



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

**PROCESSO:** 020.00011836/2023-60

**INTERESSADO:** SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA, SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS.

**PARECER:** CJ/SEMIL n.º 551/2023

**EMENTA:** DESESTATIZAÇÃO. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP. Proposta de substituição dos contratos vigentes formalizados com Municípios paulistas por um único contrato de concessão. Artigo 14 da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que disciplina a possibilidade de substituição de contratos de programa ou de concessão em execução por novos contratos de concessão em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico. Análise de minuta de ofício a ser encaminhado aos Prefeitos pelos Titulares das Pastas de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística e Parcerias em Investimentos. Esclarecimentos acerca dos objetivos do projeto de desestatização da estatal paulista, da prestação regionalizada por meio da URAE 1 - Sudeste e da unificação contratual pretendida. Considerações. Viabilidade jurídica.

1. Cuida o expediente de modelo de ofício, a ser subscrito conjuntamente pela Secretária de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística e pelo Secretário de Parcerias em Investimentos, para fins de dar cumprimento ao disposto no artigo 14, §2º, da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que disciplina a possibilidade de substituição de contratos de programa ou de concessão em execução por novos contratos de concessão em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

2. Consoante narra a Nota Técnica SEMIL/SPI n° 3/2023 **(conforme versão final do documento encaminhada por mensagem eletrônica, ora anexada aos autos)**, cuja minuta de ofício segue anexa, a proposta se insere no âmbito do projeto de desestatização da SABESP, cujas conclusões da primeira fase dos estudos conduzidos pela *International Finance Corporation – IFC* foram apresentadas na 275ª reunião ordinária do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização – CDPED, conforme “relatório da fase 0” anexado aos autos **(SEI 8289695)**.

2.1. Em apertada síntese, a nota técnica evidencia as principais diretrizes para o modelo de desestatização, destacando-se a antecipação de investimentos para atingimento das metas de universalização previstas no artigo 11-B da Lei federal n° 11.445/2007, alterada pela Lei federal n° 14.026/2020 (“Novo Marco Legal de Saneamento”), a inclusão na área atendível pela SABESP de núcleos rurais e urbanos informais consolidados, e a redução de tarifas através da utilização de parte dos recursos gerados na transação.

2.2. A área técnica aduz, com base nos estudos citados, que os objetivos do projeto levam à necessidade de alteração do prazo dos contratos vigentes, formalizados entre os Municípios e a SABESP, assim como a ampliação do seu objeto, tendo em vista que as metas legais de universalização abrangem toda a população do Município. Pretende-se, ainda, substituir os contratos atuais por um contrato único, com anexos técnicos específicos para cada Município, de modo a propiciar ganhos efetivos de gestão e uniformizar a regulação dos serviços.

2.3. Destaca, ainda, a relevância de estruturação da prestação regionalizada no âmbito da URAE 1 – Sudeste, criada pela Lei n° 17.383, de 5 de julho de 2021, para atingimento dos objetivos mencionados, o que passa pelo adequado funcionamento das estruturas de governança interfederativa da unidade regional e pela coordenação das competências dos titulares dos serviços.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

3. Nesse contexto, submete minuta de ofício à apreciação da Procuradoria Geral do Estado, para análise do arranjo institucional proposto e do atendimento ao disposto no artigo 14, §2º, da Lei federal nº 14.026/2020.

4. O expediente foi instruído, ainda, com os seguintes documentos: Nota Técnica Conjunta SEMIL/SPI nº 1/2023 (**SEI 8288304**); Atas da 1ª, 3ª e 4ª reuniões do Programa de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo (PPI-SP) (**SEI 8288673, 8288902 e 8289126**); Relatório Fase 0 – SABESP – IFC (**SEI 8289695**); documentação referente às reuniões mantidas com os Municípios atendidos pela SABESP; fatos relevantes de 28.02.2023, 31.07.2023 e 18.09.2023 da SABESP (**SEI 8296516, 8296737 e 8296971**).

