofres públicos, superando as situações de normalidade. Assim, não pode uma Câmara de Vereadores condicionar a assinatura de convênio à sua autorização prévia quando não houver impacto aos cofres públicos ou esse impacto não for excessivo.

Essa lógica de impedimento da interferência do legislativo no tocante aos convênios se alinha, por exemplo, ao que se vislumbra no âmbito de outros contratos envolvendo serviços públicos, mais especificamente, as PPPs. A Lei n. 11.079, desde sua origem, também deixa claro que o controle legislativo prévio para celebração das parcerias é excepcional, sendo cabível apenas quando se onerar excessivamente o patrimônio público. Vale a transcrição do dispositivo legal:

Art. 10, § 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

É preciso anotar, porém, que as decisões judiciais do STF e do TJSP examinadas não trataram especificamente do setor de saneamento. Por consequência, não cotejaram o novo § 4º do art. 8º da Lei n. 11.445/2007, alterada pela Lei n. 14.026/2020. Como visto, esse dispositivo é claríssimo ao

proibir a autorização legislativa prévia de convênios para gestão associada de tarefas atribuídas aos titulares do saneamento básico, a despeito de qualquer consideração sobre aspectos orçamentários. Certamente, ao considerar essa regra especial no futuro, a jurisprudência tomará um caminho ainda mais restritivo a interferências do Poder Legislativo sobre celebração de convênios no setor em debate.

A despeito dos rumos vindouros da jurisprudência, fato é que nada muda para o caso concreto trazido à análise pela ARES-PCJ. Como visto, os recursos necessários para sustentar as atividades de regulação por parte dos Municípios consorciados ou conveniados não advêm do orçamento público. Na verdade, os valores repassados à agência são simplesmente retirados da tarifa cobrada pelas concessionárias, parceiras privadas ou outras delegatárias dos usuários dos serviços públicos de saneamento básico. Alternativamente, no caso de prestação direta por departamentos municipais, autarquias ou empresas locais, são retirados das taxas, já devidamente aprovadas segundo o regime tributário e seus padrões de legalidade.

Não bastasse isso, os valores repassados pelos prestadores à agência são de menor monta, consistindo em um reduzido percentual de aproximadamente 0,25% sobre a arrecadação do prestador. Assim, não há anormalidade, nem qualquer impacto gravoso significativo sobre o orçamento público. Na verdade, o orçamento sequer é modificado, pois, como dito, os percentuais são extraídos diretamente dos valores já arrecadados pelos prestadores. Mais que isso, esses valores não são estranhos ao serviço público, já que a legislação brasileira não mais aceita que os prestadores do saneamento básico operem sem se submeter a um regulador. Inclusive, de acordo com o art. 10-A da LDNSB, os contratos de saneamento que não prevejam a regulação são reputados nulos de pleno direito.

Sob essas circunstâncias, mesmo que a LDNSB não contivesse vedação expressa e que essa exigência constasse de lei orgânica ou outra lei local, a autorização legislativa prévia para convênios permaneceria inconstitucional, já que os repasses financeiros do prestador ao regulador são mínimos, não afetam o orçamento e mostram-se imprescindíveis por força de lei. Dessa maneira, a autorização legislativa afrontaria a harmonia entre os Poderes e violaria o art. 2º da Constituição da República por implicar interferência indevida do Poder Legislativo sobre o Executivo.



3 CONCLUSÃO

Em atendimento à solicitação que a ARES-PCJ encaminhou à FADEP e diante dos fundamentos legais e jurisprudenciais expostos, viola tanto a Constituição da República, quanto o art. 8, § 4º, da Lei das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007, alterada pela Lei n. 14.26/2020), a exigência de autorização legislativa prévia para que o Executivo Municipal possa celebrar convênio de cooperação com a ARES-PCJ no intuito de viabilizar a regulação de seus serviços de saneamento básico.

O repasse de reduzido percentual sobre a tarifa ou taxa, pelo prestador à ARES-PCJ, com o objetivo único e exclusivo de custear funções regulatórias, não configura oneração gravosa ao orçamento municipal nos termos da jurisprudência do STF e do TJSP. Ademais, usar recursos provenientes da tarifa ou taxa com a regulação é situação não apenas normal, como obrigatória, dado que a lei impõe a regulação do saneamento, vedando que prestadores operem sem a presença de um regulador.

