



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA — PDT, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, a, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA** com o cerne de impugnar os arts. 1º, § 3º, 2º, inciso I, dentre outros por arrastamento, da Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul n. 15.708/2021, em razão de violar os arts. 21, XX; 22. XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV; da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 7º, IX, 19 e 149, todos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

A água é um recurso essencial e indispensável à vida humana, necessária a uma série de funções produtivas e vitais à humanidade, como o consumo individual diário, para o uso nos processos industriais e agropecuários e, também, para a manutenção da biodiversidade dos ecossistemas terrestres. Segundos estudos, a escassez hídrica pode afetar cerca de quatro bilhões de pessoas até 2050, tendo em vista a proliferação de condições propícias para um século marcado por conflitos em torno da água. Isso porque à medida que a qualidade dos recursos hídricos piora e a quantidade disponível tem de atender às crescentes demandas ao longo do tempo, a competição entre os usuários de água se intensifica.¹

¹ BARBOSA, V. A Última Gota. São Paulo: Planeta, 2014. P. 210.



O crescimento das cidades demanda aumento de produção de água tratada, tanto para a manutenção de sua dinâmica, enquanto centro urbano, como em razão da expectativa de desenvolvimento e crescimento econômico para a geração de emprego e renda. Segundo Dilma Sali Pefia Pereira, o Brasil, com índice de cobertura da ordem de 90% em relação aos serviços de abastecimento de água, em áreas urbanas, ainda enfrenta grandes desafios para a universalização dos serviços básicos de saneamento, devido principalmente as características dos déficits, concentrados na periferia das grandes cidades e nos pequenos municípios dispersos no país.²

De acordo com informações da Organização das Nações Unidas (ONU), *"estima-se que um bilhão de pessoas carece de acesso a um abastecimento de água suficiente, definido como uma fonte que possa fornecer 20 litros por pessoa por dia a uma distância não superior a mil metros. Essas fontes incluem ligações domésticas, fontes públicas, fossos, poços e nascentes protegidos e a coleta de águas pluviais"*.³

No Brasil, conforme os dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS), em torno de 84% da população brasileira tem acesso a água tratada. Ou seja, mais de 35 milhões de brasileiros não recebem esse serviço básico de saneamento. O reconhecimento da água como direito fundamental é inconteste, tendo esse Egrégio Supremo Tribunal Federal deixado assente por ocasião do julgamento do RE 607.056/RJ, do RE 552948, do AgR no AI 682565, e da ADI 567.

E por ocasião do julgamento das ADIs 6492, 6356, 6583 e 6882, esse Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a validade do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020). Em decisão majoritária, o colegiado concluiu que a nova regulamentação para o setor foi uma opção legítima do Congresso Nacional para aumentar a eficácia da prestação desses serviços e buscar sua universalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

O requerente foi um dos Autores da citada ADIN, pois entendia que haveria a necessidade de maior debate sobre o tema, haja vista diversas questões de cunho constitucional.

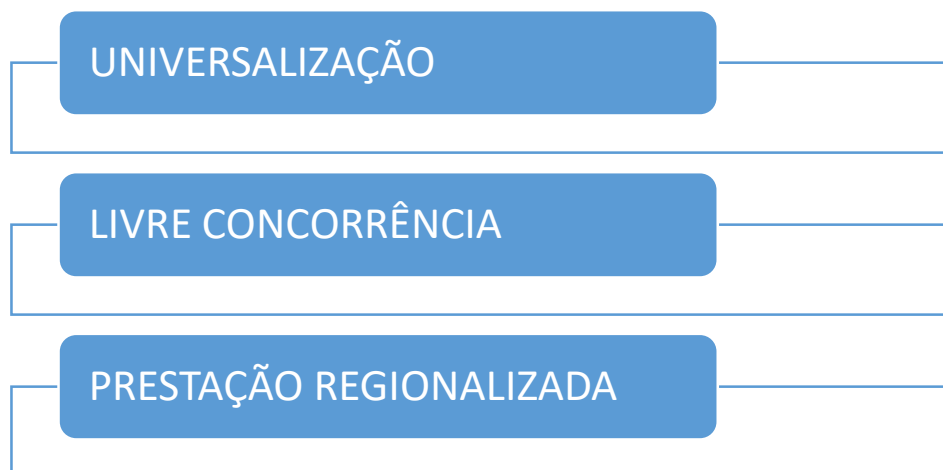
Surpreendentemente, o autor se depara com uma grave irregularidade perpetrada pelo Estado do Rio Grande do Sul, quando da edição da Lei Estadual n.

² PEREIRA, Dilma Seli Peha. Saneamento básico: situação atual na América Latina - enfoque Brasil. In: III CONGRESSO IBÉRICO SOBRE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA ÁGUA. O diretivo quadro da água: realidade e futuro. Espanha, 2002.

³ Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/agua/>. > Acesso em 02 de julho de 2020.



15.708/2021, o qual **subverte** totalmente os princípios informadores do Novo Marco Legal. Destaca-se no Novo Marco Legal, **os princípios básicos**:



Na Adi 6492 prevaleceu o entendimento do Excelentíssimo Relator, Ministro Luiz Fux, de que as alterações, que abrangem diretrizes para o saneamento básico e instituem normas gerais para a contratação desses serviços pela administração pública, visam aumentar a eficácia na prestação dos serviços de saneamento básico. Em voto apresentado no dia 25/11, o ministro destacou que o novo marco legal tem como meta a universalização, para que 99% da população tenham acesso a água potável e 90% tenham esgoto tratado.

Foi decidido nas citadas ADI's que a Lei nº 14.026/2020, está fundamentada nos arts. 21, XX, 22, XXVII, e 23, IX, da Constituição Federal, que possibilitou a formação de arranjos federativos de contratação pública compatíveis com a autoadministração dos municípios.

