



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

**PROCESSO:** 021.00000097/2024-33

**INTERESSADO:** Secretaria de Parcerias em Investimentos

**PARECER:** NPT nº 12/2024

**EMENTA:** DESESTATIZAÇÃO. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP. Análise prévia à deflagração de consulta pública quanto à minuta de contrato voltada à substituição dos contratos vigentes formalizados com municípios paulistas. 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. Minuta contratual que atende o modelo de prestação regionalizada através da URAE 1 – Sudeste, conforme Lei nº 17.383, de 5 de julho de 2021. Possibilidade de utilização, como plano regional de saneamento básico, dos estudos que fundamentam a concessão. Artigo 19, parágrafo único, da Lei nº 14.026/20. Viabilidade de designação da ARSESP como agência reguladora do contrato. Minuta do contrato que congrega, ademais, as cláusulas essenciais exigidas pelo artigo 23 da Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelo artigo 10-A da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, assim como as condições de validade impostas pelo artigo 11 do último diploma legislativo. Viabilidade jurídica de submissão dos documentos à consulta pública.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

**À Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral,**

1. Os autos foram inaugurados a partir de Nota Técnica elaborada pela Secretaria de Parcerias em Investimentos (SEI 0017318883), com a finalidade de apresentar a estrutura do novo contrato de concessão a ser firmado entre a Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário 1 – Sudeste (URAE-1) e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), com a correspondente exposição técnica-regulatória dos fundamentos das soluções propostas:

*O Estado de São Paulo, com fundamento na Lei Federal n.º 14.026/2020 (“Novo Marco do Saneamento” ou “NMSB”), e na Lei Estadual n.º 17.853/2023, almeja antecipar o prazo para atingimento das metas de universalização dos serviços de saneamento básico, haja vista a sua importância para a saúde e a qualidade de vida da população, bem como para a melhoria da segurança hídrica e resiliência climática dos Municípios paulistas. O prazo legal para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (“Serviços”) estabelecido no NMSB é 2033, todavia, por meio do processo de desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – “SABESP”, o Estado de São Paulo instrumentaliza a política pública para viabilizar a universalização dos Serviços nos municípios atendidos pela SABESP na URAE - 1 até 31 de dezembro de 2029, o que demanda a inclusão, nos contratos formalizados entre os Municípios e a SABESP, de instrumentos contratuais para assegurar a antecipação das metas, assim como de áreas ainda não atendidas pela SABESP, como rurais e núcleos urbanos informais consolidados.*

*Nesse contexto, os artigos 13 e 14 do Novo Marco do Saneamento estabelecem que (a) os contratos vigentes celebrados pelos Municípios poderão ser substituídos pelo Contrato em questão na hipótese de alienação do controle acionário da companhia estatal responsável pela prestação dos Serviços e (b) este Contrato poderá contemplar alterações em relação ao contrato a ser substituído, as quais podem envolver inclusive a uniformização, mediante prorrogação, dos prazos de vigência entre todos os contratos que serão substituídos.*

*Para atender essa regra prevista na legislação federal, o Estado de São Paulo desenvolveu o Contrato de forma consolidada como um documento único para todos os Municípios atendidos pela SABESP, de forma a assegurar mais governança, previsibilidade e qualidade à prestação dos serviços, contemplando regras e disposições aplicáveis, à atuação da SABESP, bem como para o exercício das competências legais dos entes inseridos na URAE-1, instituída pela Lei Estadual n.º 17.383/2021.*



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

2. A partir de tais premissas, o Corpo Técnico da SPI relata que o contrato foi desenvolvido de forma consolidada, sendo um documento único para todos os municípios atendidos pela SABESP, “de forma a assegurar mais governança, previsibilidade e qualidade à prestação dos serviços, contemplando regras e disposições aplicáveis à atuação da SABESP, bem como para o exercício das competências legais dos entes inseridos na URAE-1, instituída pela Lei Estadual n.º 17.383/2021”.

3. Não obstante o contrato seja único para toda a URAE-1, consigna a Nota Técnica que as especificidades de cada município constam dos anexos técnicos, desenvolvidos de forma individualizada para cada ente, “no qual são estabelecidas as disposições aplicáveis de forma específica, notadamente os investimentos obrigatórios e as metas a que se obriga a SABESP para viabilizar a universalização”.

4. No mais, a Nota Técnica apresenta um breve resumo do conteúdo contido nos capítulos contratuais e seus anexos.

5. Destarte, após a juntada no processo das minutas de contrato e anexos, a Chefia de Gabinete da SPI encaminhou os autos a este órgão jurídico, questionando se “(i) a estrutura do contrato proposto é condizente com o modelo regionalizado de prestação de serviço; e (ii) a minuta do contrato contém os requisitos essenciais exigidos pela legislação em vigor” (SEI 0017319414).

#### **É o breve relatório. Passamos a opinar.**

6. Em exame, minuta de contrato de concessão de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a ser celebrado entre a URAE-1 e a SABESP, com interveniência e anuência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), a qual pretende-se seja posta em consulta pública.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

7. Como contextualização para a análise, cumpre observar que a Lei nº 17.853, de 8 de dezembro de 2023, autorizou o Poder Executivo do Estado de São Paulo a realizar a desestatização da SABESP<sup>1</sup>.

8. O modelo planejado para o processo de desestatização, por sua vez, pressupõe a substituição de todos os contratos vigentes entre a SABESP e os municípios pertencentes à URAE-1 por contrato único, contemplando todas as obrigações que serão exigidas da companhia após a alienação, inclusive aquelas impostas pelo art. 2º da Lei nº 17.853/23<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> “Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar a desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 119, de 29 de junho de 1973, com alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, mediante pregão ou leilão em bolsa de valores ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários, bem como aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição, observado o regramento da Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996”.

<sup>2</sup> “Artigo 2º - O modelo adotado para a desestatização da SABESP deverá observar as seguintes diretrizes:

I - atendimento às metas de universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em todos os municípios do Estado atendidos pela companhia, considerando a inclusão de áreas rurais e núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020;

II - antecipação, para 31 de dezembro de 2029, do atendimento às metas de que trata o inciso I deste artigo, resguardados eventuais prazos inferiores previstos contratualmente;

III - redução tarifária, considerando, preferencialmente, a população mais vulnerável, respeitado o que dispõe o artigo 23 da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

IV - previsão de criação de controle anual para acompanhar o atendimento das metas a que se referem os incisos I e II deste artigo, com indicações das necessidades de investimento para os próximos anos, nos termos da regulação vigente;

V - prestação de serviços de qualidade, visando à melhoria da qualidade da água tratada e à redução de sua perda, e promovendo:

a) busca constante de mecanismos de atendimento em épocas de estiagem e de seca, promovendo a gestão sustentável dos recursos hídricos do Estado e a mitigação dos impactos ambientais gerados por eventos climáticos extremos, visando à segurança hídrica e ao combate à poluição dos corpos d'água;

b) modicidade tarifária, nos termos definidos nesta lei;

c) instrumentos ágeis de contestação das contas pelos consumidores;

d) incentivo ao uso consciente de água, incluindo seu reúso para fins que não necessitem de água potável;

e) medidas de combate ao desperdício em virtude de vazamentos e fraudes, bem como de fiscalização do descarte de efluentes em rios, mananciais e demais sistemas onde possa haver captação para uso humano;

f) práticas permanentes voltadas ao aprimoramento dos serviços prestados;

VI - garantia, nos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1º, aos funcionários e empregados constantes do quadro permanente da SABESP quando da publicação desta lei, de estabilidade, com manutenção do seu contrato de trabalho, por um período de 18 (dezoito) meses, contados da data de efetiva conclusão do processo de desestatização da companhia, excetuados os casos de demissão por justa causa, nos termos da legislação aplicável.