Nesses termos, pois, a previsão de cláusulas de repasse financeiro não afasta a inconstitucionalidade de dispositivos de lei orgânica ou de outras leis municipais que venham a exigir a aprovação prévia de convênios de cooperação entre certo Município, titular do serviço público de saneamento, e a ARES-PCJ, como agência de regulação.

21/12/2023

THIAGO MARRARA

Professor de direito administrativo da USP (FDRP). Livre-docente (USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor e árbitro especializado em direito administrativo, regulatório e das infraestruturas. Autor/coordenador de “Tratado de direito administrativo, v. 3”; “Princípios de direito administrativo”; “Manual de direito administrativo”; “Tratado das Parcerias Público-privadas, tomo 3”; “Processo administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada”; “Direito administrativo: transformações e tendências”, “Lei Anticorrupção comentada”, entre outras obras.



A OBRIGATORIEDADE DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO, FORMA DE ESCOLHA DO REGULADOR E SUA JUSTIFICATIVA JURÍDICA

No ano de 2007, com o intento de definir o marco regulatório da área de saneamento e fomentar as ações e as políticas públicas do setor, a União, dentro de suas competências legislativas¹, criou as diretrizes nacionais para o saneamento básico, através da edição da Lei Federal nº 11.445.

A lei definiu como componentes do serviço de saneamento básico de um município o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas².

1

E com base nesta delimitação conceitual da lei emergem dois novos componentes de gestão para imprimir qualidade aos serviços públicos prestados: o planejamento e a fiscalização e regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

¹ A competência legislativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transporte urbano pertence à União, conforme dispõe o art. 21, XX, da Constituição Federal de 1988.

² Estabelece o art. 3º, que: “Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas”.



O planejamento, em sua essência, consiste em estudos e fixação de diretrizes e metas que deverão orientar a prestação dos serviços públicos³ - quer sejam prestados diretamente ou delegados à iniciativa privada, pois como base na elaboração deste instrumento pode-se buscar a eficiência e sustentabilidade econômica, preconizados como pontos basilares do art. 2º, VII, da Lei nº 11.445/2007. O documento que exterioriza esse planejamento é o Plano de Saneamento Básico.

A fiscalização e a regulação, por sua vez, são os componentes de gerenciamento das ações na área de saneamento básico, definidos no art. 2º, inciso XI, do Decreto Federal nº 6.017/2010, como: *“todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos”*.⁴

2

E a ação de fiscalização e regulação se dará com a indicação por parte do titular do saneamento (Município) de uma entidade reguladora das atividades (que poderá ter o seu âmbito de atuação municipal, regional – através de consórcio público ou estadual), garantidas a independência decisória e autonomia (administrativa, orçamentária e financeira) para o órgão regulador⁵.

³ Adverte MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA que: “É preciso planejar como será feita a prestação dos serviços, de acordo com as características e necessidades locais, com vistas a garantir resultados positivos, no que se refere à qualidade ambiental e da saúde pública. O planejamento também corresponde ao princípio da eficiência, pois direciona o uso dos recursos públicos de forma racional”. Cf. (*Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 653-654).

⁴ Confere-se às agências reguladoras, dentre outras, a função de coibir a tendência natural de se estabelecer monopólio no mercado e, ainda, a de procurar a conciliação entre os interesses público e privado. As agências reguladoras de serviços públicos são órgãos destinados à preservação do equilíbrio nas relações jurídicas existentes entre prestadores de serviços públicos e seus usuários, exercendo, portanto, atividade de regulação de mercado.

⁵ Cf. art. 21 da Lei Federal nº 11.445/2007.



Já o processo de escolha do ente regulador por parte do Município (enquanto titular), tem características especiais e pede algumas reflexões.

Primeiro ponto a firmar entendimento é que não cabe, no processo de definição do ente regulador, seleção pública nos moldes da Lei Federal nº 8.666/1993, ou seja, não se define por licitação pública entidade de regulação.