5. Por despacho da Chefia de Gabinete, aportaram os autos à Consultoria Jurídica da SEMIL, para análise e manifestação.

### **É o breve relatório.**

6. Em exame, minuta de ofício a ser encaminhado aos Prefeitos dos Municípios paulistas atendidos pela SABESP, com o propósito de apresentar a forma de prestação regionalizada no âmbito da URAE 1 - Sudeste, as diretrizes do Estado de São Paulo para a desestatização da SABESP e a proposta de substituição dos contratos em vigor, em atendimento ao disposto no artigo 14, § 2º, da Lei federal nº 14.026/2020

7. Considerando tratar-se de ofício a ser subscrito conjuntamente pelos Titulares das Pastas de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística e Parcerias em Investimentos, a análise ora empreendida será feita pela Consultoria Jurídica da SEMIL e pelo Núcleo de Parcerias e Transportes, o qual dispõe de competência para tanto, nos termos da Portaria SubG-Cons nº 03, de 13 de agosto de 2022, com a redação dada pela Portaria SubG-Cons nº 03, de 12 de janeiro de 2023.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

8. O artigo 14 da Lei federal nº 14.026/2020 disciplina, como dito, a possibilidade de substituição de contratos de programa ou de concessão em execução por novos contratos de concessão, no âmbito de processo de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico. Eis o teor do dispositivo legal em exame:

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

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

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

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

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

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

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

9. A manifestação técnica que instrui a proposta esclarece que o Estado pretende, antes de proceder à alienação do controle acionário da SABESP, promover alterações de prazo, de objeto e de cláusulas dos contratos vigentes, celebrados entre a companhia e os Municípios, razão pela qual a observância do procedimento disciplinado pelo artigo supra – em especial do §2º – se impõe.

10. As alterações propostas decorrem dos objetivos pretendidos com a desestatização da SABESP e podem ser sintetizadas nos seguintes termos, detalhados nos Anexos 1 e 2 da minuta de ofício:

a) **Antecipação das metas de universalização dos serviços, estabelecidas no artigo 11-B da Lei federal nº 11.445/2007<sup>1</sup>, de 2033 para 2029, inclusão de toda a população na área atendível pela SABESP, ampliando o objeto dos contratos, e equalização de prazos:** “O contrato de concessão que objetiva substituir os contratos em vigor observará as diretrizes supracitadas, contemplando, para a integralidade dos Municípios da unidade regional, a antecipação do atingimento das metas de universalização estabelecidas no Novo Marco de Saneamento para 2029, resguardados eventuais prazos inferiores previstos contratualmente, a extensão do prazo contratual para 2060, a obrigação de atendimento, pela SABESP, da população residente em núcleos urbanos informais consolidados e áreas rurais, de modo a abranger todo o território municipal, além do detalhamento dos investimentos a serem realizados em cada Município, que constará de anexos específicos.

(...) Outro ponto que também diz respeito à sustentabilidade econômico-financeira da Sabesp a longo prazo e, ainda, à manutenção do subsídio tarifário cruzado hoje existente, considerando a infraestrutura compartilhada necessária à adequada prestação dos serviços, é a equalização dos prazos contratuais, que atualmente findam em datas diversas. (...) Logo, até mesmo para equalizar os prazos para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e

---

<sup>1</sup> “Art. 11-B. Os **contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização** que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) **da população** com água potável e de 90% (noventa por cento) **da população** com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

esgotamento sanitário pela Sabesp, a substituição dos contratos para término em 2060 nos parece medida acertada.” (Nota Técnica SEMIL/SPI nº 3/2023)

**b) Efetivação da prestação regionalizada por meio da URAE 1 –**

**Sudeste:** “Ademais, a implementação efetiva da estrutura de governança interfederativa da Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE é ponto fundamental para o avanço desse processo de universalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Estado de São Paulo, considerando a definição clara e proporcional dos papéis do Estado, dos Municípios e da Sociedade Civil nas decisões coletivas nessa estrutura de nova forma de prestação regionalizada.” (Nota Técnica SEMIL/SPI nº 3/2023)