Parágrafo único - Para os fins de que trata o inciso III do "caput" deste artigo, a redução será realizada nas tarifas aplicáveis aos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1º, tomando por base o valor tarifário em vigor antes de se efetivar a desestatização e, nos anos subsequentes, o valor que seria apurado caso não fossem aplicadas as medidas previstas nesta lei, observados os índices de inflação cabíveis e a necessidade de atendimento à Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

9. Logo, previamente à realização de consulta pública cumpre avaliar se a minuta de contrato de concessão presta a tal finalidade.

### I – ADEQUAÇÃO DO CONTRATO À PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DO SERVIÇO DE SANEAMENTO E SUBSTITUIÇÃO DOS CONTRATOS EM VIGOR

10. No tocante ao arranjo proposto para a prestação regionalizada dos serviços por meio da URAE-1 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.

#### 11. Como pontuado no **Parecer CJ/SEMIL nº 551/2023**:

*15. Com o advento do Novo Marco Legal de Saneamento, passou-se a admitir três formas de prestação regionalizada: 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.*

*16. 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. 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.*

12. A conclusão quanto à alternatividade dos modelos de prestação regionalizada é depreendida dos seguintes dispositivos da Lei federal nº 11.445/07:



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

*“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, 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.”*

**13. Dentro de tal panorama, a opção do Estado de São Paulo foi pela prestação regionalizada por meio de unidades regionais de saneamento básico.**

Sobre a temática, é conveniente transcrever os 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*





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

*públicos de 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.*

*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.”

14. 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



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

internos a serem editados pelas estruturas de governança das URAEs e pelas decisões tomadas no âmbito dos colegiados.

**15. Essa perspectiva autoriza, assim, que a URAE 1 – Sudeste, representando os titulares dos serviços, celebre com a SABESP o contrato de concessão que substituirá os demais contratos vigentes.**

**16. Tais conclusões já haviam sido expostas no Parecer CJ/SEMIL nº 551/2023:**

*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>3</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.*

**17. Formalmente, concretizando tais premissas, o contrato prevê a celebração do instrumento pela URAE 1 – Sudeste e a SABESP. Ademais, o contrato adequadamente define a URAE 1 – Sudeste como representante do Poder Concedente. Este último, por sua vez, é definido como “ESTADO e MUNICÍPIOS integrantes da**

<sup>3</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 NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

URAE-1, no exercício conjunto da titularidade dos SERVIÇOS objeto deste CONTRATO, conforme dispõe o art. 8º da Lei federal n.º 11.445/2007”<sup>4</sup>.

**18. Do ponto vista material, como resultado da unificação contratual, naturalmente haverá geração de ganhos de escala, bem como garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, fundamentos que orientam a regionalização pelo art. 2º, XIV, da Lei federal nº 11.445/07.**

**19.** Veja-se, por exemplo, que com um contrato único haverá naturais ganhos de escala, posto que a SABESP, como futura concessionária, prestará o serviço na totalidade dos municípios que integram a unidade regional, e não de forma isolada. Assim, abrem-se possibilidades de otimização tanto de custos operacionais quanto dos gastos com investimentos.

**20.** A prestação regionalizada também é refletida no modelo regulatório descrito no Anexo V da minuta contratual. Pelo modelo, a denominada *Receita Requerida*<sup>5</sup> não é fixada à SABESP individualmente para cada município ou mesmo para as unidades regionais do Estado. Ao contrário, é calculada de modo unificado para todo o contrato<sup>6</sup>, também a partir dos custos operacionais e investimentos globais realizados pela SABESP. Essa sistemática naturalmente garante que os investimentos em cada município abarcado pelo contrato sejam realizados, ainda que o serviço de saneamento não tivesse viabilidade técnica ou econômico-financeira caso fosse pactuado de forma isolada para o respectivo município.

**21.** Destarte, é notório que a modelagem contratual, do ponto de vista formal e material, se encontra em conformidade com a sistemática de prestação regionalizada do serviço.

<sup>4</sup> Conforme glossário da minuta de contrato.

<sup>5</sup> Conforme definido no Anexo X, a “*receita necessária para cobrir os custos da SABESP definidos em termos regulatórios, considerando custos eficientes e um retorno adequado para o capital investido de modo prudente, definida no processo de REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA, na forma do item 3.4 deste ANEXO*”.

<sup>6</sup> Isso não significa, naturalmente, que a tarifa final aplicada aos usuários também seja uniforme. A estrutura tarifária final também resulta das diferentes tabelas regionais vigentes, nos termos da Deliberação ARSESP nº 1.395/2023, conforme explicitamente previsto no item 6.2 do Anexo IV.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

22. No mais, especificamente **quanto à substituição dos atuais contratos de programa por novo contrato de concessão**, cabe recordar que o artigo 14 da Lei federal nº 14.026/20 permite a troca em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, o que é justamente o caso.

23. Além disso, o artigo 13, inciso V e §1º, da Lei federal nº 14.026/20, 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 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, com termo final em 2060.

24. O §1º do art. 14 da Lei federal nº 14.026/20 ainda é mais explícito no sentido de que poderá haver alteração de prazo, objeto e demais cláusulas dos contratos, de forma que não há empecilho a que o contrato em estudo seja utilizado.

25. Nesse ponto convém observar que a SABESP atualmente detém contratos individuais com cada município integrante da URAE-1, e o que será feito, como já comentado, é a substituição de todos os instrumentos por um único contrato de concessão.

26. No nosso ver, essa sistemática é possível, dado que o artigo 14 da Lei federal nº 14.026/20 não deve ser interpretado como a permitir que a substituição ocorra apenas por novos contratos individualizados. Uma interpretação restritiva do dispositivo nesse sentido conflitaria com um dos princípios fundamentais do marco legal do saneamento básico, consistente na promoção da regionalização dos serviços (art. 2º, XIV).

27. Para chegar a tal conclusão basta ver que, caso só fosse possível substituir os atuais contratos por termos individuais, a implementação da regionalização (i) ou seria adiada em muitos anos, apenas se concretizando em um futuro contrato firmado pela URAE-1, após o término de vigência dos atuais contratos



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

individuais; (ii) ou dependeria da extinção dos contratos atuais, com todas as intercorrências próprias, e da realização de nova licitação, o que notoriamente não se coaduna com a regra do artigo 14, que possibilita que a desestatização se faça atrelada a novo contrato, podendo conter prazo, objeto e cláusulas próprias.