Embora a organização das atividades continue sob a titularidade dos Municípios, o planejamento das políticas de saneamento é o resultado da deliberação democrática em dois níveis, o Plano federal e o Plano estadual ou regional, não havendo, assim, se falar em violação à autonomia municipal. Da mesma forma, se decidiu que não ocorre ofensa ao princípio federativo em decorrência da nova redação do art. 50 da Lei nº 11.445/2007, a qual determina os requisitos de conformidade regulatória esperados dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados, para que façam jus às transferências voluntárias, onerosas e não onerosas, provenientes da União. Trata-se de mecanismo de compliance e o condicionamento da destinação de recursos federais via transferências voluntárias pode



ocorrer, inclusive, por pactuação contratual, sendo desnecessária a existência de lei disciplinadora das condições para a percepção das dotações.

Por fim foi definido que a exclusão do contrato de programa para a execução dos serviços públicos de saneamento básico a partir da promulgação da Lei nº 14.026/2020, representa uma afetação proporcional à autonomia negocial dos municípios, em prol da realização de objetivos setoriais igualmente legítimos.

Essa proibição ocorre no mesmo ritmo da opção legislativa pela delegação sob o modelo de concessão, que, além de proteger a segurança jurídica com a continuidade dos serviços, estipula metas quanto à população atendida pela distribuição de água (99% da população) e pelo esgotamento sanitário (90% da população), visa a fomentar a concorrência para os mercados e a aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. STF. Plenário. ADI 6492/DF, ADI 6536/DF, ADI 6583/DF e ADI 6882/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 2/12/2021 (Info 1040).

Em relação as Companhias Estaduais de Saneamento, a Lei Nacional 14.026/2020, estabeleceu disposições restritivas, as quais foram referendadas pela Suprema Corte:

Proibição de Novos Contratos de Programa

- Art. 10, Lei 14026/2020

Proibição de Aditamentos aumentando o prazo dos Contratos de Programa vigentes

- Art. 10, § 3º, Lei 14026/2020

Cabe transcrever os excertos(...)

“ 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.

§ 1º (Revogado).
I - (revogado).



- a) (revogada).
- b) (revogada).
- II - (revogado).
- § 2º (Revogado).

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

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

§ 1º Os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico

É exatamente estes aditamentos que estão sendo operacionalizados, mediante Lei Estadual n. 15.708/2021, no Estado do Rio Grande do Sul.

2. DA LEGITIMIDADE

Nos termos do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade partido político com representação no Congresso Nacional. O *talos* subjacente à legitimidade ativa conferida aos partidos políticos é o de assegurar às minorias parlamentares o direito de zelar pela supremacia constitucional e para incentivar o desenvolvimento da cidadania ativa na população. Atualmente, o requisito para que os partidos políticos possam impetrar ações de controle abstrato de constitucionalidade é aferido somente no momento do ingresso da ação devida, mesmo que durante a tramitação processual não mantenham sua representação no Congresso Nacional. Desse modo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) conta com representação no Congresso Nacional, sendo, por isso mesmo, legitimado à propositura da presente ADI.⁴

3. DO OBJETO DA ADIN – LEI ESTADUAL N. 15.708/2021 EM DESACORDO COM AS REGRAS DO MARCO LEGAL

O objeto da ADIN é a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, § 3º, 2º, inciso I, dentre outros por arrastamento, da Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul n.

⁴ "O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos". (ADIMC 1.096, rel. Min. Celso de Mello).



15.708/2021, em razão de violar os arts. 21, XX; 22. XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV; da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 7º, IX, 19 e 149, todos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

Para Zagrebelsky, o controle de constitucionalidade possui duas características, a saber: uma de natureza jurídico-formal, que ressalta a Constituição como norma jurídica, e a outra de natureza política, que enfatiza o pluralismo político como força social. A primeira é a condição teórica da justiça constitucional e a segunda, a condição prática.⁵

O controle atinge tanto as leis, espécie genérica que representa as proposições normativas, como os atos normativos (art. 101 da CF). São passíveis de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal as espécies normativas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O processo de desestatização da COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN não segue o padrão dos demais processos de desestatização. Como se sabe, os Estados da Federação tem feito leilões de saneamento, dividindo as áreas geográficas de prestação de serviços em blocos, após anuência dos municípios.

Feitos os estudos de viabilidade financeira, estabelecidos as regionalizações (exigência do Marco Legal) estes blocos são oferecidos à livre iniciativa por meio de leilões. Na CORSAN, o modelo de privatização consiste na venda de ações. A oferta de ações deve acontecer no formato de Inicial Public Offering (IPO), onde, em oferta secundária, na qual o Governo do Estado (atual acionista majoritário da empresa, com 99,99% do controle) venderá ações, ficando com um percentual abaixo de 50%, potencialmente da ordem de 30% – deixando, assim, de ser controlador e passando a ser acionista de referência.

Ocorre que a CORSAN PÚBLICA está aditivando os seus contratos de programa, usando como artifício a privatização e a necessidade de reequilíbrio econômico para atingimento das metas de universalização, como será demonstrado em tópicos seguintes. Estes movimentos estão sofrendo fortes tensionamentos das Prefeituras, as quais em sua maioria, não concordaram com esse modelo.

A forma de aditivo está prevista na Lei Estadual e é este o objeto da ADIN. Eis o teor da norma impugnada, destacando-se que a cópia do texto objeto da presente argüição de inconstitucionalidade está anexada à presente, conforme previsto no parágrafo único do art. 3º da Lei 9.868/99:

⁵ ZAGREBELSKY, Gustavo. La giustizia costituzionale. Bologna: Il Mulino, 1998. p. 14.



LEI Nº 15.708, DE 16 DE SETEMBRO DE 2021.

Autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN.

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.

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.*

§ 2º *A CORSAN deverá observar, após a desestatização de que trata o "caput", as seguintes diretrizes:*

I - instituir, dentro do prazo máximo de até 6 (seis) meses a contar da alteração do controle acionário, política de contratação preferencial de obras e serviços, bem como de aquisição de insumos e de suprimentos que promova o desenvolvimento regional, priorizando a contratação de empresas com sede no território do Estado do Rio Grande do Sul; e



II - articular com as agências reguladoras as medidas necessárias para a identificação e o recadastramento dos clientes beneficiários de tarifa social.

§ 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.