**c) Substituição dos contratos em vigor por um contrato de concessão**

**único, formalizado entre a SABESP e a URAE 1 - Sudeste, representada pelo Coordenador do Conselho Deliberativo, observadas as exigências do artigo 10-A da Lei federal nº 11.445/2007:** “Outrossim, tendo em vista a celebração de contratos com cada Município integrante da URAE 1 - Sudeste, a proposta de substituição ora apresentada consiste no agrupamento dos contratos vigentes em um único instrumento, com anexos técnicos para cada Município, a fim de disciplinar as especificidades e necessidades de cada um. A unificação dos termos gerais dos contratos de prestação dos serviços de saneamento é elemento fundamental para a consecução da prestação regionalizada, propiciando ganhos efetivos de gestão e uniformizando a regulação dos serviços. Trata-se de importante instrumento mitigador dos riscos à adequada execução dos serviços de saneamento e garantidor de efetividade nos investimentos necessários nos Municípios operados pela SABESP.” (Nota Técnica SEMIL/SPI nº 3/2023)

**d) Planejamento regional consubstanciado nos estudos que**

**fundamentam a desestatização da SABESP:** “Por fim, os estudos que fundamentam a desestatização da SABESP serão considerados para o plano regional da URAE 1, conforme artigos 17 da Lei federal nº 11.445/2007 e 2º, “caput”, da Lei nº 17.383/2021. Tal possibilidade é expressamente admitida pelo artigo 19, parágrafo único, da Lei federal nº 14.026/2020, “desde que contenham os requisitos legais necessários.” (Nota Técnica SEMIL/SPI nº 3/2023)



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

11. As obrigações de **(a) antecipação das metas de universalização dos serviços**, estabelecidas no artigo 11-B da Lei federal nº 11.445/2007, e **ampliação da área atendível** decorrem, como visto, do disposto no Novo Marco Legal de Saneamento, cujas metas de atendimento envolvem toda a população do Município.

11.1. Nesse sentido, os compromissos a serem contratualmente assumidos pela SABESP perante os Municípios paulistas impactam diretamente no objeto dos contratos atuais – ampliação da área atendível – e nas metas vigentes – acréscimo e antecipação de investimentos. Por essa razão, a minuta de ofício esclarece que cada Município contará com um anexo técnico específico ao futuro contrato de concessão, a ser elaborado conforme os parâmetros indicados no Anexo 2 do ofício, que veiculará aspectos relacionados ao plano de investimentos no território municipal.

11.2. O citado Anexo 2 explicita, ainda, as condições gerais propostas para o novo contrato de concessão – notadamente o objeto, o prazo e as partes – e veicula os parâmetros a serem considerados na elaboração do anexo técnico de cada Município. Quanto a esse derradeiro aspecto, a minuta de ofício destaca a relevância de participação ativa dos Municípios no detalhamento do respectivo anexo após o recebimento do ofício em exame.

12. Quanto à **equalização de prazos**, a medida é justificada pela necessidade de dar sustentabilidade econômico-financeira no longo prazo à SABESP e manter o subsídio cruzado tarifário.

13. A propósito, cabe recordar que o próprio artigo 14 da Lei federal nº 14.026/2020 permite alteração de prazo no âmbito da substituição de contratos em execução por novos contratos de concessão. Além disso, o artigo 13, inciso V e §1º, da Lei federal nº 14.026/2020, recordado pela origem em sua manifestação técnica, embora trate de situação diversa, também acena para a possibilidade de alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para novo modelo de prestação, inclusive com a



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

substituição de contratos com prazos distintos, que poderão ser reduzidos ou prorrogados, de maneira a convergir a data de término com o início do contrato de concessão definitivo. Sendo assim, inexistente impedimento à unificação dos prazos dos contratos vigentes, cujo termo final será 19 de outubro de 2060, prazo mais longo dos contratos atualmente em execução.

14. No tocante **(b) ao arranjo proposto para a prestação regionalizada dos serviços por meio da URAE 1 - Sudeste** e à **(c) unificação dos contratos vigentes**, cabe lembrar que, atualmente, a prestação dos serviços pela SABESP no Estado de São Paulo se dá, em regra, por meio da formalização de convênios de cooperação e contratos de programa, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal e do artigo 45 da Lei Complementar nº 1.025/2007, e de contratos de prestação de serviços e termos de cooperação técnica, conforme artigo 44 da Lei Complementar nº 1.025/2007.