28. Assim, é inegável que **uma leitura sistemática do marco legal do saneamento básico deve levar à conclusão de que o art. 14 da Lei nº 14.026/20 também permite a substituição dos atuais contratos por um único contrato regionalizado.**

29. De qualquer forma, frise-se que no novo contrato o rol dos entes que figuram como poder concedente será o mesmo daqueles que atualmente detém contratos individuais – eis que a URAE-1 faz a **representação** dos poderes concedentes, havendo exercício conjunto de titularidade. Ademais, o novo contrato trará um anexo técnico com descritivo próprio e individualizado para cada município, contendo diagnóstico dos serviços de abastecimento de água e esgoto, definição da evolução das metas de cobertura para fins de universalização e indicação dos investimentos obrigatórios na localidade. Logo, de certa forma o Anexo II – Anexo Técnico de Cada Município fará as vezes do que seria um agrupamento das descrições técnicas de todos os contratos, caso firmados individualmente.

30. Por todas essas razões, **enxergamos como viável juridicamente a sistemática proposta para a prestação regionalizada, bem como para a substituição dos atuais contratos em vigor.**

## II – POSSIBILIDADE DE USO DOS ESTUDOS QUE FUNDAMENTAM A CONCESSÃO E A DESESTATIZAÇÃO COMO PLANO DE SANEAMENTO

31. Quanto ao 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



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

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).

32. No âmbito das URAEs, a lei estadual também 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.

33. A propósito, **a instrução dos autos indica que o plano regional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da URAE-1 restará consubstanciado nos estudos que fundamentam a desestatização da SABESP<sup>7</sup>.**

34. Tal possibilidade é expressamente admitida pelo artigo 19, parágrafo único, da Lei federal nº 14.026/2020, que preceitua que “serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários”.

35. Quanto a esse derradeiro aspecto, o artigo 19 da Lei federal nº 11.445/2007 elenca o conteúdo mínimo do plano<sup>8</sup> 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).

36. Assim, **desde que seja indicado, nos estudos que fundamentam a desestatização da SABESP, os elementos que fazem as vezes do plano**

<sup>7</sup> A minuta contratual também reflete essa opção, ao conceituar como “Plano Regional de Saneamento” como o “documento de planejamento e execução dos SERVIÇOS no âmbito da ÁREA ATENDÍVEL, conforme o § 3º do art. 17 da Lei Federal n.º 11.445/2007, observado o disposto no art. 19 da Lei Federal nº 14.026/2020”.

<sup>8</sup> “Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

regional, contendo todas as características exigidas pelo artigo 19 da Lei federal nº 11.445/2007, e que tais elementos também sejam postos em audiências e consultas públicas, não há empecilho para o uso da opção aventada.

37. Sobre este ponto, por fim, se destaca também que o artigo 19, *caput* da Lei federal nº 11.445/2007 admite que sejam elaborados planos específicos para cada serviço que compõe o saneamento básico. Logo, não há empecilhos a que os elementos que consubstanciarão o plano regional tratem apenas dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário (art. 3º, I, *a* e *b*, da Lei federal nº 11.445/07). Desse modo, consequentemente, deve ser dado prosseguimento, paralelamente, à elaboração do plano regional para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º, I, *c* e *d*, da Lei federal nº 11.445/07).

### III – ELEIÇÃO DA ARSESP COMO ENTIDADE REGULADORA DO CONTRATO

38. Também se coloca, como aspecto geral, que **o contrato indica que as funções de regulação e fiscalização contratual serão exercidas pela ARSESP**, ainda que o contratante não seja apenas o Estado de São Paulo, mas a URAE-1, que também é composta pelos municípios que a integram.

39. Sobre o assunto, independentemente do disposto na legislação estadual acerca do tema, os arts. 8º, §5º, e 23, §1º<sup>10</sup>, da Lei federal nº 11.445/2007 autorizam, por si só, que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico deleguem a regulação desses serviços a qualquer agência reguladora, exigindo apenas que isso ocorra nos termos de instrumento de delegação a ser firmado junto à entidade dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e

<sup>9</sup> “Art. 8º. (...) § 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”.

<sup>10</sup> “Art. 23. (...) § 1º A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

financeira, bem como que atenda aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade em suas decisões<sup>11</sup>.

**40.** Assim, nos limites da competência estritamente jurídica deste órgão consultivo, conclui-se que é possível que a ARSESP celebre diretamente com a URAE-1 instrumento que tenha por objeto a delegação à agência reguladora estadual das atividades de regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento básico.

**41.** 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”.

**42.** Ademais, também se acrescenta que o Decreto nº 66.289, de 02 de dezembro de 2021, com a redação dada pelo Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023, expressamente dispõe que: (i) os municípios aderentes às unidades regionais devem observar as deliberações dos órgãos colegiados integrantes da estrutura de governança da Unidade a que tenham aderido<sup>12</sup>; e (ii) compete ao Conselho Deliberativo de cada unidade decidir acerca da celebração de convênios que envolvam os serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário prestados nesses municípios<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> “Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”.

<sup>12</sup> “Art. 1º. (...) § 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”.

<sup>13</sup> “Art. 7º. (...) 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”.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

43. Destarte, desde que previamente à assinatura do contrato em apreço tenha sido formalizada a delegação à ARSESP, não há impedimentos à indicação da agência estadual como reguladora e fiscalizadora do contrato.

#### IV – ELEMENTOS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA

44. Põe-se, ainda, a análise a respeito da compatibilidade dos termos contratuais com a legislação de regência, em especial no que se refere aos elementos essenciais que devem constar do ajuste.

45. A Nota Técnica que inaugura este expediente endereçou, de forma específica, alguns pontos relacionados a essa questão, conforme preocupação assim externada:

*Esta Nota Técnica tem a finalidade de apresentar a estrutura do Contrato com a correspondente exposição técnica-regulatória dos fundamentos das proposições. O objetivo, em adição, é evidenciar que o regramento proposto no Contrato reflete as cláusulas obrigatórias assim determinadas na legislação geral sobre concessões, em especial o art. 23 [1] da Lei Federal n.º 8.987/1995 (“Lei de Concessões”), e na legislação setorial [2], com disposições específicas do saneamento básico, quais sejam (a) metas de qualidade e cronograma de universalização, (b) possíveis fontes de receitas alternativas à tarifária, (c) metodologia de cálculo de indenização de bens reversíveis não amortizados e (d) matriz de riscos*

*O Contrato é apresentado, ainda, no contexto de cumprimento dos demais requisitos extracontratuais contidos na legislação setorial, quais sejam (a) a edição do Plano Regional de Saneamento Básico e (b) a existência de normas de regulação aplicáveis ao projeto, incluindo a designação da agência reguladora.*

46. No mais, a questão foi objeto de provocação específica por parte da Administração, consoante se observa do despacho exarado pelo Chefe da Gabinete da SPI que remeteu os autos à análise por parte deste órgão jurídico.