§ 4º O Poder Executivo deverá destinar no mínimo 5% (cinco por cento) do montante líquido auferido na alienação das ações de titularidade do Estado na forma do "caput" ao financiamento de investimentos públicos, em articulação com os municípios, destinados ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura urbana, rodoviária e rural, incluindo obras de terraplanagem, drenagem, pavimentação e sinalização voltadas ao fomento da cultura, do turismo e ao aprimorando das condições de escoamento de produção.

§ 5º Em havendo alienação de ações remanescentes de titularidade do Estado, após a perfectibilização da desestatização de que trata o "caput", o montante líquido auferido será destinado, preferencialmente, às finalidades de que trata o § 4º

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:

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.

OS TERMOS ADITIVOS DE RERRATIFICAÇÃO AUMENTAM OS PRAZOS DOS CONTRATOS DE PROGRAMA EM ATÉ QUARENTA ANOS

A título de exemplo, segue excerto do contrato do Município de Santa Maria:



TERMO ADITIVO DE CONFORMIDADE AO NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO (LEI 14.026/2020) – RERRATIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS NO CONTRATO

Pelo presente instrumento, com fundamento na CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA NONA do Contrato Vigente, de um lado, a COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN, sociedade de economia mista inscrita no CNPJ sob o no 92.802.784/0001-90, com sede em Porto Alegre, na Rua Caldas Júnior no 120, 18º andar, neste ato representada, na forma estatutária, por seu Diretor-Presidente, Sr. Roberto Correa Barbuti e por seu Diretor Financeiro e de Relações com Investidores, Sr. Douglas Ronan Casagrande da Silva, doravante denominada CORSAN, e de outro lado, o MUNICÍPIO DE SANTA MARIA com sede Rua Venâncio Aires, no 2277, neste ato representado pelo Prefeito Jorge Pozzobom, doravante denominado MUNICÍPIO, ajustam entre si Termo Aditivo de Conformidade ao Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico – Rerratificação das Obrigações Assumidas no Contrato n. 289 (doravante simplesmente TERMO ADITIVO DE CONFORMIDADE), assinado em 16/07/2018, sendo tal aditivo aprovado pela Diretoria Colegiada da CORSAN por meio da Ata n. [XX], estabelecendo as seguintes cláusulas e condições:

(...)

CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA QUARTA – Fica estabelecido entre as PARTES, ainda, que única e exclusivamente na hipótese de alienação do controle da CORSAN pelo Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 14 da Lei 14.026/2020 e da Lei Estadual RS 5.708/2021, e em condição suspensiva conforme art. 125 do Código Civil:

a) O CONTRATO terá seu prazo de vigência alterado, como encargo, nos termos do artigo 136 do Código Civil, passando a vigorar até 31 (trinta e um) de dezembro de 2062, formalizando o MUNICÍPIO, nesta data e por este TERMO ADITIVO DE CONFORMIDADE, a sua anuência expressa quanto a esse novo prazo, em atenção aos parágrafos segundo a quinto do artigo 14 da Lei 14.026/2020;

Desta forma, como acima dito, o objeto da ADIN é a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, § 3º, 2º, inciso I, dentre outros por arrastamento, da Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul n. 15.708/2021, em razão de violar os arts. 21, XX; 22. XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV; da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 7º, IX, 19 e 149, todos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.



Trata-se de controle repressivo, a ser realizado sobre a lei, por possuir um vício insanável em seu conteúdo, qual seja, um vício material.

Essa Suprema Corte já houve por bem reconhecer o vício de inconstitucionalidade a eivar leis estaduais em situações similares, conforme sobressai do julgamento da ADI 3735, o qual teve como relator o Ministro Min. Teori Zavascki. Naquele julgamento, face as inovatórias inserções legislativas na lei de licitações, esse Egrégio Tribunal declarou a lei estadual inconstitucional, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre a matéria, constante no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Aqui o caso é mais grave, eis que a adição na Lei Estadual **de possibilidade de prorrogação do contrato de programa**, com a utilização do instrumento de Termo de Rerratificação viola disposição expresssa da lei; e mais: fere princípios basilares da Lei 14.026/2020, qual seja: a licitação com a livre concorrência, e a proibição de renovação dos contratos de programa.

A Constituição Federal expressamente estabelece, de um lado, a competência privativa da União para instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XX) e para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX) e, de outro, a competência comum aos entes para promover a melhoria das condições do setor (art. 23, IX).

Além dessas previsões, são implicados ao saneamento diversos outros temas que competem a todos os entes, o que fundamenta a atribuição ao Sistema Único de Saúde da participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV).

Em que pese o saneamento seja tradicionalmente reconhecido como serviço público de interesse local, o que confere titularidade aos Municípios (art. 30, V, da CF/88), por vezes o interesse comum determina a formação de microrregiões e regiões metropolitanas para a transferência de competências para Estados (art. 25, §3º, CF/88) ou o estabelecimento pela União de critérios técnicos de cooperação - mormente quando os Municípios, isoladamente, não detêm condições de prestar o serviço em todas as suas fases de forma eficiente e com a melhor relação qualidade e custo para o consumidor.⁶

Como se nota, neste arranjo de competências, a responsabilidade pelas diretrizes e normas gerais foi outorgada à União.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista de Informações Legislativas. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002, pp. 265-267.



Obviamente tal fato não elide a competência dos demais entes federativos para legislar sobre o tema suplementarmente, consoante artigo 24, § 1º e 2º, da CF. Parece claro que há o reconhecimento em favor de seus Estados-membros para criar direito em matéria de saneamento, o que independe de autorização formal da União.

Todavia, esta autonomia não é incondicionada, devendo ser exercida apenas para a **suplementação das normas gerais** expedidas pela União, que, no caso, encontram-se previstas na Lei 14.026/2020.

No caso em questão, se demonstra que, a pretexto de assim proceder, a lei estadual objurgada entrou a preceituar em substituição ao legislador nacional, como se tivesse autoridade para recriar as condições normativas que só uma lei geral (proveniente da União) poderia prever. No caso, a lei estadual promoveu a redução de prazos para anuência dos municípios e a possibilidade de prorrogação dos contratos de programa, em total desacordo com a Lei Nacional. A incompatibilidade é total.

