



**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 681/2023**

**EMENTA.** TERMO ADITIVO PARA ADEQUAÇÃO DO CONTRATO DE PROGRAMA Nº 099 AO REGIME DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN - E MUNICÍPIO DE CANOAS.

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo SEI 23.0.000051238-9 vinculando solicitação de parecer jurídico a esta Diretoria Jurídica para análise da legalidade do Termo Aditivo para adequação do Contrato de Programa nº 099 ao regime de concessão de serviço público, em que são partes a empresa Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan - e o Município de Canoas, tendo por objeto a prestação, em regime de exclusividade, dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, nos termos da Lei nº 11.445/2007.
2. A análise jurídica depende da juntada da documentação pertinente. Compulsando os autos do processo administrativo em epígrafe, verifica-se, em síntese:
  - ➔ Minuta do Termo Aditivo;
  - ➔ Relatório contendo questionamentos e respostas da Secretaria Municipal do Meio Ambiente;

É o relatório.

## II. DA ANÁLISE JURÍDICA

3. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.
4. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:  
(...)*

*(...)*

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

*(...)*

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*direta; (grifei)*

5. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

### III. DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

6. O saneamento básico se constitui em direito fundamental e elemento indissociável da saúde do cidadão, forte nos artigos 6º e 200 da Constituição Federal, *verbis*:

*Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

(...)

*Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:*

(...)

*IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;*

(...)

7. Já conforme o art. 21, inciso XX, do Diploma Constitucional, a instituição de diretrizes do saneamento básico é de competência da União e a construção e promoção de melhorias competem a todos os entes, nos termos previstos no art. 23 da Carta Magna. No mesmo sentido, os artigos 30 e 175 da Constituição Federal (CF) assim estabelecem:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

(...)

*V - organizar e prestar, diretamente ou **sob regime de concessão** ou permissão, os **serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

(...)

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente ou sob regime de concessão** ou permissão, sempre através de licitação, a **prestação de serviços públicos**.*

8. Nesse contexto, a Lei Orgânica do Município de Canoas regula o tema, em termos gerais, em seu Capítulo VII (grifos nossos):

*Capítulo VIII DO SANEAMENTO BÁSICO (Redação acrescida pela Emenda à Lei*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*Orgânica nº 3/1996)*

**Art. 276 O saneamento Básico é serviço público essencial como atividade preventiva das ações pública saúde e meio ambiente desenvolvidas pelo Município. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 3/1996)**

**Art. 277 O Saneamento Básico compreende a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a disposição final do esgoto pluvial e cloacal e do lixo, bem como a drenagem urbana. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 3/1996)**

**Art. 278 É dever do Município, com a cooperação do Estado e da União, proceda a extensão progressiva do saneamento básico a toda população urbana e rural, como condição fundamental de qualidade de vida de proteção ambiental e do desenvolvimento social. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 3/1996) (...)**

**Art. 280 O Município de forma cooperativa e integrada com o Estado e a União formulará a política e o planejamento da execução das ações de saneamento básico, respeitadas as diretrizes estaduais e federais quanto ao meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.**

**§ 1º O Município poderá manter seu sistema próprio de saneamento ou transferi-lo para terceiro através de concessão ou contrato nos termos da Lei.**

(...)

9. Portanto, conforme de depreende das normas constitucionais sobre o tema e da lei fundamental do Município, compete a este o estabelecimento de políticas e ações visando à criação, expansão e aperfeiçoamento do serviço de saneamento básico, diretamente ou através de delegação.
10. Dessarte, diante da possibilidade legal e constitucional de transferência da prestação dos serviços a terceiros e os critérios de repartição de competência, foi editada a Lei Federal 8.987/95, estipulando regras gerais de abrangência nacional.

#### **IV. DA CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

11. Como referido no item anterior, a Lei 8.987/95 dispõe sobre regras gerais de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, regulamentando o art. 175 da CF. Confira-se:

*Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.*

*Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.*

*Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, **mediante licitação**, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)*

(...)

*Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.*

12. Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>1</sup>:

*O ponto comum, em todas as modalidades de concessão, é a reserva que o concedente faz de alguns direitos, poderes e vantagens, como os de rescisão unilateral do contrato, fiscalização, punição etc.*

*No que diz respeito ao objeto da concessão, existem várias modalidades sujeitas a regime jurídico parcialmente diferenciado:*

*a) concessão de serviço público, em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei no 8.987/95 a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço;*

*(...), pode-se definir concessão, em sentido amplo, como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.*

(...)

*Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Esse é o conceito aplicável às concessões disciplinadas pela Lei no 8.987 e que poderá ser alterado em relação às parcerias público-privadas, porque, nesse caso, a remuneração por tarifa tende a deixar de ser a forma principal ou única de remuneração das empresas concessionárias*

13. No mesmo sentido, Carvalho Filho<sup>2</sup>:

*Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários. Nessa relação jurídica, a Administração Pública é denominada de concedente, e, o executor do serviço, de concessionário.*

<sup>1</sup> Pietro, Maria Sylvia Zanella Di Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018

<sup>2</sup> Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*A Lei nº 8.987/1995 também contribuiu para a fixação do perfil da concessão, realçando que se trata de delegação da prestação do serviço feita pelo concedente, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para sua execução, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 2º, II).*

*Pelos contornos do instituto, trata-se de um serviço público que, por beneficiar a coletividade, deveria incumbir ao Estado. Este, porém, decide transferir a execução para particulares, evidentemente sob sua fiscalização. Como o serviço vai ser prestado para os membros da coletividade, a estes caberá o ônus de remunerá-lo em prol do executor.*

*É, pois, com absoluto acerto que CAIO TÁCITO anota que, embora o vínculo principal seja o que liga o concedente ao concessionário, há outros existentes nesse negócio típico de direito público: “Na concessão de serviço público há situações jurídicas sucessivas, que lhe imprimem um caráter triangular.”<sup>5</sup> Com efeito, se, de um lado o negócio se inicia pelo ajuste entre o Poder Público e o concessionário, dele decorrem outras relações jurídicas, como as que vinculam o concedente ao usuário e este ao concessionário. Importante é saber que na concessão de serviço público há uma tripla participação de sujeitos: o concedente, o concessionário e o usuário.*

14. Em prosseguimento, as diretrizes nacionais sobre prestação de serviços de saneamento básico são estabelecidas pela Lei 11.445/07. Confira-se:

*Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.*

15. No ponto, relevante a questão da desnecessidade de processo licitatório, forte no art. 24, inc. XXVI da Lei 8.666/93 e no art. 38 do Decreto nº. 7.217/2010, que regulamentou a Lei nº. 11.445/2007. Confira-se:

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.*

16. Decreto 7.217/2010:

*Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico:*

*I - diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades;*

**II - de forma contratada:**

*a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou*

***b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*cooperação entre entes federados, no regime da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005; ou*

*III - nos termos de lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1o, da Lei no 11.445, de 2007, desde que os serviços se limitem a:*

*a) determinado condomínio; ou*

*b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.*

*Parágrafo único. A autorização prevista no inciso III deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.*

17. Dessarte, considerando-se que a empresa Corsan, quando da avença com o Município de Canoas no âmbito do Contrato de Programa 099, tratava-se de empresa pública e a relação jurídica entre ambos se dava nos termos da legislação acima, dispensável a licitação.

18. Ainda, relevante mencionar-se o instituto introduzido pela Lei 11.107/05, o chamado “contrato de programa”, em cujas bases se assentava a relação jurídica em análise. Veja-se:

*Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.*

*(...)*

*§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.*

**19. Portanto, em síntese, esse era o modelo jurídico e regulatório nos quais se deu a relação jurídica entre o Município de Canoas e a então empresa pública Corsan.**

## **V. DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO**

20. Contudo, a Lei 11.445/07, que como já referido, instituiu normas gerais de contratação de consórcios públicos, sofreu recente alteração pela Lei 14.026/20, a qual instituiu o chamado “novo marco regulatório” do saneamento básico no País, trazendo diversas inovações e metas ao setor.

21. No ponto, relevante a vedação ao contrato de programa, até então instituto jurídico regularmente utilizado pelos entes. Confira-se:

*Art. 1º Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a [Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000](#), para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a [Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003](#), para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação a unidades regionais, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. (grifo nosso)*

22. No mesmo sentido os artigos 8º e 10 da Lei 11.455/07, alterado pelo Diploma acima, *verbis*:

*Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*§ 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: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*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; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*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. (grifo nosso)***

*(...)*

*Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, **vedada a sua disciplina mediante contrato de programa**, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 1º (Revogado). (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*I - (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*a) (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*b) (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*II - (revogado). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

§ 2º (*Revogado*). (*Redação pela Lei nº 14.026, de 2020*)

§ 3º *Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual. (grifos nossos)*

23. Em conjunto com as relevantes alterações regulatórias acima, deu-se a alienação do controle acionário da empresa pública Corsan à iniciativa privada em 2022 (privatização), nos termos da Lei estadual 15.708/21, tornando necessária a adequação da relação jurídica entre a empresa e o Município de Canoas, em especial em função da adesão deste ente às condições previstas na referida Lei estadual.