47. A respeito do tema, convém apontar, inicialmente, que o contrato ora analisado se amolda à hipótese de concessão comum, atraindo, consequentemente, a disciplina encartada na Lei federal nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”).



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

48. Nesse sentido, um primeiro ponto de atenção diz respeito à previsão das cláusulas essenciais a contratos dessa natureza, conforme exigido pelo art. 23 da Lei de Concessões, o que parece ter sido devidamente observado, consoante se detalha a seguir.

49. O Título III (“Objeto, Legislação Aplicável e Interpretação”) do Contrato, em conjunto com o seu Anexo I – Municípios Atendidos, endereçam adequadamente os aspectos exigidos pelos incisos I e II do art. 23 da Lei de Concessões, englobando a disciplina relativa ao objeto e área da concessão, assim como ao modo, forma e condições da prestação do serviço. Apenas no que diz respeito ao prazo da concessão, também exigência do art. 23, inciso I, da Lei de Concessões, a previsão se encontra no Capítulo 1 (“Vigência”) do Título VIII (“Vigência e Extinção do Contrato”) do Contrato.

50. Por sua vez, os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço (art. 23, inciso III) constam da disciplina do Título V (“Dos Serviços”). Em especial, o termo de contrato faz remissão ao Anexo II – Anexo Técnico de Cada Município e ao Anexo VII – Fator U, Fator Q e Indicadores de Qualidade, os quais, conjuntamente, preveem em maior detalhe o escopo dos investimentos contratuais e os indicadores de qualidade a serem alcançados pelo serviço prestado, inclusive no que diz respeito às metas de cobertura e de perdas, assim como a sua aplicação para fins de impacto remuneratório.

51. A disciplina remuneratória (art. 23, inciso IV) está concentrada, principalmente, no Título VI (“Regime Econômico e Financeiro”), que trata das fontes de receita da concessionária, que envolvem, além do recebimento da tarifa, receitas adicionais, decorrentes de atividades acessórias, e receitas complementares, decorrentes da prestação de atividades complementares. Neste título é abordada também a disciplina dos processos de revisão e reajuste tarifários, além da alocação de riscos e equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

52. Destacam-se, nesse aspecto, o Anexo V – Modelo Regulatório e o Anexo VIII – Formação da Tarifa Inicial, que delineiam os parâmetros e



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

premissas cogentes a serem aplicados, pela instância reguladora, para a definição e subsequentes revisões tarifárias, de forma a assegurar, ao longo do contrato, uma remuneração adequada à SABESP pelos investimentos prudentes realizados, garantindo-se a modicidade tarifária e a sustentabilidade econômico-financeira do contrato. Por fim, o Anexo IV – Anexo Tarifário complementa a regulamentação contratual do tema, definindo a estrutura de composição da tarifa.

**53.** Os direitos e obrigações das partes contratuais, dos usuários e da ARSESP (art. 23, incisos V e VI), encontram-se previstos no Título IV (“Direitos e Obrigações”). A forma de fiscalização da execução contratual (inciso VII) encontra previsão no Título VII (“Gestão do Contrato”), Capítulos 1 (“Controle Social”) e 2 (“Fiscalização”). O regime sancionatório decorrente do descumprimento das obrigações contratuais pela prestadora (inciso VIII) é regulamentado no Capítulo 4 (“Infrações e Penalidades”) do mesmo Título VII, além de contar com anexo específico que o detalha (Anexo III – Infrações e Penalidades).

**54.** O Contrato conta com regulamentação expressa, ainda, a respeito dos bens vinculados à Concessão (Capítulo 3 – “Bens Vinculados” do Título V – “Dos Serviços”), assim como sobre a sua reversão ao final do Contrato, os casos de intervenção e extinção contratual, as indenizações correspondentes e a eventual possibilidade de prorrogação do prazo contratual (Título VIII – “Vigência e Extinção do Contrato”), o que é exigido pelos incisos IX a XII do art. 23 da Lei de Concessões.

**55.** A obrigação de prestação de contas e publicação de demonstrações financeiras periódicas (incisos XIII e XIV) são disciplinadas, essencialmente, no capítulo voltado à fiscalização (Capítulo 2 do Título VIII) e na seção voltada à gestão operacional e societária da SABESP (Seção 2 do Capítulo 2 do Título V), em especial na Cláusula 41, §§12º e 19º.

**56.** Finalmente, conforme exigência do inciso XIV do art. 23 da Lei de Concessões, prevê-se disciplina a respeito da solução de disputas contratuais no Título IX (“Solução de Divergências”), em formato de cláusula escalonada que privilegia a resolução autocompositiva. As disputas não resolvidas amigavelmente são remetidas à arbitragem, quando versarem a respeito de direitos patrimoniais disponíveis, consoante



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

permissivo legal constante do art. 23-A da Lei de Concessões. As disputas excluídas da jurisdição arbitral, no entanto, são remetidas ao foro judicial da Capital do Estado de São Paulo, assim como as demandas voltadas à obtenção de medidas cautelares ou antecipatórias que não possam aguardar a instauração do tribunal arbitral para a respectiva apreciação.

57. O art. 23 da Lei de Concessões dispõe ainda, em seu parágrafo único, que os contratos de concessão precedidos de obra pública deverão, adicionalmente às exigências acima mencionadas: (i) estipular os cronogramas físico-financeiros da execução das obras vinculadas à concessão; e (ii) exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

58. Entendemos que tal exigência normativa se aplica ao contrato sob análise, uma vez que, ainda que não haja uma estrita precedência temporal entre as intervenções a serem realizadas pela SABESP sobre os SISTEMAS<sup>14</sup> e a prestação dos serviços em si, o escopo contratual prevê diversos investimentos que se enquadram no conceito legal de obra pública<sup>15</sup>, atraindo a incidência do mencionado dispositivo.

59. No mais, ainda que, por hipótese, entenda-se de modo diverso, as mesmas exigências parecem decorrer da legislação estadual que rege o tema, na qual se prevê, como cláusulas essenciais em qualquer contrato de concessão de serviço público, as relativas a: (i) obrigação de execução das obras necessárias à prestação de serviço, com fixação dos respectivos prazos de início e conclusão e com especificação, quando for o caso, da forma e condições de seu pagamento pelo Poder Concedente; e (ii) garantias para a adequada execução do contrato (art. 8º, III e IX, da Lei estadual nº 7.835/1992).

<sup>14</sup> De acordo com a Cláusula 1ª, alínea (eee), da Minuta Contratual, os SISTEMAS são definidos da seguinte forma: “conjunto de bens, instalações, equipamentos, máquinas, aparelhos, edificações e acessórios integrantes dos sistemas coletivos de água e esgoto, objeto do CONTRATO, necessários à prestação dos SERVIÇOS, compreendendo os sistemas coletores, sistemas distribuidores, sistemas produtores e sistemas de tratamento que integram os BENS VINCULADOS, que reverterão ao ESTADO e/ou aos MUNICÍPIOS quando da extinção do CONTRATO”.