Também há a lesão ao artigo artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que reserva privativamente à União o exercício da competência legislativa para editar normas gerais de licitação e contratação com o Poder Público. O Marco Legal ratificou os preceitos gerais da Lei de Licitações, ratificando a a competitividade como pedra de toque dos procedimentos licitatórios.

Ao valorizá-la, fomentando a disputa entre os interessados em contratar com o poder público, o ordenamento atende simultaneamente a dois outros interesses públicos de alta carga de relevância. De um lado, viabiliza que o Estado obtenha a melhor oferta possível, enquanto, de outro, garante o tratamento isonômico dos participantes. Esta visão, de crucial importância para o bom funcionamento dos processos licitatórios, está consagrada na literalidade do art. 37, XXI, da Constituição, que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



Ademais, dispositivo atacado, ao dar prazo de noventa dias para que os Prefeitos assinassem o TERMO DE RERRATIFICAÇÃO, desconsiderando a legislação orgânica local, em um curtíssimo espaço de tempo, afrontou a legislação de regência, a qual estabelece o prazo de cento e oitenta dias para anuências de processos deste jaez, conforme será melhor explanado (artigo 14, §3, da Lei 14.026/2020). Assim agindo, a legislação gaúcha se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, terminou se apropriando de uma competência que, pelo comando do art. 22, XXVII, da CF, cabe privativamente à União.

4. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

Conforme referido, o Estado do Rio Grande do Sul, com a promulgação da Lei Estadual nº 15.708/2021, pretende viabilizar a abertura de capital e venda do controle acionário da CORSAN, justificando que o processo de desestatização possibilitará que a empresa atinja as metas previstas na Lei Federal n. 14.026/2020.

Entretanto, a citada Lei Estadual é de toda inconstitucional, pois dá carta branca à CORSAN, **burlando objetivos da Lei Federal nº 14.026/2020**, pois possibilita o aditamento dos contratos hoje vigentes (CONTRATOS DE **PROGRAMA**) entre a CORSAN e os Municípios por período de 40 (quarenta) anos, **antes** de que seja formalizado contrato de **concessão** com a futura CORSAN **privatizada, que deveria ser precedido de licitação (leilão de saneamento ou venda de ações)**. Aliás, importante destacar que os aditivos enviados pela CORSAN prevê a **transformação automática** do aditivo do contrato de programa em contrato de concessão, o que não está previsto tanto na Lei Estadual impugnada quanto na Lei Federal.

Conforme já referido, recentemente, foi promulgada e publicada a Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº **15.708/2021**, cujo objeto é a desestatização parcial ou total da CORSAN para fins de viabilizar a **abertura de capital, inclusive com a possibilidade de perda do controle acionário**. Em sua justificativa o Governo do RS afirma que o Projeto de privatização irá *“ao encontro da conjuntura criada pelo novo marco legal do saneamento básico do Brasil e que **auxiliaria** os Municípios neste período de transição”* além disso, traria proteção à sua população e faria a empresa crescer. Afirmando que isso seria o propósito da desestatização da CORSAN para, dentre outros: *“criar um ambiente de transição seguro, eficiente e protetivo aos Municípios”*.

Contudo, em que pese a justificativa da citada Lei, há evidente inconstitucionalidade em seu texto, pois viola diversos princípios constitucionais e trará danos ao patrimônio público e social, maculando interesses difusos e coletivos e até mesmo a ordem econômica, com prejuízos a todos os envolvidos, **especialmente**, ao erário público, ao município, ao cidadão e a liberdade



econômica, incluindo burla ao marco legal de saneamento e ao processo de abertura do capital junto ao mercado financeiro.

Os contratos renovados com aditamento de prazo tem lastro inconstitucional, que trará nulidade todo o processo de privatização e poderá trazer sérios prejuízos ao Estado do Rio Grande do Sul. Temerariamente, o Governo do Estado insiste em promover o IPO da Companhia Estatal em fevereiro. Ocorre que os ativos, quais sejam: os contratos, foram renovados com base em uma lei estadual viciada, o que poderá acarretar a desvalorização da CORSAN.

Os vislumbres do Partido Democrático Trabalhista, seguindo sua tradição histórica é outra, a saber: fazer com que o saneamento seja um serviço público, prestado de maneira eficiente, de forma universal e com a efetivação do princípio da modicidade tarifária e com segurança jurídica, haja vista a essencialidade do serviço.

Conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados, os artigos da legislação ora impugnada promovem acintes frontais à Constituição Federal de 1988, notadamente em relação às normas constitucionais que perpassam pelo princípio federativo; da legalidade, da hierarquia das leis, pela desconsideração da necessidade de licitação; da livre iniciativa, pelo desvio do poder de legislar, pela violação ao artigo 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias; dentre outras.

Em 18 de março de 2021, o Governo do Estado oficializou a intenção de abrir capital e vender controle acionário da Companhia Riograndense de Saneamento, atualmente responsável pelo abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos em 317 municípios gaúchos.

Segundo o Governador Eduardo Leite, o “*objetivo da desestatização é preparar a empresa para cumprir as novas exigências do Marco Legal do Saneamento, ampliando a capacidade financeira da empresa para dar conta de investimentos de R\$ 10 bilhões*”:

A seguir destacam-se excertos extraídos do portal da Companhia Estadual de Saneamento Básico do RS⁷:

*“Vamos buscar junto à Assembleia o apoio para percorrer rapidamente o processo legislativo que vai disciplinar a desestatização. **Pretendemos fazer o IPO (abertura de capital) da CORSAN, capitalizar a companhia e vender ações do governo do Estado** continuará presente na definição dos destinos da companhia. (Grifou-se).*

⁷ <https://www.corsan.com.br/governo-anuncia-intencao-de-vender-control-e-acionario-da-corsan> - acessado em 07/01/22



Para definir o novo regime jurídico, o governo conta com a votação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 280/2019), de autoria do deputado estadual Sérgio Turra, que tramita na Assembleia Legislativa e retira a obrigação de plebiscito para privatização de estatais que ainda dependem da consulta popular (CORSAN, Barrisul e Procergs). Essa aprovação é fundamental para que o governo dê o passo seguinte, que é propor um projeto de lei que discipline a desestatização.