E para se chegar a essa conclusão basta a avaliação sistêmica do conjunto normativo da **legislação específica**⁶ (Lei Federal nº 11.445/2007 e Decreto Federal nº 7.217/2010) em contraponto à **legislação geral** (Leide Licitações). O art. 9º da Lei Nacional de Saneamento define que compete ao titular (Município) formular sua política pública de saneamento e definir o regulador:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: [...]
*II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e **definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação**;*

3

Ou seja, o ato de definir o regulador está pautado no poder de auto-organização do Município⁷ e no seu **poder discricionário**⁸, devendo apenas ser motivada a escolha na hipótese de existência de mais de uma agência na área territorial de inserção do Município (por exemplo, diante da existência de uma agência estadual e um consórcio público intermunicipal).

⁶ Vale lembrar o critério de interpretação de normas que define que a lei especial prevalece sobre a lei geral (critério da especialidade), ainda que esta seja posterior.

⁷ Nesse sentido, conferir: MEIRELLES, HELY LOPES. *Direito municipal brasileiro*, 18. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 97.

⁸ É uma determinada "liberdade", que o agente do Estado (Administrador) pode usar para agir em determinado procedimento, respeitando os limites que a lei impõe. Liberdade na escolha conforme critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade, não ignorando os limites estabelecidos em lei, pois estes critérios não estão definidos em lei.



Segundo ponto: O objeto da política pública de regulação foge ao escopo da competição ampla, nos moldes da Lei nº 8.666/1993, já que se busca, com a definição da agência reguladora a **delegação de competências municipais** a um ente público dotado de características e de predicados especiais e de estabilidade técnica⁹. Para formatação de um ente delegatário dessa natureza temos legislação específica que prestigia a consensualidade e as formas de gestão associada, que é a Lei nº 11.107/2005, modulando a existência de consórcios públicos ou convênios de cooperação – e não contratação por menor preço, que pauta a regra da Lei de Licitações. Nesse sentido o art. 2º do Decreto nº 7.217/2010:

*Art. 2º, IV - entidade de regulação: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro **órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados**:*

4

Terceiro ponto: O Decreto regulamentador da Política Nacional de Saneamento vai além, dizendo que a atividade administrativa de regulação dispõe de características próprias, portanto somente pode ser prestada de forma direta (pelo **próprio Titular**) ou indireta – **por delegação** (e aqui precisamos entender a semântica jurídica da norma), pois delegação é ato discricionário do Titular, enquanto na licitação não há delegação de atividades públicas, mas apenas contratação de obras e serviços.

Art. 31. As **atividades administrativas** de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular:

I - **diretamente**, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou

⁹ Lei nº 11.445/2007: Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - **independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora**; II - **transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões**. (grifou-se).



II -**mediante delegação, por meio de convênio de cooperação,** a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, **instituído para gestão associada de serviços públicos.**

E nem precisamos adentrar em outro ponto que fortemente exclui a possibilidade de licitação, que seria a *indelegabilidade* do poder de polícia aos particulares, já que tal atribuição é inerente ao Poder Público.

Quarto ponto: Que talvez possa passar despercebido para alguns, mas é fundamento mais que suficiente para afastar a Lei de Licitações – e até mesmo as categorias de inexigibilidade ou dispensa, que seria o **âmbito de aplicação** da Lei de Licitações.

Toda vez que queremos entender o alcance, ou seja, o limite de ação ou de aplicação de uma norma, precisamos ler o seu art. 1º. Ali consta o objeto, o destinatário e o âmbito de aplicação de uma norma.

5

A partir de tal premissa elementar e básica podemos destacar que a Lei de Licitações não se propõe à definição de estrutura administrativa ou para formatação de políticas públicas e órgãos de assessoramento – nem de regulação, nem de outras esferas. Vejamos:

*Art.1º Esta Lei estabelece **normas gerais** sobre licitações e **contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações** no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

E a definição legal do processo licitatório que leva à concretização de um contrato administrativo, infere que não se aplica tal formato de seleção ao ente regulador, pois, como aponta MARÇAL JUSTEN FILHO¹⁰ “Segundo

¹⁰ JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed., São Paulo: Dialética, 2012, p. 11.



previsto no art. 37, inc. XXI, da CF/88, todo contrato administrativo deve ser precedido, como regra, de uma licitação. Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos”.