#### VI. DA DESESTATIZAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

24. Como suprarreferido, a Lei Estadual 15.708/21 autorizou o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN e a conceder contrapartidas aos municípios que mantivessem a empresa como prestadora dos serviços após sua alienação e consequente transformação em empresa privada. Confira-se:

***Art. 1º** Fica o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul autorizado a alienar ou transferir, total ou parcialmente, a sociedade, os seus ativos, a participação societária, direta ou indireta, inclusive o controle acionário, transformar, fundir, cindir, incorporar, extinguir, dissolver ou desativar, parcial ou totalmente, seus empreendimentos e subsidiárias, bem como, por quaisquer das formas de desestatização estabelecidas no art. 3º da Lei nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995, alienar ou transferir os direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de controladas, a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade, assim como alienar ou transferir as participações minoritárias diretas e indiretas no capital social da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN.*

*§ 1º A desestatização de que trata o "caput" poderá ser executada mediante alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, abertura ou aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição, mediante pregão em bolsa de valores ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários nos mercados primário ou secundário, inclusive por meio de oferta pública inicial - IPO, observadas as normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.*

(...)

*§ 3º A CORSAN deverá fazer constar dos Termos Aditivos de Rerratificação dos Contratos mantidos entre a Companhia e os municípios, desde que firmados no prazo de até 90 (noventa) dias da vigência desta Lei, cláusula de vedação de resilição voluntária dos respectivos contratos.*

(...)

***Art. 2º** Fica o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul autorizado a ceder, a título de contrapartida, até o total de 63.000.000 (sessenta e três milhões) de ações da CORSAN, de sua titularidade, aos municípios que venham a firmar, em até 90 (noventa) dias após o início da vigência desta Lei, Termo Aditivo de Rerratificação do Contrato mantido com a Companhia, prevendo, cumulativamente:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*I - a extensão dos prazos contratuais, nos termos do art. 14, § 2º, da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020;*

*II - as cláusulas de que tratam os arts. 10-A, 10-B e 11-B da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026/20.*

*§ 1º A cedência das ações de que trata o "caput" será objeto de cláusula constante do Termo Aditivo de Rerratificação e somente se perfectibilizará quando concretizada a desestatização de que trata o art. 1º desta Lei.*

*§ 2º O número máximo de ações a serem transferidas a cada município que preencha os requisitos estabelecidos neste artigo será proporcional à sua respectiva participação percentual no faturamento total anual da CORSAN referente ao exercício de 2020.*

*§ 3º O índice percentual de participação no faturamento da CORSAN de que trata o § 2º será arredondado para 0,045% (quarenta e cinco milésimos por cento), quando for menor a efetiva participação do município no faturamento da Companhia.*

*(...)*

*§ 5º Os municípios que façam jus às ações de que trata o "caput" poderão exercer, no momento da alienação das ações de titularidade do Estado, a opção de aliená-las juntamente com o acionista majoritário "tag along".*

*§ 6º O Estado do Rio Grande do Sul firmará, como interveniente, o Termo Aditivo de Rerratificação de Contrato de que trata o "caput", obrigando-se, exclusivamente, a ceder as ações, observado o cálculo e o preenchimento dos requisitos definidos neste artigo.*

25. Apesar de não informado nos autos em tela, mas a partir de informações públicas fornecidas pelo Estado do Rio Grande do Sul e do próprio Município, tem-se que o Município de Canoas aderiu aos termos previstos na referida Lei estadual, firmando, antes da alienação da empresa em bolsa, rerratificação do contrato de programa, fazendo jus, por via de consequência, aos benefícios financeiros previstos. Veja-se notícia publicada no sítio do Município<sup>3</sup>:

*A prorrogação adequa o contrato ao novo Marco Legal do Saneamento, aprovado em 2020, com o objetivo de universalizar o saneamento no país, prevendo a cobertura de abastecimento de água a 99% e de esgotamento sanitário a 90% até 2033.*