15. Com o advento do Novo Marco Legal de Saneamento, passou-se a admitir três formas de prestação regionalizada<sup>2</sup>: **a prestação organizada via “unidades regionais de saneamento básico”, ou, subsidiariamente, “blocos de referência”**; a organizada por **regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, nos termos do artigo 25, §3º, da Constituição Federal**; e a organizada via **gestão associada**, conforme artigo 241 da Constituição Federal.

---

<sup>2</sup> Embora a Lei federal nº 11.445/2007 utilize o conceito de “prestação regionalizada” para a prestação dos serviços por meio de unidades regionais, blocos de referência e regiões metropolitanas/aglomerações urbanas/microrregiões (artigo 3º, VI), contrapondo-o ao conceito de “gestão associada”, definido no artigo 3º, II, como “associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”, optou-se por adotar, acerca das formas de regionalização e estruturas de governança, a sistematização proposta por Rodrigo Pagani *et. al* em “A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa”, por nos parecer refletir de forma acurada a miríade de alternativas admitidas pelo novo marco legal de saneamento para a prestação dos serviços via regionalização.

V. SOUZA; Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; MONTEIRO, Vera Cristina Caspari; CORRÊA, Hector Augusto Berti; COELHO, Juliana Santos Pinto; ALVES, Karen Amaral; BALOG, Lucas Gabriel Campos. “A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa”. **R. de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

15.1. A corroborar a assertiva, a Lei federal nº 11.445/2007 faz alusão, em diversos trechos, às formas de prestação regionalizada acima elencadas **de maneira alternativa**. Vale dizer: os entes federativos – notadamente os Estados enquanto condutores do processo de regionalização – podem optar pela prestação regionalizada dos serviços por meio da criação de aglomerados regionais – unidades regionais de saneamento básico (**lei ordinária**) ou regiões metropolitanas e afins (**lei complementar**). De forma subsidiária aos Estados, a União poderá formar blocos de referência<sup>3</sup>. Por fim, os entes federativos podem escolher se associar **voluntariamente**, modelo já admitido na redação anterior da lei, para a gestão associada dos serviços públicos de saneamento, nos termos do artigo 241 da Constituição, sendo que a organização do exercício de competências nessa hipótese se dará por meio de instrumentos de natureza contratual.

15.2. É o que se depreende dos seguintes dispositivos:

“Art. 8º **Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:**

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

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

§ 1º **O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal**, observadas as seguintes disposições:

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais,

---

<sup>3</sup> Note-se, inclusive, que a lei federal parece exigir a celebração de convênio de cooperação no âmbito das unidades regionais criadas para a prestação regionalizada **apenas** na hipótese de formação de blocos de referência pela União, a teor da dicção expressa do artigo 3º, VI, “c”:



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

§ 2º Para os fins desta Lei, **as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.**

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).

§ 4º **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 de autorização legal.**

§ 5º **O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.”**

“Art. 24. **Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços**, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a **área de abrangência da associação ou da prestação.”**

16. Quanto à opção do Estado de São Paulo pela prestação regionalizada por meio de unidades regionais de saneamento básico, faço referência aos itens 5 a 8 do **Parecer CJ/SEMIL nº 437/2023**, que analisou a recente alteração do Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021:

“5. De início, recorro que a **Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, traz como princípio fundamental da prestação dos serviços o seu caráter **regionalizado**, “com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (**artigo 2º, inciso XIV**). Define, para essa finalidade, a **prestação regionalizada** como sendo “a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município” (artigo 3º, inciso VI), podendo ser estruturada em: a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal (alínea “a”); b) **unidade regional de saneamento básico, instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos (alínea “b”);** e, c) bloco de referência, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 da lei (alínea “c”).

6. Com fundamento nos citados dispositivos, a **Lei nº 17.383, de 5 de julho de 2021**, criou 4 (quatro) Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAEs, integradas pelos Municípios relacionados no Anexo Único da lei (artigo 3º), “com vistas à uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, visando à geração de ganhos de escala, à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, bem como ao atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos Municípios que as integram” (artigo 1º).