Como se vê, a inaplicabilidade do instituto licitatório é flagrante, pois não se molda o objeto da licitação (obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações) ao escopo da atividade regulatória. O instrumento legal que vincula as partes na licitação (contrato administrativo) é diferente do modelo de vinculação nos casos de pacto consensual nos casos de delegação ou de gestão associada (convênio de cooperação ou contrato de consórcio público).

Aliás, reforça o entendimento a posição de MARÇAL JUSTEN FILHO¹¹, quando orienta:

“A delegação de atribuições para entes descentralizados.

Não cabe licitação quando o ente administrativo atribui encargo para uma entidade vinculada, integrante da própria estrutura administrativa. **Trata-se de hipótese de descentralização de competências, que não envolve vinculação com particulares**. Isso não equivale a afirmar que toda e qualquer contratação entre entes administrativos dispensaria licitação. O que se defende é que, **tendo a Administração adotado certa solução de descentralização jurídica, a formalização de atribuições para o ente descentralizado não configura contratação externa. Isso se passa especialmente quando o ente tem por objeto a prestação de atividades de serviço público e de suporte administrativo**, sem abranger os casos de desempenho de atividade econômica propriamente dita”. (grifou-se).

¹¹ JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Curso de direito administrativo*. 13. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 442.



Com essas considerações conclui-se que, após a edição da Lei Federal nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e do seu Decreto regulamentador (Decreto Federal nº 7.217/2010), todo município deve, obrigatoriamente, instituir sua política de planejamento, através do seu Plano Municipal de Saneamento Básico e **indicar** a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico responsável pela fiscalização técnica da qualidade dos serviços e regulação econômica dos serviços públicos.

Existe liberdade legal (poder discricionário) para que a escolha ocorra, podendo, como já citado, ser instituído o ente municipal, que irá ser formatado no modelo de autarquia municipal¹² - desde que preservada a sua autonomia; recair sobre consórcio público existente (na forma de consorciado ou de conveniado) ou mediante delegação por convênio de cooperação com ente estadual, ambos nos moldes da Lei Federal nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos)¹³.

7

Caso coexistam várias opções viáveis e elegíveis para escolha, cabe ao Chefe do Poder Executivo Municipal, em sua condição de Titular dos serviços públicos municipais, através de processo administrativo, munido de opiniões técnicas e legais (que apoiem as condições de escolha – dentre elas a experiência e maturidade da agência reguladora, o custo operacional e solidez da entidade, condições técnicas e equipe técnica para regulação e fiscalização, nível de desenvolvimento técnico em regulação, conhecimento e integração com a região e com o município), **motivar** e **decidir**.

¹²Como bem destaca CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO as atividades de regulação são geralmente exercidas por agências independentes, sob a forma de autarquias especiais, que gozam de autonomia administrativa, orçamentária e decisória, pois “as agências reguladoras são autarquias sob regime especial, ultimamente criadas com a finalidade de disciplinar e controlar certas atividades.” Cf. *Curso de direito administrativo*. 25 ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 169-170.

¹³ Destaca MARCOS FEY PROBST, na experiência do estado de Santa Catarina: “Os consórcios públicos mostram-se adequados para a regulação dos serviços de saneamento básico, [...]. Inúmeras são as vantagens desse modelo interfederativo. Destacam-se a economicidade e maior independência técnica na normatização e fiscalização do setor”. PROBST, MARCOS FEY. *Agência intermunicipal de regulação do saneamento*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, nº 2504, 10 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14816>>. Acesso em: 14 jul. 2019.



Ou seja, a escolha está pautada em critérios de conveniência e oportunidade do Município, que através de seu Titular, expressa a melhor forma de composição da política pública municipal de regulação, que em nada se assemelha com o modelo de seleção de obras e serviços, e que não se materializa por contrato administrativo.

Americana/SP, 28 de outubro de 2020.

Diretoria Administrativa e Financeira da ARES-PCJ



CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Bebedouro. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://177.21.38.106/Siave/documentos/autenticar?chave=PR3SXR9Z47ZF-E031>, ou vá até o site <http://177.21.38.106/Siave/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: PR3S-XR9Z-47ZF-E031



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO:50219/2024 - 19/11/2024 - 15:13 - PR3S-XR9Z-47ZF-E031