<sup>15</sup> De acordo com o art. 6º, XII, Lei federal nº 14.133/2021, no âmbito da legislação de contratações públicas, “obra” é definida como “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

**60.** Quanto à primeira exigência, entendemos suficientemente atendida. O Contrato prevê a universalização do serviço na área atendida pela SABESP até o ano de 2029 (Cláusula 2ª, §1º), principal resultado a ser atingido por meio das intervenções contratuais sob responsabilidade da SABESP. Em complemento a este objetivo principal, os documentos contratuais estipulam metas específicas de cobertura a serem atingidas anualmente pela companhia, além da realização de programas estruturantes e investimentos obrigatórios, cujo detalhamento se encontra no Anexo II – Anexo Técnico de Cada Município.

**61.** Outrossim, o Anexo II contém apêndice próprio, em que se apresenta o cronograma físico-financeiro referencial de execução dos investimentos necessários para o cumprimento do Contrato e Anexos. Assim, resta adequadamente atendido este requisito.

**62.** De outro lado, também entendemos que resta atendida a segunda exigência mencionada, conforme disciplina de garantia de execução prevista na Seção 4 do Capítulo 3 do Título IV do Contrato.

**63.** Ainda no que diz respeito à legislação de regência das concessões, nos parece que os documentos contratuais contemplam adequadamente as exigências constantes da Lei estadual nº 7.835/1992, em especial as cláusulas obrigatórias



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

previstas em seu artigo 8<sup>o</sup><sup>16</sup> que, no fundo, refletem essencialmente a disciplina constante do art. 23 da lei federal, objeto dos comentários supra.

**64.** O mesmo se pode dizer a respeito da legislação geral sobre contratações públicas, pois, além de atendidos os requisitos impostos pela legislação especial aos contratos de concessão, parecem também resultar atendidos os previstos na

---

<sup>16</sup> “Artigo 8.º - São cláusulas essenciais no contrato as relativas a:

I - objeto, área de prestação do serviço e prazo;

II - modo, forma e condições da prestação do serviço, com a indicação, quando for o caso, de padrões de qualidade e de metas e prazos para seu aperfeiçoamento;

III - obrigação de execução das obras necessárias à prestação de serviço, com fixação dos respectivos prazos de início e conclusão e com especificação, quando for o caso, da forma e condições de seu pagamento pelo Poder Concedente;

IV - direitos e deveres dos usuários e condições para que estes obtenham e possam utilizar o serviço;

V - critérios para fixação e alteração da tarifa, com previsão da periodicidade e dos parâmetros de cálculo dos reajustamentos, bem como especificação de outras fontes acessórias de receita, quando for o caso;

VI - mecanismos e critérios para o ressarcimento do concessionário em caso de redução ou estabilização da tarifa por motivo de interesse público relevante;

VII - valor dos recursos a serem aplicados e suas fontes de origem;

VIII - constituição de provisões para eventuais depreciações;

IX - garantias para a adequada execução do contrato;

X - casos de extinção da concessão;

XI - hipóteses em que será cabível a reversão dos bens aplicados no serviço;

XII - forma de fiscalização do serviço;

XIII - obrigatoriedade, forma e prazo de prestação de contas pelo concessionário;

XIV - exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas, na forma estabelecida pelo Poder Público, e das planilhas de cálculo do custo do serviço;

XV - responsabilidade das partes, penalidades a que se sujeita o concessionário e indicação das autoridades competentes para aplicá-las;

XVI - penalidades aplicáveis aos usuários pelo não cumprimento de obrigações legais ou regulamentares pertinentes à utilização do serviço;

XVII - indenizações devidas e critérios para o seu cálculo, quando for o caso;

XVIII - critérios para fixação de valores provisórios para indenização, nos casos de encampação ou resgate;

XIX - eventual outorga de poderes ao concessionário para promover as desapropriações ou constituir as servidões administrativas necessárias à execução do serviço concedido, com definição expressa de sua responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

XX - possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, desde que prevista no edital de licitação;

XXI - foro competente e modo amigável para solução das divergências contratuais;

XXII - outras cláusulas peculiares ao objeto da concessão”.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

Lei federal nº 14.133/2021, especialmente as cláusulas obrigatórias constantes do art. 92<sup>17</sup>.  
Da mesma forma, o quanto disposto pelo art. 50 da Lei estadual nº 6.544/1989<sup>18</sup>.

**65.** Faz-se premente a análise também a respeito do atendimento às exigências impostas pela legislação nacional aplicável ao setor de saneamento básico, constante, principalmente, da Lei federal nº 11.445/2007 e da Lei federal nº 14.026/2020.

<sup>17</sup> “Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

<sup>18</sup> “Art. 50 - São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto de seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento e, quando for o caso, os critérios de reajustamento;
- IV - os prazos de início, de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo conforme o caso;
- V - o valor e os recursos para atender às despesas;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - as responsabilidades das partes, penalidades e valor das multas;
- VIII - os casos de rescisão;



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

66. Em um primeiro plano, destaca-se que o art. 10-A da Lei federal nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei federal nº 14.026/2020, exige, para os contratos de concessão no setor de saneamento, a previsão de cláusulas essenciais que abranjam, além do previsto pelo art. 23 da Lei federal nº 8.987/1995, analisadas acima, o seguinte: (i) metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e outros recursos naturais, do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva; (ii) possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados; (iii) metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e (iv) repartição de riscos entre as partes<sup>19</sup>.

67. Quanto ao primeiro ponto, o Anexo II – Anexo Técnico prevê metas e indicadores relacionados à cobertura dos serviços, à redução de perdas de água e à qualidade do serviço. Estipula-se, ainda, que todos esses aspectos refletirão na remuneração a ser auferida pela SABESP, por meio da aplicação dos Fatores U e Q, calculados na forma do Anexo VII – Fator U, Fator Q e Indicadores de Qualidade, ao incidirem nos reajustes e revisões da Tarifa de Equilíbrio, conforme previsto no Anexo V – Modelo Regulatório. Além disso, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de penalidades, na forma do Contrato e de seu Anexo III – Infrações e Penalidades, inclusive a decretação de caducidade (Cláusula 53).

68. De outro lado, as metas relacionadas à eficiência na prestação dos serviços parecem ter sido endereçadas pela incidência do Fator X nos reajustes e IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa, previstos no artigo 78”

<sup>19</sup> “Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reuso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e área econômica extraordinária”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

revisões tarifárias, o qual, de acordo com o regramento constante do Anexo V, internaliza na Tarifa de Equilíbrio os ganhos de produtividade e eficiência tecnológica incidentes sobre a estrutura de custos da SABESP (item 9.6).

**69.** Por fim, o atendimento a metas relacionadas aos demais resultados propugnados pelo inciso I do art. 10-A da Lei 11.445/2007 foi prevista como obrigação imposta à SABESP, conforme Cláusula 9, (b), do Contrato, cujo detalhamento se dá nos termos dos Anexos II e VII, além da regulamentação da ARSESP a respeito do tema.

**70.** Quanto ao ponto trazido pelo inciso II, entendemos devidamente atendido, considerando a disciplina relativa a receitas adicionais e complementares do Contrato e, principalmente, do Anexo V (Capítulo 12).