7. O artigo 5º da lei trata da governança interfederativa das URAEs, pontuando os seguintes aspectos: (i) necessidade de observância do Estatuto da Metrópole; (ii) existência de instâncias executiva e deliberativa, esta com representação da sociedade civil; (iii) organização e funcionamento das estruturas a serem definidos no âmbito das URAEs. Eis o teor do dispositivo:

“Artigo 5º - A governança interfederativa das URAEs previstas no Anexo Único desta lei **seguirá o disposto na Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)**, e compreenderá em sua estrutura básica:

I - instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da respectiva - URAE;

II - instância colegiada deliberativa com **representação da sociedade civil;**

III - organização pública com funções técnico-consultivas;

IV - sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Parágrafo único - **A organização e o funcionamento das estruturas de governança interfederativa serão decididos no âmbito das URAEs.**”

8. Nessa toada, o Decreto nº 66.289/2021 regulamentou a Lei nº 17.383/2021, para dispor sobre a adesão dos Municípios às respectivas URAEs e sobre a estrutura de governança interfederativa de que trata o artigo 5º acima transcrito. O regulamento veicula normas gerais acerca da **composição** e das **competências** dos colegiados das URAEs, de modo a permitir a sua instalação. Nada obstante, estabelece que a sua **organização e funcionamento**, assim como outras competências não previstas no decreto, serão tratados em regimentos internos, a serem aprovados pelo Conselho Deliberativo, conforme artigos 3º, §5º, e 7º, inciso VI.” (grifos no original)

17. Portanto, no Estado de São Paulo, a criação das unidades regionais permite o exercício coordenado de competências pelos titulares em matéria de saneamento básico, sendo a base institucional dessa coordenação entre Estado e Municípios formada pela lei estadual, pelo decreto que a regulamenta, pelos regimentos internos a serem editados pelas estruturas de governança das URAEs e pelas decisões tomadas no âmbito dos colegiados<sup>4</sup>.

18. Tal arranjo permite a unificação do exercício dos poderes concedentes nas estruturas de governança interfederativa da prestação regionalizada, desconstruindo a premissa do “velho modelo de regionalização” de “exercício pulverizado de poderes concedentes, especialmente o de outorga da prestação dos serviços, para apostar na sua substituição por um novo, de exercício concentrado desses poderes”<sup>5</sup>. Essa perspectiva autoriza, a nosso ver, que a URAE 1 – Sudeste, representando os titulares dos

<sup>4</sup> Acerca da observância do Estatuto da Metrópole pelas estruturas de governança interfederativa das URAEs, exigência do Novo Marco Legal de Saneamento, v. artigo 5º, “caput”, da Lei nº 17.383/2021, e artigo 2º, §2º, do Decreto nº 66.289/2021. V., também, Parecer CJ/SIMA nº 134/2021 e Parecer CJ/SEMIL nº 437/2023.

<sup>5</sup> V. SOUZA; Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; MONTEIRO, Vera Cristina Caspari; CORRÊA, Hector Augusto Berti; COELHO, Juliana Santos Pinto; ALVES, Karen Amaral; BALOG, Lucas Gabriel Campos. “A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa”. **R. de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023. p. 197.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

serviços, celebre com a SABESP o contrato de concessão que substituirá os demais contratos vigentes.

19. Importante notar que não se está a falar, propriamente, de delegação de competências à URAE 1 – Sudeste, mas sim do reconhecimento, pelos titulares dos serviços (Estado e Municípios), da necessidade de coordenação, por um polo agregador, do exercício de suas prerrogativas, inclusive, em determinadas situações, com a sua sujeição à decisão da maioria nos colegiados interfederativos<sup>6</sup>.

19.1. Nesse exato sentido, o artigo 8º da Lei nº 17.383/2021 afirma que a decisão acerca da entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços será tomada pelos titulares dos serviços de que trata a lei “por meio de deliberação específica tomada no âmbito da estrutura de governança interfederativa da respectiva URAE”, em alusão ao disposto no artigo 8º, §5º, da Lei federal nº 11.445/2007, segundo o qual “o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação”.