*“Esse aditivo contratual irá nos permitir, além da busca pelas metas de universalização do saneamento, a possibilidade de implementarmos uma série de ações importantes para o desenvolvimento de Canoas, na construção de uma cidade inteligente, inovadora, inclusiva e sustentável”, destaca o prefeito Jairo Jorge.*

*Além de atender às obrigações da nova legislação, a medida é uma ferramenta para que os municípios obtenham os benefícios previstos na lei que autorizou a desestatização da Corsan. Isso permitirá diversas vantagens à cidade, como o direito a ações da companhia, que serão monetizadas no IPO; contrato sólido, juridicamente seguro e adequado ao Novo Marco do Saneamento; permanência até 2027 das tarifas atuais, atualizadas apenas pelo IPCA; e formalização de um plano de obras certificado por consultoria independente. O aditivo prevê uma série de*

<sup>3</sup> <https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/extensao-do-contrato-com-a-corsan-preve-investimentos-de-r-615-milhoes-para-o-desenvolvimento-de-canoas/> Acesso em 09/11/23



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*contrapartidas da Corsan e do Governo do Estado para o desenvolvimento urbano de Canoas, totalizando R\$ 615 milhões em ações em diversas áreas, como:*

*Esgoto: R\$ 258 milhões*

*Água: R\$ 110 milhões*

*Drenagem: R\$ 70 milhões*

*Meio Ambiente: R\$ 68,3 milhões*

*Cultura: R\$ 6,1 milhões*

*Saúde: R\$ 86 milhões*

*Mobilidade R\$ 16,7 milhões*

*No meio Ambiente, os recursos permitirão realizar obras no Parque Guajuviras (R\$ 25 milhões), no Parque Gravataí (R\$ 20 milhões), na Orla do Paquetá (R\$ 15 milhões – havendo IPO) e em áreas de mata ciliar (R\$ 4 milhões). Em relação à mobilidade, os investimentos serão utilizados em obras, como a da ciclovia paralela à Avenida Florianópolis e da Perimetral Oeste, nos trechos 3,4 e 6. Na área de drenagem, está prevista a conclusão do polder do Bairro Mato Grande, que inclui a construção de duas casas de bombas e diques. Em relação ao abastecimento de água, serão realizadas obras de ampliação, modernização e a construção de reservatórios.*

26. No mesmo sentido, notícia publicada no sítio do Poder Executivo do Rio Grande do Sul<sup>4</sup>:

*O governo estadual oficializou, em solenidade realizada no Centro Administrativo Fernando Ferrari, nesta sexta-feira (21/7), o pagamento aos municípios que optaram pela alienação das ações da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) em conjunto com o Estado.*

*Durante o processo de privatização, o Estado cedeu ações da Corsan aos municípios que decidiram assinar os termos aditivos para a extensão do prazo dos seus contratos com a companhia, conforme previsto na Lei Estadual 15.708/21. Do total de 307 municípios com contratos válidos, 76 adotaram os termos. Desses, 50 optaram pela alienação das suas ações em conjunto com o Estado, durante o leilão em que a companhia foi adquirida pelo grupo Aegea, em dezembro do ano passado, por R\$ 4,15 bilhões.*

*Para essas prefeituras é que foi repassada, nesta sexta-feira, a quantia de R\$ 192.743.558,73, referente às ações vendidas. Os outros 26 municípios decidiram permanecer como acionistas da Corsan e poderão alienar as ações, equivalentes ao valor de R\$ 20.908.474,96, em Oferta Pública de Aquisição (OPA).*

*(...)*

<sup>4</sup> <https://estado.rs.gov.br/estado-repassa-r-192-milhoes-para-50-municipios-pela-venda-de-aco-es-da-corsan> Acesso em 09/11/2023