**71.** A disciplina para apuração de eventual indenização por bens reversíveis não amortizados quando da extinção contratual (inciso III), por sua vez, também parece satisfatoriamente endereçada, considerando o regramento indenizatório constante do Título VIII, Capítulo 2, do Contrato, abarcando as diferentes hipóteses de encerramento contratual. No que tange ao detalhamento dos critérios para o cálculo, remete-se a norma regulatória a ser editada pela ARSESP, tendo-se notícia de que, no momento, a Agência promove estudos para elaboração de Deliberação endereçando o aludido tema, no âmbito da Consulta Pública nº 07/2023, em observância às diretrizes fixadas na Norma de Referência nº 3/2023 da Agência Nacional de Águas – ANA.

**72.** Por fim, a repartição de riscos entre as partes (inciso IV) também parece ter sido adequadamente tratada, considerando o quanto disposto na Seção 1 do Capítulo 3 do Título VI do Contrato, assim como os reflexos na matriz de riscos contratual decorrentes do modelo de regulação tarifária regrado pelo Anexo V.

**73.** Sob outro prisma, importa analisar o atendimento às condições de validade de contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, encartadas nos incisos do art. 11 da Lei federal nº 11.445/2007<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> “Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento básico:

I – a existência de plano de saneamento básico;



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

74. Quanto à necessidade de existência de plano de saneamento básico (inciso I), conforme argumentado acima neste opinativo, a instrução dos autos indica 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.

75. Reforçando o que fora argumentado alhures, não há óbice jurídico à utilização do mencionado expediente, que é, aliás, expressamente admitido pelo art. 19, parágrafo único, da Lei federal nº 14.026/2020. Contudo, é preciso que tais estudos indiquem os elementos que fazem as vezes do plano regional, abrangendo o conteúdo mínimo exigido pelo art. 19, *caput* e incisos, da Lei federal nº 14.026/2020, e que tais elementos também postos em audiências e consultas públicas.

76. Quanto à existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços (inciso II), apesar de tais elementos informativos não terem sido anexados ao expediente encaminhado a este órgão jurídico, o último despacho de encaminhamento faz alusão à sua existência e utilização para embasar a elaboração dos documentos contratuais juntados aos autos. Assim, a princípio, o requisito parece atendido.

77. Já quanto à existência de normas de regulação voltadas ao cumprimento das diretrizes do Novo Marco de Saneamento Básico, assim como a designação de entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação de serviços (inciso III), o requisito também parece atendido.

78. Com efeito, os documentos contratuais trazem ampla disciplina a respeito dos principais aspectos de sua regulação, voltadas ao cumprimento do objeto contratual e alinhadas às diretrizes do NMSB, detalhados acima, quando se tratou da previsão das cláusulas essenciais exigidas pelo art. 23 da Lei de Concessões. Ademais, o

---

II – a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico;

III – a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV – a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato;

V – a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

Contrato ainda remete à aplicação subsidiária das normas regulatórias editadas pela entidade reguladora competente, em complemento ao quanto disciplinado contratualmente, que são albergadas pelo termo definido “REGULAÇÃO” utilizado pelos documentos contratuais.

**79.** Como entidade responsável pela regulação e fiscalização contratual, foi designada a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP, o que, conforme argumentado em seção anterior deste parecer, dá-se em conformidade com a legislação.

**80.** A realização prévia de audiência e consulta públicas (inciso IV) também estará atendida antes da celebração do contrato, dado que este opinativo analisa justamente as minutas que serão divulgadas em tais atos.

**81.** O Contrato também parece atender à exigência legal a respeito da previsão de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico (inciso V).

**82.** Conforme argumentado acima, o Contrato prevê a universalização do serviço na área atendida pela SABESP até o ano de 2029, estipulando metas específicas de cobertura a serem atingidas anualmente pela companhia, além da realização de programas estruturantes e investimentos obrigatórios, com detalhamento se encontra no Anexo II – Anexo Técnico de Cada Município. Prevê-se, ainda, o reflexo remuneratório do eventual não atendimento às metas e indicadores de universalização e qualidade, por meio da aplicação do Fator U e do Fator Q, além da incidência de penalidades previstas contratualmente, de acordo com a regulamentação dada, principalmente, pelos Anexos VII – Fator U, Fator Q e Indicadores de Qualidade e III – Infrações e Penalidades.

**83.** Impõe-se, ainda, a análise a respeito do atendimento aos demais requisitos para o contrato trazidos pelos parágrafos do mesmo artigo 11 da Lei federal nº 11.445/2007<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> “Art. 11 (...)”

§1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

**84.** Nesse contexto, o §1º exige que os planos de investimentos e demais projetos albergados pelo Contrato sejam compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

**85.** *In casu*, como 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, é razoável presumir que os planos de investimento e projetos do Contrato, decorrentes dos mesmos estudos, sejam elaborados em consonância com o mencionado plano de saneamento. Contudo, tal compatibilidade não pode ser atestada por este Núcleo, dado que, além de tais documentos não terem sido juntados aos autos, tal análise diz respeito a aspectos técnicos que fogem ao escopo jurídico deste órgão, motivo pelo qual apenas se alerta à área técnica da Administração para que assegure o atendimento à mencionada diretriz exigida por lei.

**86.** O §2º exige, para os casos de prestação dos serviços de saneamento mediante contrato de concessão ou programa, que as normas de regulação constantes do contrato enderecem previsões específicas, que se reproduz a seguir, comentando-se, subsequentemente, a respeito do seu atendimento pelos documentos contratuais:

---

§2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

- I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
- II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico;
- III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
- IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:
  - a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
  - b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
  - c) a política de subsídios;
- V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
- VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

§ 5º Fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico”.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

(i) *a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida:* os serviços albergados pelo Contrato já são, atualmente, prestados mediante delegação contratual à SABESP por meio de contratos de programa. O contrato ora analisado será celebrado com base no permissivo do art. 14 da Lei federal nº 14.026/2020, em substituição e atualização ao regramento da delegação existente, visando, inclusive, adaptá-la à nova realidade de prestação regionalizada que se materializará, e objetivando o alcance mais célere e eficiente das metas de universalização na área atendível. No mais, conforme comentado acima, o Contrato prevê prazos e cronograma para a realização de investimentos voltados à universalização e a prestação dos serviços objeto do escopo contratual, de modo que se entende atendido o requisito legal sob exame;

(ii) *inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico:* trata-se de previsão muito semelhante à constante do inciso I do art. 10-A da Lei federal nº 11.445/07, de modo que se remete aos comentários feitos a respeito desse dispositivo, acima;

(iii) *as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas:* o requisito parece satisfatoriamente atendido, considerando o detalhamento de metas parciais, programas estruturantes e investimentos obrigatórios constante do Anexo II – Anexo Técnico;