*A partir disso, o Estado pretende fazer a **abertura de capital (IPO) com a alienação de mais de 50% do capital**, havendo uma estimativa inicial de realização em outubro e **previsão de capitalização para investimentos na empresa da ordem de R\$ 1 bilhão**, ou seja, recursos para investimento na própria CORSAN. O objetivo, com isso, é alavancar e acelerar investimentos em saneamento no RS, atendendo ao interesse público por esse serviço e, com a capitalização, aumentar o interesse privado na compra de ações. (Grifou-se).*

***O percentual que ficará com Estado ainda será avaliado no processo de modelagem, mas deve ser em torno de 30%.** Isso deverá garantir que o Executivo, mesmo não sendo mais o controlador da companhia, fique sendo o maior acionista individual da empresa e ajudando a tomar as decisões sobre o futuro da CORSAN. (Grifou-se).*

*A nova CORSAN e irá nascer deste processo **será uma companhia com maior capacidade financeira para atrair R\$ 10 bilhões em investimentos** e vão multiplicar obras pelo Estado nos próximos anos erando diretamente milhares de empregos e destravando o potencial construtivo de muitas regiões. Estas obras, certamente, irão impulsionar a construção civil e gerar outros milhares de empregos indiretamente”, destacou Leite. (Grifou-se). (...)*

Além disso, o novo marco do setor tampouco o poder e o dever das cidades em relação ao compromissos de universalização do sistema. Os municípios e as concessionárias agora têm a obrigação legal de, até 2033, tratar 90% do esgoto e levar água tratada a 99% da sua população.

***Muito embora tenha investido o maior valor da sua história em 2020 com um aporte de R\$ 417 milhões na ampliação das suas estruturas, o fato é que a Corsan não tem capacidade financeira para dar conta destas novas exigências de universalização.** Para cumprir o que determina o novo marco legal do saneamento, seria necessário, no mínimo, triplicar o nível atual de investimento da CORSAN*

Atualmente, o Rio Grande do Sul está abaixo dos níveis de outros Estados na prestação dos serviços de saneamento. Apenas 32,3% da população gaúcha tem acesso a esgoto tratado. Em São Paulo, por exemplo, este percentual é de 90,3%.”



Ao apresentar a justificativa para o processo de desestatização, o Governo do Estado deixou de demonstrar as justificativas técnicas e operacionais acerca da abertura de capital e venda de controle acionário, em cotejo com a opção de obtenção de recursos necessários ao atendimento do Marco Legal do Saneamento com investimentos próprios e recursos captados pela Companhia, o que gerou um processo de Tomada de Contas Especial, junto ao TCE/RS contra os atos desestatização do Governo Estadual (processo n. 19728-0200/21-7– tal processo deverá ser juntado aos autos pelo TCE/RS que, desde já, se requer).

5. DA CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI ESTADUAL N. 15.708/21 OBJURGADA.

A edição da Lei Federal n. 14.026/2020, que alterou a Lei Federal n. 11.445/2007, traz regras e metas claras para o atingimento de índices de excelência em cobertura dos serviços de saneamento, tanto para os segmentos de água e esgotos quanto para o de resíduos sólidos silenciando-se, porém, quanto aos aspectos de drenagem pública.

Em vista disso, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, apresentou a Proposta de Projeto de Lei nº 211/2021 (processo 20359.01.00/21-9), o qual se transformou na Lei Estadual 15.708/2021, cujo objeto é a desestatização da CORSAN para fins de viabilizar a **abertura de capital e venda de seu controle acionário**, justificando que o processo de desestatização possibilitará que a empresa **possa atingir as metas previstas na Lei Federal n. 14.026/2020**.

Em sua justificativa para edição da Lei impugnada, destaca que essa vai “*ao encontro da conjuntura criada pelo novo marco legal do saneamento básico do Brasil e que **auxiliaria** os Municípios neste período de transição*” em uma suposta proteção à sua população, a qual faria a empresa crescer. Afirmar, ainda, que isso seria o propósito da desestatização da CORSAN para, dentre outros: “*criar um ambiente de transição seguro, eficiente e protetivo aos Municípios*”. Contudo, a Lei Estadual, como já dito, apresenta graves vícios que deverão ser declarados como inconstitucionais na presente ação, conforme segue:

6. DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI ESTADUAL N. 15.708/202

6.1 DO VETO PRESIDENCIAL AO ARTIGO 16 QUE RESTRINGE A PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE PROGRAMA

Como é de conhecimento desse Supremo Tribunal, as questões referentes ao saneamento básico são de interesse local e de competência dos municípios. Mas isso não impede a atuação conjunta e integrada entre os entes da federação, pois a eficiência de tal serviço é de interesse dos Estados e da União, já que ajuda a preservar a saúde das pessoas e o meio ambiente e a promover desenvolvimento econômico sustentável.



Esse Supremo Tribunal, ao analisar a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei 14.026/20, nas ADIs 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, referiu que o novo marco legal visa aumentar a **eficiência na prestação dos serviços de saneamento básico**. Para isso, **optou pelo modelo de concessão**, com o objetivo **de fomentar a concorrência para os mercados**. Isso permite que o poder público avalie as propostas e escolha **A QUE MELHOR ATENDER OS INTERESSES SOCIAIS**.⁸ Logo, os contratos de programas restaram inviabilizados.

A esse respeito, importante destacar que a Lei Federal n. 14.026/2020 teve uma regra em especial **vetada** pelo Presidente da República, qual seja:

*“Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, **de contrato de programa**, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.*

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.”