20. Como decorrência do exposto, o arranjo proposto pela origem, em que as decisões atinentes à prestação regionalizada são tomadas por meio das estruturas de governança interfederativa da URAE 1 – Sudeste, inclusive a substituição dos contratos em vigor por um contrato de concessão único com o prestador, no qual a representação dos entes federativos se dará pela URAE 1 – Sudeste, **nos parece consentânea com o disposto no artigo 14 da Lei federal nº 14.026/2020 e aderente ao Novo Marco Legal de Saneamento.**

<sup>6</sup> Nessa linha, v. o disposto nos §§ 7º e 8º do artigo 1º do Decreto nº 62.889/2021, com a redação dada pelo Decreto nº 67.880/2023:

“§ 7º - Constitui condição de permanência do Município na respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE o cumprimento das deliberações tomadas pelos órgãos colegiados para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

§ 8º - O regimento interno do Conselho Deliberativo disciplinará o tratamento a ser dado ao Município que não implementar, no seu âmbito, as deliberações tomadas pelos órgãos colegiados da Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE.”



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO**  
**AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**

20.1. Para a estruturação jurídica desse arranjo, descrito no Anexo 1 da minuta de ofício, apontamos os seguintes aspectos de relevo:

20.1.1. **o modelo de prestação regionalizada por meio da URAE 1 – Sudeste prescinde, a nosso ver, de celebração de convênio de cooperação entre os entes federativos e entre estes e a URAE 1 – Sudeste**, vez que, como já assinalado neste opinativo, a gestão associada não se confunde com prestação regionalizada por meio de unidades regionais criadas por lei ordinária estadual;

20.1.2. a representação da URAE 1 – Sudeste no instrumento contratual a ser firmado com a SABESP deverá se dar pelo Coordenador do Conselho Deliberativo, nos termos do artigo 7º, VIII, e §6º, do Decreto nº 66.289/2021<sup>7</sup>;

20.1.3. o detalhamento de competências e do funcionamento dos colegiados da URAE 1 – Sudeste (instância executiva e Conselho Deliberativo) nos regimentos internos, além de necessário à coordenação do exercício de prerrogativas pelos diversos titulares dos serviços, é condição para a adequada gestão cotidiana da prestação regionalizada, materializada, em grande medida, no contrato único.

21. Em razão do apontado no item precedente, cumpre pontuar, em linha com a manifestação da área técnica, que a concordância dos Municípios com o arranjo institucional proposto, sob diferentes ângulos de análise, dispensa a edição de lei pela respectiva Câmara Municipal, pelas razões adiante indicadas.

<sup>7</sup> “Artigo 7º - São competências do Conselho Deliberativo, dentre outras definidas no regimento interno:

(...)

VIII - deliberar acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, no âmbito dos Municípios mencionados no Anexo Único da Lei nº 17.383, de 5 de julho de 2021, nos termos do artigo 14 da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

(...)

§ 6º - Compete ao Coordenador do Conselho Deliberativo representar a Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE.”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

21.1. os Municípios já aderiram à URAE 1 – Sudeste por meio da assinatura dos termos de adesão pelos respectivos Prefeitos<sup>8</sup>, conforme artigo 4º da Lei nº 17.383/2021, sendo que o artigo 7º, inciso VIII, do Decreto federal nº 11.599/2023 enuncia que a adesão do Município à estrutura de governança da prestação regionalizada será comprovada “por meio do instrumento de adesão dos titulares, **ou** por meio de formalização de convênio de cooperação ou de consórcio público pelos entes federativos, **conforme o caso**”;

21.2. como visto, a prestação regionalizada por unidade regional de saneamento básico não se confunde com a gestão associada do artigo 241 da Constituição Federal. Sob outro giro, ainda que se tratasse de hipótese de associação voluntária por convênio de cooperação (o que não é), a Lei federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei federal nº 14.026/2020, dispensou expressamente, no artigo 8º, §4º, a necessidade de autorização legislativa;