(iv) *as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo sistema de cobrança e composição de taxas e tarifas, sistemática de reajustes e revisões de taxas e tarifas e eventual política de subsídios:* as condições para sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro do Contrato encontram-se adequadamente regradadas, seja no texto contratual (Título VI – Regime Econômico e Financeiro), seja nos Anexos V – Modelo Regulatório e VIII – Formação da Tarifa Inicial, que detalham os procedimentos para formação, revisão e reajuste tarifário, assim como as condições para a cobrança e aferição de receitas adicionais e complementares. Além disso, tais disciplinas também abarcam a composição da Tarifa Social para usuários elegíveis, incorporando política de subsídios à prestação dos serviços. A lógica de subsídios cruzados decorre, ainda, da própria estrutura regionalizada da prestação de serviços que é estruturada pelo Contrato,



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

considerando que as metas de cobertura e universalização poderão beneficiar os municípios integrantes da URAE-1 de forma não proporcional à carga tarifária que sobre eles recai. Por fim, a política de subsídios também envolve a diferenciação entre os conceitos de Tarifa de Equilíbrio, que deverá remunerar a SABESP, e Tarifa de Aplicação, a ser custeada pelos usuários, construída com vistas a possibilitar a redução das tarifas aplicadas aos usuários mediante a utilização de recursos públicos para auxílio a investimentos e/ou subvenções, notadamente os decorrentes do Fundo de Apoio à Universalização do Saneamento no Estado de São Paulo – FAUSP, instituído pela Lei nº 17.853/2023;

(v) *mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços*: sobre tal tema, remetemos aos comentários feitos acima, quando da análise sobre o cumprimento do inciso III do art. 11 da Lei federal nº 11.445/07 e do inciso VII do art. 23 da Lei federal nº 8.987/95. Em acréscimo, a Cláusula 40 do Contrato remete a regulamentação detalhada a respeito dos mecanismos de controle social dos SERVIÇOS a futura normativa a ser editada pela URAE-1, quando definitivamente constituída; e

(vi) *hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços*: tais disciplinas se encontram satisfatoriamente endereçadas no Capítulo V do Título VII do Contrato.

**87.** Por sua vez, o §3º determina que não haja disposições contratuais que prejudiquem as atividades de regulação e fiscalização, assim como o acesso às informações sobre os serviços contratados, o que igualmente parece atendido, considerando não se ter identificado previsões que restrinjam injustificadamente tais atividades e acesso. Já o §4º menciona a possibilidade de que determinadas condições de validade estipuladas no art. 11 se refiram ao conjunto de municípios abrangidos pela prestação regionalizada, o que de fato se verifica no Contrato. Por fim, o §5º exige que se vede a distribuição de lucros e dividendos aos acionistas da prestadora que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato, o que restou devidamente endereçado no §2º da Cláusula 12 do Contrato.

**88.** Um outro ponto a ser analisado diz respeito ao atendimento às diretrizes constantes da Lei nº 17.853/2023, que autorizou o Poder Executivo do Estado a promover as medidas de desestatização da SABESP. Mais especificamente, o artigo 2º da



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

referida lei<sup>22</sup> impõe que o modelo de desestatização observe as seguintes diretrizes, em relação às quais se tece comentários subsequentes:

(i) *atendimento às metas de universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em todos os municípios do Estado atendidos pela companhia, considerando a inclusão de áreas rurais e núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, com antecipação para 31 de dezembro de 2029*: quanto a esta diretriz, remetemos ao quanto comentado acima a respeito do atendimento ao art. 10-A, inciso I e ao art. 11, inciso V e §2º, II, todos da Lei federal nº 11.445/2007;

(ii) *redução tarifária, considerando, preferencialmente, a população mais vulnerável, respeitado o que dispõe o artigo 23 da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*: o Contrato prevê instrumentos que podem ser utilizados para fins de garantir a modicidade tarifária, inclusive com sua redução ao longo do

<sup>22</sup> “Artigo 2º - O modelo adotado para a desestatização da SABESP deverá observar as seguintes diretrizes:

I - atendimento às metas de universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em todos os municípios do Estado atendidos pela companhia, considerando a inclusão de áreas rurais e núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020;

II - antecipação, para 31 de dezembro de 2029, do atendimento às metas de que trata o inciso I deste artigo, resguardados eventuais prazos inferiores previstos contratualmente;

III - redução tarifária, considerando, preferencialmente, a população mais vulnerável, respeitado o que dispõe o artigo 23 da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

IV - previsão de criação de controle anual para acompanhar o atendimento das metas a que se referem os incisos I e II deste artigo, com indicações das necessidades de investimento para os próximos anos, nos termos da regulação vigente;

V - prestação de serviços de qualidade, visando à melhoria da qualidade da água tratada e à redução de sua perda, e promovendo:

a) busca constante de mecanismos de atendimento em épocas de estiagem e de seca, promovendo a gestão sustentável dos recursos hídricos do Estado e a mitigação dos impactos ambientais gerados por eventos climáticos extremos, visando à segurança hídrica e ao combate à poluição dos corpos d'água;

b) modicidade tarifária, nos termos definidos nesta lei;

c) instrumentos ágeis de contestação das contas pelos consumidores;

d) incentivo ao uso consciente de água, incluindo seu reúso para fins que não necessitem de água potável;

e) medidas de combate ao desperdício em virtude de vazamentos e fraudes, bem como de fiscalização do descarte de efluentes em rios, mananciais e demais sistemas onde possa haver captação para uso humano;

f) práticas permanentes voltadas ao aprimoramento dos serviços prestados;

VI - garantia, nos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1º, aos funcionários e empregados constantes do quadro permanente da SABESP quando da publicação desta lei, de estabilidade, com manutenção do seu contrato de trabalho, por um período de 18 (dezoito) meses, contados da data de efetiva conclusão do processo de desestatização da companhia, excetuados os casos de demissão por justa causa, nos termos da legislação aplicável.

Parágrafo único - Para os fins de que trata o inciso III do "caput" deste artigo, a redução será realizada nas tarifas aplicáveis aos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1º, tomando por base o valor tarifário em vigor antes de se efetivar a desestatização e, nos anos subsequentes, o valor que seria apurado caso não fossem aplicadas as medidas previstas nesta lei, observados os índices de inflação cabíveis e a necessidade de atendimento à Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

tempo. Pode-se mencionar, a esse respeito, a aplicação do Fator X nos reajustes e revisões tarifárias, que promove um compartilhamento dos ganhos de produtividade e eficiência tecnológica com os usuários, por meio da incidência de redutores tarifários. Do mesmo modo, a diferenciação conceitual feita pelo Contrato entre Tarifa de Equilíbrio e Tarifa de Aplicação, que, conforme comentado acima, permite que parcela da remuneração destinada à amortização dos investimentos realizados pela SABESP seja suportada por recursos públicos, notadamente do FAUSP, com desoneração parcial dos usuários dos serviços. Por fim, como também já se comentou acima, o Contrato promove regramento diferenciado para a Tarifa Social, destinada a aliviar a carga tarifária incidente sobre a população mais vulnerável;

*(iii) previsão de criação de controle anual para acompanhar o atendimento das metas a que se referem os incisos I e II deste artigo, com indicações das necessidades de investimento para os próximos anos, nos termos da regulação vigente:* o controle anual sobre o atendimento das metas de universalização dispostas no Contrato encontra previsão, dentre outros dispositivos, na Cláusula 9, (h) e Cláusula 42, §2º, do Contrato, assim como no regramento a respeito dos indicadores de metas e desempenho constante do Anexo II – Anexo Técnico; e

*(iv) prestação de serviços de qualidade, visando à melhoria da qualidade da água tratada e à redução de sua perda, e promovendo outros objetivos de cunho socioambiental:* o Contrato edifica estrutura de incentivos para fomentar a qualidade dos serviços prestados pela SABESP, assim como à redução de perdas, a partir, principalmente, dos indicadores de desempenho contratual e da aplicação do Fator Q, assim como a partir das penalidades previstas em Contrato, o que, a partir do que é possível avaliar sob o escopo estritamente jurídico que incumbe a este órgão opinativo, parece atender ao quanto exigido pela Lei nº 17.853/2023.