Razões do veto

*“A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, a proposta, além de **limitar a livre iniciativa e a livre concorrência**, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico **que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação**, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.”*

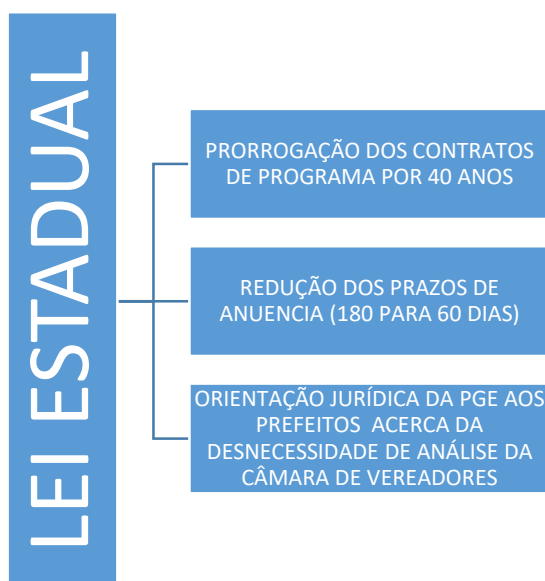
⁸ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/02/stf-rejeita-aco-es-e-mantem-validade-do-marco-legal-do-saneamento.ghtml> , <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/plenario-stf-nega-aco-es-marco-saneamento-basico>



Resta claro nas razões que o veto acima transcrito foi no sentido de que a prorrogação por **30 anos** dos atuais Contratos de **Programa**, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

E mais, tal situação, **limitaria a livre iniciativa e a livre concorrência** o que iria de encontro com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico, a qual orienta a celebração de contratos de **concessão (e não de programa, como é o caso dos autos)**, **mediante prévia licitação**, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados. Repita-se, os aditivos apresetados pelo Governo Estadual preve uma irregularidade gritante, que não está sequer na Lei Estadual, qual seja: A transformação automática do aditivo do contrato de programa em contrato de concessão. No contrato de rerratificação de Santa Maria tal previsão consta na cláusula quadragésima quinta.⁹

Em vista do art. 2º, I, da Lei Estadual impugnada, a CORSAN ESTÁ AUMENTANDO O PRAZO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA PARA QUARENTA ANOS EM MÉDIA!!!



⁹ CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA QUINTA - Caso realizada a hipótese prevista no caput da cláusula quadragésima segunda, de alienação do controle da CORSAN pelo Estado do Rio Grande do Sul nos termo do art. 14, da lei 14.026/2020 e da Lei Estadual RS 15.708/21, ajustam as PARTES que o presente TERMO ADITIVO DE CONFORMIDADE (incluindo eventuais ANEXOS) **constituir-se-á como o novo contrato de concessão para todos e quaisquer efeitos do artigo 14 e seus paragrafos da Lei 14.026/2020.**



Repita-se, o veto expressa que o art. 16 da referida lei **limita a livre iniciativa e a livre concorrência** o que está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.

Não há dúvidas que o veto teve por objetivo **IMPEDIR a prorrogação de prazo dos Contratos de Programa vigentes**. Aliás, os contratos de PROGRAMA foram restringidos com a Lei Federal n. 14.026/2020 (art. 1º).¹⁰

Contudo, em evidente **burla aos objetivos da Lei Federal**, o Governo Estadual editou a Lei Estadual n. 15.708/2021 (art. 2º), na qual deu à CORSAN o denominado de **"by-pass"**, para que ela possibilitasse o **ADITAMENTO** dos Contratos de **Programa** por período de 40 (quarenta) anos **ANTES da transformação dos mesmos em Contrato de Concessão com a futura privatização da empresa**.

Ou seja, para obter vantagem financeira **indevida** e valorizar os Contratos de Programa em vigor a Lei Estadual **autoriza** que o Estado do Rio Grande do Sul **não respeite** o veto presidencial e **amplie** os prazos de vigências dos contratos de **programa** mediante termos aditivos contratuais de **rerratificação**, em franca violação à Lei Federal. E é isso que vem ocorrendo, pois a CORSAN está enviando minutas de contratos para prorrogar tais contratos proibidos (cfe. documento em anexo e reportagens institucionais)

Pelo que se vê a lei estadual antes mencionada, essa dá possibilidade da CORSAN prorrogar os contratos de forma indiscriminada vai de encontro com a Lei Federal. Ocorre que a lei estadual não pode sobrepor ou alterar a federal.

Aliás, esse Supremo Tribunal Federal **no julgado da Adin nº. 1.746-SP**, destaca que não cabe o legislador estadual legislar sobre matéria reservada a lei federal referente a **normas gerais** sobre licitação e contratação públicas. Referiu, ainda, que consoante o art. 175, I da Constituição Federal, cabe a legislação federal dispor sobre regime das empresas

¹⁰ 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 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.



concessionárias de serviço público, o caráter especial do contrato e da prorrogação, bem como as condições da caducidade. Eis o trecho da citada Adin:

A par desse aspecto, o constituinte estadual legislou em matéria reservada à União. O artigo 22, inciso XXVII, da Carta da República estabelece competir à lei federal a regulação de normas gerais sobre licitação e contratação públicas. Consoante o artigo 175, inciso I, do Diploma Maior, cabe à legislação federal dispor sobre o regime das empresas concessionárias de serviço público, o caráter especial do contrato e da prorrogação bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão.

E segundo o administrativista Dr. Luiz Gustavo Kaercher Loureiro¹¹ em seu artigo publicado no Centro de Estudo em Regulação e Infraestrutura da FGV ("Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento"), discorreu sobre as questões da possibilidade de prorrogações aos contratos de programa. No citado artigo, o doutrinador entendeu que esses contratos **NÃO PODEM SER PRORROGADOS**. Eis os trechos que merecem destaque:

"...

Os contratos de programa sob a Lei 14.026/2020
Visão geral

*Possivelmente em razão dos problemas jurídicos já diagnosticados pelas leis anteriores (em particular, pela Lei 11.445/2007) e pela notória situação de fato reinante no setor, de má qualidade dos serviços de saneamento prestados sob o regime dos contratos de programa, a Lei 14.026/2020 alterou radi-calmente a disciplina setorial. Essa mudança consagra a **rejeição ao uso dos contratos de programa, rejeição essa que se pode dizer ter sido alçada a verdadeiro princípio a vincular a regulação futura.***

Como manifestações evidentes desse princípio tem-se:

¹¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Luiz Gustavo Kaercher Loureiro tem reconhecida atuação acadêmica, sendo professor associado e coordenador do grupo de estudos em Direito dos Recursos Naturais da Universidade Federal de Brasília (UnB). Possui pós-doutorado em Turim, na Itália, onde realizou trabalho sobre a distribuição federativa dos royalties de petróleo. Além de diversos artigos publicados em revistas nacionais, Loureiro é autor de quatro livros sobre a área de recursos naturais (<https://www.linkedin.com/in/luiz-gustavo-kaercher-loureiro-b8765bb1/?originalSubdomain=br>).