21.3. embora os Municípios tenham aprovado leis municipais no passado para a formalização de convênio e contrato com o Estado e a SABESP, cuidam-se de leis autorizativas cuja eficácia já se exauriu, vez que tiveram por objetivo, no aspecto concernente à prestação dos serviços pela SABESP e à regulação pela ARSESP, autorizar naquela ocasião a celebração dos citados instrumentos;

21.4. com o advento do Novo Marco Legal de Saneamento, da criação das URAEs pelo Estado e da adesão – voluntária – dos titulares à URAE 1 – Sudeste, as decisões relativas à prestação regionalizada dos serviços são materializadas por meio de deliberações tomadas pelas estruturas de governança interfederativa, que contam com representantes dos Municípios, do Estado e da sociedade civil;

---

<sup>8</sup> Cabe recordar, inclusive, que, à época de edição da lei estadual de criação das URAEs, vigorava o Decreto federal nº 10.588/2020, cujo artigo 2º, inciso II, previa que “Para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada: (...) II - na hipótese de **unidade regional de saneamento básico, com a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária**”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

21.5. por fim, em relação às leis municipais autorizativas que fazem menção à extinção do contrato em vigor na hipótese de desestatização da SABESP – situação em que ela deixaria de integrar a Administração Pública indireta do Estado, imperioso recordar que o artigo 13, § 6º, da Lei federal nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos), que previa que o contrato de programa automaticamente se extinguiria caso a prestadora contratada não mais integrasse a administração indireta do ente que autorizou a gestão associada, foi expressamente revogado pelo artigo 23, inciso III, “b”, da Lei federal nº 14.026/2020. Sendo assim, a lei federal que veicula normas gerais acerca da matéria afastou a consequência antes prevista de extinção do contrato em tais hipóteses.

22. Quanto ao **(d) planejamento regional dos serviços na URAE 1 – Sudeste**, conforme artigo 17 da Lei federal nº 11.445/2007, “o serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos”. Nessa toada, o plano regional de saneamento básico dispensa a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico (§3º), sendo que as suas disposições “prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem” (§2º).

23. No âmbito das URAEs, a lei estadual alude aos planos regionais em seu artigo 2º, “caput”, sendo que o artigo 7º, inciso I, do Decreto nº 66.289/2021 afirma ser competência do Conselho Deliberativo aprovar o plano regional.

23.1. A propósito, a minuta de ofício informa que o plano regional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da URAE 1 – Sudeste restará consubstanciado nos estudos que fundamentam a desestatização da SABESP, possibilidade expressamente admitida pelo artigo 19, parágrafo único, da Lei federal nº 14.026/2020<sup>9</sup>, “desde que contenham os requisitos legais necessários”.

<sup>9</sup> “Art. 19. Os titulares de serviços públicos de saneamento básico deverão publicar seus planos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2022, manter controle e dar publicidade sobre o seu cumprimento, bem como comunicar os respectivos dados à ANA para inserção no Sinisa.

**Parágrafo único. Serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

23.2. Quanto a esse derradeiro aspecto, o artigo 19 da Lei federal nº 11.445/2007 elenca o conteúdo mínimo do plano (“caput”) e exige “ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas” (§5º).

23.3. Por fim, cabe recordar que o apoio técnico e financeiro da União à adaptação da prestação dos serviços ao Novo Marco Legal de Saneamento está condicionado, além da adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada (inciso I) e da estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada (inciso II), à “elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural”, nos termos do artigo 13 da Lei federal nº 14.026/2020.

23.4. Sendo assim, considerando a autorização constante do artigo 19, parágrafo único, da Lei federal nº 14.026/2020, e que os estudos de desestatização, no tocante ao planejamento de investimentos para antecipação de metas de universalização e ampliação da área atendida pela Companhia, estarão refletidos nos anexos técnicos do contrato de concessão único, a ser deliberado no âmbito do Conselho Deliberativo, a opção da origem é aderente ao Novo Marco Legal de Saneamento, observados os demais apontamentos acima.