## Repasse aos municípios

Aceguá	R\$ 186.803,01	Estrela	R\$ 1.785.698,36	Redentora	R\$ 186.803,01
Alegrete	R\$ 4.207.910,67	General Câmara	R\$ 309.704,23	Rio Grande	R\$ 13.602.632,47
Alvorada	R\$ 11.076.284,90	Glorinha	R\$ 351.308,26	Rolante	R\$ 709.390,18
Arroio do Sal	R\$ 1.193.773,34	Gravataí	R\$ 14.045.793,77	Santa Maria	R\$ 20.134.372,53
Áurea	R\$ 186.803,01	Imbé	R\$ 3.410.970,17	St. Maria do Herval	R\$ 186.803,01
Balneário Pinhal	R\$ 1.047.862,73	Inhacorá	R\$ 186.803,01	Santa Rosa	R\$ 5.536.814,73
Barão do Triunfo	R\$ 186.803,01	Itapuca	R\$ 186.803,01	São Borja	R\$ 3.144.952,15
Barracão	R\$ 186.803,01	Mariano Moro	R\$ 186.803,01	São Jerônimo	R\$ 1.192.824,50
Bento Gonçalves	R\$ 8.127.993,16	Mata	R\$ 186.803,01	São José do Norte	R\$ 725.434,81
Bom Retiro do Sul	R\$ 614.486,35	Montenegro	R\$ 4.117.447,94	Sapiranga	R\$ 3.068.326,68
Cachoeirinha	R\$ 9.702.271,37	Morro Reuter	R\$ 236.801,64	Tavares	R\$ 186.803,01
Canoas	R\$ 25.768.667,46	Mostardas	R\$ 186.803,01	Tenente Portela	R\$ 615.520,85
Cruz Alta	R\$ 3.949.773,30	Nova Hartz	R\$ 186.803,01	Tramandaí	R\$ 5.013.555,46
Dom Pedrito	R\$ 2.211.418,13	Osório	R\$ 2.623.102,96	Triunfo	R\$ 896.219,54
Eldorado do Sul	R\$ 2.018.269,75	Panambi	R\$ 2.629.652,60	Vacaria	R\$ 3.646.862,50
Encruzilhada do Sul	R\$ 1.012.538,18	Passo Fundo	R\$ 15.281.164,55	Viamão	R\$ 11.036.150,26
Esteio	R\$ 5.082.366,18	Pejuçara	R\$ 186.803,01		



### 27. Ainda, notícias vinculadas pela empresa Corsan<sup>5</sup>:

*O Governo do Estado, por meio da Corsan, e a cidade de Canoas firmaram termo aditivo ao contrato de programa vigente entre a empresa e o município. O ato de assinatura ocorreu nesta segunda-feira (13), no Palácio Piratini, com a presença de várias autoridades. Canoas é a maior cidade atendida pela Corsan atualmente. Pelo acordo firmado, a Corsan executará, até 2033, cerca de R\$ 480 milhões em investimentos em Canoas para atender ao novo Marco Legal do Saneamento. Também valerá o novo anexo regulatório tarifário. Já o Estado cederá uma parte das ações da empresa, conforme determinado na Lei Estadual 15.708/21, que autorizou a privatização da Companhia. Em contrapartida, a Prefeitura concordou em prorrogar a vigência do contrato de programa até o ano de 2062, permitindo assim a manutenção do equilíbrio contratual que viabiliza a obtenção dos benefícios citados.*

*O Novo Marco impôs aos municípios a missão de universalizar o saneamento até o ano de 2033. A assinatura visa atender às metas estabelecidas por essa nova legislação quanto à universalização dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, redução da intermitência e de perdas nos serviços de abastecimento de água. A exemplo de Canoas, os municípios que firmarem seus aditivos com a Corsan até a próxima quinta-feira (16) terão acesso aos incentivos citados, entre outros.*

*A Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan (“Companhia”) comunica que, nesta data, celebrou aditivo contratual com o município de Canoas, maior município atendido pela Companhia em termos de faturamento. Além de estender a vigência do contrato até 2062, o aditivo confere ao contrato aderência e adequação aos termos trazidos pela Lei Nacional nº 14.026/2020 (“Novo Marco do Saneamento”) – no que se refere às metas de universalização e de qualidade na prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Com a assinatura, Canoas também aderiu à proposta de estrutura tarifária da Corsan, que prevê a manutenção da tarifa em patamares reais até 2027 e a adoção de metodologias consagradas e/ou a serem emitidas pela Agência Nacional de Águas – ANA com base nas melhores práticas de mercado para processamento e aplicação das Revisões Tarifárias Ordinárias (RTO) e correta apuração e remuneração da Base de Ativos Regulatórios*

<sup>5</sup> <https://www.corsan.com.br/canoas-assina-aditivo-no-contrato-com-a-corsan> Acesso em 09/11/2023



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*(BAR). O município passará a delegar a regulação técnica e econômica à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS.<sup>6</sup>*

28. Dessarte, compatível com as relevantes alterações promovidas, a Lei 14.026/20, em seu artigo 14 assim prevê:

***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.*

29. Nesse contexto se dá o Termo Aditivo para adequação do Contrato de Programa nº 099 ao regime de concessão de serviço público e outras avenças e respectiva consolidação entre a Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan - e o Município de Canoas.