- O teor do art. 1º da Lei 14.026/2020, que expressamente declara ter o diploma de 2020 a intenção fundamental de encerrar pro futuro esse modelo de contratação¹².
- A positivação do princípio da seleção competitiva do prestador de serviços de saneamento, estampada no art. 2º, XV da Lei 14.026/2020¹³.
- O Veto ao art. 16 da Lei 14.026/2020, dispositivo que permitia não apenas a extensão de prazo dos contratos de programa regulares como a regularização (!) daqueles não con-formes às normas cogentes (art. 13 da Lei 11.107/2005 e art. 11 da Lei 11.445/2007)¹⁴. Nas razões do Veto encontra-se novamente reafirmado o propósito de evitar mecanismos que pudessem postergar a adoção da licitação e da concessão como as formas por excelência para a prestação indireta desses serviços¹⁵.
- **Alteração da Lei de Convênios e Consórcios: “Art. 13 (...). § 8º Os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão observar o art. 175 da Constituição Federal, vedada a formalização de novos contratos de programa para esse fim.”**
- **Finalmente, a alteração do art. 10 da Lei 11.445/2007: “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**

¹² “Art. 1º Esta Lei atualiza o marco legal do saneamento básico e altera (...) 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 (...).”

¹³ “Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...); XV - **seleção competitiva do prestador dos serviços**; (...).”

¹⁴ “Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022. Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art.10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.”

¹⁵ “**Razões do veto.** A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, **a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.**” (grifou-se).



contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.”

Como se constata, em várias ocasiões a Lei 14.026/2020 deu mostras de não desejar, de modo algum, levar adiante o modelo jurídico que já demonstrou não funcionar no plano dos fatos e de desafiar a regularidade, no plano normativo. De consequência, a situação dos contratos de programa no setor de saneamento pode ser assim fixada:

- Os contratos **vigentes** (portanto: regulares) prosseguirão até o final de seus prazos: art. 10, § 3º (incluído pela Lei 14.026/2020), sem possibilidade de prorrogação.
- Já os contratos irregulares, precários, com prazo vencido, não formalizados etc., devem ser extintos e tomadas as providências do art. 42 da Lei 8.987/1995 e do art. 42, § 5º da Lei 11.445/200711.

Ou seja: **não está minimamente no espírito da Lei 14.026/2020 admitir prorrogações de contratos de programa, mesmo daqueles em vigor.**

Assim, a Lei Estadual impugnada viola frontalmente o **Princípio da Legalidade** (art. 37, CF) e **hierarquia das leis** (art. 24, VI, §§ 1º, §2º e 3º, CF/88). Eis o que dispõe o art. 2º, I da citada Lei Estadual:

“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 Companhia Riograndense de Saneamento - 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:

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

Ora, a extensão de prazos contratuais prevista no art. **14, § 2º**, da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 **deve ser interpretado de forma sistemática e teleológica**, o que a Lei Estadual não observa.

Eis o que consta no artigo 14, §2º da Lei Federal:

“Art. 14.

§ 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.”

A alteração de prazo prevista no art. 14 da Lei 14.026/20 **SOMENTE** pode ser realizada mediante proposta de **substituição** dos contratos programa existentes o que por obviedade deve ser um **contrato de concessão**¹⁶, pois, vetado pelo Presidente da República o art. 16 da Lei 14.026/20, **o qual possibilitava a extensão do prazo dos contratos de programa.**

Contudo, a Lei Estadual impugnada **possibilita a extensão dos prazos, que pela CORSAN estão sendo por até 40 anos, mediante TERMOS ADITIVOS aos Contratos de Programa**, o que não tem permissivo legal no Marco Regulatório. O detalhe é que o Estado do Rio Grande do Sul está prorrogando os contratos de programa em prazos **maiores** do aquele o artigo vetado pelo Presidente da República, que era de trinta anos. Eis a notícia veiculada no site do Estado do RS¹⁷:

Canoas assina aditivo no contrato com a Corsan

Publicação: 13/12/2021 às 19h44min



A assinatura ocorreu no Palácio Piratini - Foto: Felipe Dalla Valle

O governo do Estado, por meio da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), e a prefeitura de Canoas assinaram, nesta segunda-feira (13/12), no Palácio Piratini, termo aditivo ao contrato de programa vigente entre a empresa e o município. Atualmente, Canoas é a maior cidade atendida pela Corsan.

¹⁶ Logo, não se pode entender que um aditivo de rerratificação seja um novo contrato.

¹⁷ <https://estado.rs.gov.br/canoas-assina-aditivo-no-contrato-com-a-corsan> - acessado em 11/01/2022



E mais, conforme minuta do contrato do aditivo enviado pelo Estado a diversas prefeituras, como controlador da CORSAN, esse se apresenta precipuamente para fins de reequilíbrio econômico-financeiro em razão da necessidade de atingimento das metas estabelecidas, **o que não é aceito pela Lei Federal.**

O **Termo Aditivo de Rerratificação** com extensão dos prazos é **ILEGAL**, pois ao ente público só é permitido fazer o que a lei permite, aplicação do art. 37, *caput*, da CF que dispõe sobre o **princípio da legalidade**.

E mais, ao pretender a extensão de prazos sem que haja a substituição dos contratos mediante simples aditivos, tal fato vai de encontro com o disposto no art. **14, § 2º**, da Lei Federal nº 14.026/07, o que viola o princípio da hierarquia das leis, pois em que pese ser concorrente a competência para legislar sobre a matéria (art.24, VI, §§ 1º, §2º e 3º, CF/88), a lei Estadual não foi divergir da Federal, sob pena de inconstitucionalidade.

No campo das competências concorrentes cumulativas, havendo choque entre normas federais e estaduais, prevalecem as regras da União. Em suma, fixadas as normas gerais pela União, caberá aos Estados-membros suplementar a legislação federal, tendo em vista as peculiaridades regionais, por meio da expedição de normas específicas estaduais e distritais. Trata-se da chamada competência suplementar. No caso em tela, o Estado do RS infringiu as normas gerais previstas na Lei Federal nº. 14.026/07.