24. Por fim, o Anexo 3 da minuta de ofício destaca que a SEMIL, com fundamento no artigo 2º das disposições transitórias do Decreto nº 66.289/2021, organizará a primeira reunião do Conselho Deliberativo da URAE 1 – Sudeste<sup>10</sup>, ocasião

---

**concessão ou a privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários.”**

<sup>10</sup> A propósito, exclusivamente para fins de alocação de recursos públicos federais, vale recordar as seguintes condicionantes, elencadas no artigo 7º do Decreto federal nº 11.599/2023:

“Art. 7º A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos art. 9º, art. 48 e art. 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico e ficarão condicionados:

(...)

VII - à **estruturação da prestação regionalizada**, nos termos do disposto no art. 6º, **comprovada por meio**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

em que serão deliberados os regimentos internos da instância executiva e do próprio colegiado, bem como a minuta substitutiva do contrato de concessão, estruturando, portanto, a prestação regionalizada no âmbito da respectiva unidade regional.

25. Pelo exposto, conclui-se que o arranjo proposto para a prestação regionalizada na URAE 1 – Sudeste, acima analisado, envolve alteração de objeto, prazo e outras disposições contratuais vigentes, razão pela qual se faz necessária a comunicação aos Municípios quanto à proposta de substituição dos contratos. E, para essa finalidade, **a minuta de ofício apresentada pela origem atende às exigências do artigo 14, §§2º e 3º, da Lei federal nº 14.026/2020.**

26. Pontua-se, por final, que a minuta de ofício ainda não traz a minuta propriamente dita do aditivo contratual. Porém, entende-se que a apresentação da minuta de aditivo não representa condição para que se inicie o procedimento previsto no artigo 14 da Lei federal nº 14.026/2020, mesmo porque o §2º menciona que deverá ser apresentada a *proposta* de substituição dos contratos existentes, podendo se considerar como proposta justamente o arranjo sugerido para o novo pacto. Ademais, é natural que a minuta final de aditivo seja resultante das interações feitas pelas partes, como resultado do cronograma proposto pela Pasta para a sua formalização. Assim, não se vislumbra irregularidade em tal procedimento.

---

### da publicação:

- a) da lei complementar correspondente, nas hipóteses de região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou de RIDE;
- b) **da lei ordinária correspondente, na hipótese de unidade regional de saneamento básico;** ou
- c) da resolução do Comitê Interministerial de Saneamento Básico correspondente, na hipótese de bloco de referência;

VIII - **à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de instituição da estrutura de governança, comprovada por meio do instrumento de adesão dos titulares,** ou por meio de formalização de convênio de cooperação ou de consórcio público pelos entes federativos, conforme o caso; e

IX - **à constituição da entidade de governança federativa no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de instituição da estrutura de governança, comprovada por meio da apresentação de regimento interno aprovado,** ou de instrumento equivalente.”

Vale notar que o §12 do dispositivo relativiza a importância do prazo de adesão e de constituição da entidade de governança interfederativa, ao dispor que “no momento em que as condicionantes elencadas nos incisos VIII e IX do caput forem cumpridas, **ainda que fora do prazo estipulado,** considera-se atendida a condicionante para alocação de recursos.”



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO**  
**AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**

27. Apenas se coloca que, antes de celebrada, a minuta respectiva deverá ser objeto de nova análise jurídica.

28. Com essas conclusões, restitua-se o expediente à Chefia de Gabinete, **com urgência**, para prosseguimento.

São Paulo, 26 de setembro de 2023.

Assinatura manuscrita em azul da Camila Rocha Cunha Viana.

**CAMILA ROCHA CUNHA VIANA**

**Procuradora do Estado Chefe Substituta**

**Consultoria Jurídica da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística**

**GUILHERME MARTINS PELLEGRINI**

**Procurador do Estado**

**Núcleo de Parcerias e Transportes**

**THIAGO MESQUITA NUNES**

**Procurador do Estado Assessor**

**Coordenador do Núcleo de Parcerias e Transportes**

## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: QKK5-AZJF-ACTA-6FHP



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 26/09/2023 é(são) :

- CAMILA ROCHA CUNHA VIANA - 26/09/2023 21:53:05 (Docflow)