## VII. DOS APONTAMENTOS

30. O art. 23 da Lei 8.987/95 elenca os elementos essenciais que o contrato administrativo de concessão da prestação de serviços públicos deve conter, *verbis*:

*Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:*

*I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;*

*II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;*

*III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;*

*IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;*

<sup>6</sup> <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/ffc599e5-be3d-4e19-8c9d-39fa06fe7391/95fee872-b02d-498b-c86d-d96713fd43b4?origin=1> Acesso em 09/11/2023



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;*

*VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;*

*VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;*

*VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;*

*IX - aos casos de extinção da concessão;*

*X - aos bens reversíveis;*

*XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;*

*XII - às condições para prorrogação do contrato;*

*XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;*

*XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e*

*XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.*

31. Já o art. 11 da Lei 11.445/07, alterado pela Lei 14.026/20, assim dispõe sobre os contratos envolvendo a concessão de prestação de serviços públicos:

*Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:*

*I - a existência de plano de saneamento básico;*

*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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

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

*§ 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:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*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; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*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.*

**32.** Analisando-se a minuta do Termo Aditivo em tela à luz da legislação de regência, em especial os artigos de lei acima transcritos, **tem-se que, em linhas gerais, seu conteúdo se coaduna com as determinações legais**, recomendando-se, todavia, especial atenção aos seguintes apontamentos, sugerindo-se que o gestor ou órgão competente efetue as complementações, retificações ou justificativas pertinentes sobre os itens abaixo, sem exclusão de outros a critério da Administração e seu legítimo juízo de conveniência e oportunidade:

- aparente ausência de previsão dos itens previstos nos incisos XIII e XVI do art. 23 da Lei 8.987/95, *verbis*:

*XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;*

*XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

- atestado por parte do gestor da existência de plano de saneamento básico e estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico – art. 11, I e II, da Lei 11.445/07
- prioridades de ação – art. 11, III, da Lei 11.445/07
- aparente ausência de vedação à 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 – art. 11, §5º, da Lei 11.445/07

33. Por fim, à guisa de reflexão, outro ponto de destaque é a previsão contratual de resolução de eventuais conflitos pela via não judicial, em especial a mediação e a arbitragem. Veja-se que a própria Lei das Concessões já prevê em seu art. 23, inciso XV, a possibilidade. Confira-se:

*Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:*

*(...)*

*XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.*

34. Frise-se que a arbitragem é regulada pela Lei 9.307/96, contemplando a participação de pessoas jurídicas de direito público, *verbis*:

*Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.*

***§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.***

*(Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015) (Vigência)*

*§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015) (Vigência)*

*Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes.*

*§ 1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública.*

*§ 2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio.*

***§ 3º A arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade.***

35. Ainda, relevante notar-se que, apesar da bem-vinda previsão contratual de autocomposição e heterocomposição não judicial, a CF, em seu art. 5º, inc. XXXV prevê a inafastabilidade da jurisdição



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

e o próprio Termo Aditivo, em sua cláusula 22.4. prevê a possibilidade de **eventual não solução de controvérsia por meio da mediação ou arbitragem**. Veja-se:

*22.4. É competente para **dirimir as questões relativas a este Contrato de Concessão não passíveis de serem decididas mediante arbitragem**, e para a execução da sentença arbitral, o Foro da Comarca de Porto Alegre/RS, observadas as disposições previstas na Cláusula 21.4 deste Contrato de Concessão, excluído qualquer outro, por mais privilegiado que seja. (grifo nosso)*

36. Portanto, legal a previsão contratual da mediação e arbitragem para solução de conflitos, não vulnerando eventual acesso das partes à justiça.

### 37. VIII. CONCLUSÃO

38. Assim sendo, tendo em vista o objeto do Termo Aditivo e a conformidade com a legislação que rege a matéria, opina-se pela sua **viabilidade jurídica, recomendando-se especial atenção aos apontamentos vinculados no capítulo VII deste opinativo, sem prejuízo de outros pontos relevantes a critério da Administração**.

39. Registra-se que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual. Não se incluem no âmbito desta análise os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

40. Por fim, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

É o parecer. À ciência da unidade consulente.

Canoas, 09 de novembro de 2023.

**João Rafael Dutra Müller**  
Procurador do Município  
Chefe de Unidade de Apoio - Diretoria Jurídica/SMLC  
OAB RS 58.768  
Matrícula 126031