*(v) garantia, nos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1º, aos funcionários e empregados constantes do quadro permanente da SABESP quando da publicação desta lei, de estabilidade, com manutenção do seu contrato de trabalho, por um período de 18 (dezoito) meses, contados da data de efetiva conclusão do processo de desestatização da companhia, excetuados os casos de demissão por justa causa, nos termos da legislação aplicável:* esta diretriz trata da gestão de pessoas após a transferência do controle acionário da SABESP, a ser endereçada notadamente no edital que organizará a alienação das ações da estatal, assim como nos seus instrumentos



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

correlatos, não dizendo respeito, portanto, ao regramento contratual objeto da presente consulta, e por isso não será aqui analisada.

**89.** Além dos requisitos, condições de validade e cláusulas essenciais impostas pela legislação de regência, abordadas acima, convém ainda endereçar, ainda que de forma sucinta, um último tema inserido na disciplina contratual.

**90.** O Contrato de Concessão prevê a existência de duas figuras externas às partes, a do Verificador Independente (a quem incumbe avaliar o desempenho da SABESP na prestação dos serviços delegados, verificando o grau de atingimento dos Indicadores e Metas de Cobertura e Perdas) e a da Empresa Avaliadora (quem atuará na certificação anual de investimentos, informação necessária para a correta operacionalização das revisões tarifárias periódicas regradas no Anexo V – Modelo Regulatório). O regramento de atuação dessas figuras consta do Anexo VI – Diretrizes para a Atuação da Empresa Avaliadora e do Verificador Independente.

**91.** Apesar de sua contratação e custeio incumbir à Concessionária (Cláusula 26 do Contrato; item 2 do Anexo VI), o Verificador Independente e a Empresa Avaliadora deverão assumir posição absolutamente independente e equidistante em relação às partes do contrato de concessão, garantindo-se a sua isenção funcional para análise e manifestação a respeito da aferição e mensuração dos indicadores de desempenho, bem como certificação dos investimentos, com reflexos sobre a remuneração devida à Concessionária, notadamente via aplicação do Fator U e do Fator Q no âmbito do cálculo tarifário.

**92.** Trata-se de figuras comumente adotada nos projetos de concessão do Estado de São Paulo, e que, para o desempenho de suas funções, deverá coletar as informações necessárias à apuração dos indicadores de desempenho, inclusive por meio de medições de campo e inspeções *in loco*, para, a partir destas informações, elaborar relatórios e laudos técnicos com a apuração dos indicadores de desempenho, devendo ter, para tanto, acesso a toda a base de dados da concessão, promovendo a integração das equipes das partes e alinhamento em relação às melhores práticas a serem adotadas no acompanhamento e conferência dos indicadores de desempenho.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

### NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

**93.** Diante da complexidade deste projeto e do volume de dados e informações técnicas necessário à avaliação do desempenho da SABESP no contexto do novo arranjo contratual, parece justificada a exigência de contratação destas figuras externas às partes, com competência técnica devidamente comprovada, tanto para a elaboração de laudos e relatórios em condição equidistante das partes, quanto aos fundamentos técnicos que deverão ser considerados pela ARSESP na tomada de decisão, bem como na execução de atividades de apoio técnico à ARSESP no exercício das diversas prerrogativas fiscalizatórias que o contrato lhe atribui, viabilizando uma maior agilidade e qualidade técnica nas decisões administrativas, o que naturalmente é alinhado ao interesse público.

**94.** De qualquer forma, é salutar observar que tanto o Verificador Independente quanto a Empresa Avaliadora prestam apoio à ARSESP na atividade fiscalizatória, tomando a agência a decisão final, em âmbito administrativo, sobre as respectivas matérias (item 1.4 do Anexo VI). Assim, estará devidamente preservada a capacidade fiscalizatória e decisória da ARSESP a respeito dos assuntos contemplados entre as atribuições funcionais previstas àqueles.

**95.** Por todas as razões expostas acima, é o caso de concluir que a estrutura do contrato está condizente com o modelo regionalizado de prestação de serviço, concretizado na instituição da URAE-1. Ademais, a minuta do contrato e anexos contém os requisitos essenciais exigidos pela legislação em vigor, notadamente aqueles elencados nos artigos 10-A e 11 da Lei federal nº 11.445/07, bem como no artigo 23 da Lei federal nº 8.987/95 e art. 8º da Lei estadual nº 7.835/92.

**96.** Destarte, entendemos viável que tal documentação seja posta à consulta pública.

**97.** Faz-se apenas a ressalva de que a análise feita no âmbito do presente parecer restringiu-se ao conteúdo da minuta de contrato e anexos, não se analisando se os procedimentos para que o contrato seja firmado entre a URAE-1 e a SABESP foram cumpridos – mormente porque estes deverão ser atendidos posteriormente. Notadamente, para a celebração do contrato far-se-á necessária, entre outros, a aprovação





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NÚCLEO DE PARCERIAS E TRANSPORTES

por parte da URAE-1 da celebração do contrato de concessão e do plano de saneamento que consubstancia o processo de desestatização, bem como a eleição da ARSESP como entidade reguladora.

É o parecer. À apreciação superior.

São Paulo, 7 de fevereiro de 2024.

**Iago Oliveira Ferreira**  
Procurador do Estado  
Núcleo de Parcerias e Transportes

Guilherme Martins Pellegrini  
Procurador do Estado  
Coordenador do Núcleo de Parcerias e Transportes



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

**PROCESSO:** 021.00000097/2024-33

**INTERESSADO:** Secretaria de Parcerias em Investimentos

**ASSUNTO:** Minuta do Contrato de Concessão e Anexos - URAE 1 Sudeste.

1. Aprovo o **Parecer NPT nº 12/2024**, por seus próprios fundamentos.
2. Restituam-se os autos ao Núcleo de Parcerias e Transportes, para prosseguimento.

São Paulo, 7 de fevereiro de 2024.

Julia Maria Plenamente Silva  
Subprocuradora Geral do Estado Adjunta  
Respondendo pelo Expediente da Consultoria Geral