Em que pese a matéria ser recente, a doutrina é unânime em apontar a ilegalidade das prorrogações dos contratos de programa.

Em relação a impossibilidade de prorrogação de contratos de programa, cumpre destacar o parecer emitido pelo Dr. Egon Bockmann Moreira sob o título “*O Novo Marco Legal do Saneamento e a **impossibilidade de prorrogação de contratos de programa***” 01/04/2021.¹⁸ Do citado parecer, cumpre transcrever o que segue:

*“A Lei 14.026/2020, o Novo Marco Legal do Saneamento, tem como um de seus principais escopos a **extinção do modelo contratual** denominado de “contratos de programa”. Com isso, procura inibir os vícios do sistema brasileiro de saneamento, a fim de promover a universalização dos serviços. Logo, sua **interpretação sistemática não permite arranjos** que deem **sobrevida** a essa ordem de contratos administrativos. As autoridades públicas podem sanar os eventuais desequilíbrios de quaisquer outras formas, **que não a prorrogação contratual.***

[...]

Os efeitos tácitos do veto ao art. 16 do projeto de lei

¹⁸<https://www.zenite.blog.br/o-novo-marco-legal-do-saneamento-e-a-impossibilidade-de-prorrogaacao-de-contratos-de-programa/> acessado em 11/01/2022



3. Começamos pelo veto expresso ao artigo 16 do projeto de lei, que foi mantido pelo Poder Legislativo.

Apesar de o veto não ter efeitos normativos, fato é que ele impediu o reconhecimento e a prorrogação dos contratos de programa anteriores ao Novo Marco. Quando menos, o seu efeito é proibir que a prorrogação de tais contratos seja, ao mesmo tempo, lícita e ilícita. A partir de 2020, tais contratos não atendem à legalidade – e apenas serão mantidos os ora em vigor devido à proteção constitucional ao ato jurídico perfeito.

*Ou seja, haverá período de transição, quando os contratos de programa originais exaurirão os respectivos prazos e atingirão seu termo final. A partir de então, essa espécie contratual restará extinta. A constatação advém do princípio da legalidade.
[...]*

*Ou seja, **a tentativa de quaisquer formas ou métodos ou técnicas de prorrogação dos contratos de programa será ilegal**, eis que não é permitida pelo Novo Marco do Saneamento. Não é lícita a transposição de proibições por meio de **bypasses hermenêuticos**.”*

Segue o administrativista Egon, “o objetivo de política pública referente ao Novo Marco do Saneamento, o artigo 1º é expresso ao consignar que a Lei 14.026/2020 se destina a “vedar a prestação por contrato de **programa** dos serviços públicos”. Mas tais contratos se mantêm vigentes até o seu final, mas que devem ser adequados ao Marco Legal. Por conseguinte, qualquer interpretação que pretenda, direta ou indiretamente, **dar sobrevida aos contratos de programa** será francamente ilegal – eis que o Novo Marco tem como um de seus principais escopos a vedação dessa ordem de contratos.”

Afirma ainda que “apesar de o veto do art. 16 da Lei Federal 14.026/2020 não ter efeitos normativos, fato é que ele impediu o reconhecimento e a prorrogação dos contratos de programa anteriores ao Novo Marco. Quando menos, o seu efeito é proibir que a prorrogação de tais contratos seja, ao mesmo tempo, lícita e ilícita. A partir de 2020, tais contratos não atendem à legalidade – e apenas serão mantidos os ora em vigor devido à proteção constitucional ao ato jurídico perfeito.

Ou seja, haverá período de transição, quando os contratos de programa originais exaurirão os respectivos prazos e atingirão seu termo final. A partir de então, essa espécie contratual restará extinta. A constatação advém do princípio da legalidade.

Isso porque, na justa medida em que o princípio da **legalidade** determina que as ações envolvendo contratos administrativos devem obediência à legislação em vigor, **o gestor público não pode assumir condutas sem previsão legal que as autorizem**. A legislação especial do setor de saneamento define, de modo exaustivo, a tipicidade de tais pactos jurídico-



administrativos. **Em assim o fazendo, concomitantemente proíbe negócios atípicos (sobretudo os de programa).**

Contratos de **concessão podem ser prorrogados**; isso é constitucional e legal (Constituição, art. 175, par. ún., inc. I; Lei 8.987/1995, art. 23, inc. XII). **Todavia, não se pode prorrogar contratos cuja lei setorial destina-se à sua vedação. Simplesmente não há hipótese que possa prestigiar tal solução contra legem.**

Contudo, como antes dito e comprovado nos autos (cfe. ofícios e minuta de termo aditivo de contratos de programa enviado pelo Estado, que é controlador da CORSAN), **O Estado não está somente “adequando” os contratos de programa conforme o Marco Legal, mas sim incluindo cláusulas de extensão de prazos aos contratos.**

Eis o item 1 do citado ofício:

“*VEM A CORSAN, por meio do presente OFÍCIO DE CIENTIFICAÇÃO, informar e formalizar que:*

1. Neste ato encaminha-se ao Município de PUTINGA, a proposta de Termo Aditivo de Conformidade ao Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico – Rerratificação das Obrigações Assumidas em Contrato, **com extensão do prazo de vigência do Contrato até 31 de dezembro de 2062.** Obrigações Assumidas em Contrato, **com extensão do prazo de vigência do Contrato até 31 de dezembro de 2062.**

Repita-se, a interpretação do Novo Marco deve-se dar a partir dele próprio, sobretudo em vista do parâmetro estatuído em seu artigo 1º. As normas explicam-se umas às outras, restringindo que o intérprete acrescente o significado de “prorrogação” **à palavra “aditamento de rerratificação”**. Entretanto, o artigo 2º, da Lei Estadual n. 15.708/2021, colocou expressamente essa palavra.

De outro lado e não menos importante, há que destacar que o Poder Público não se pode atuar em **desvio de finalidade** (ou abuso de poder), a fim de promover a aplicação do inciso III do § 2º do art. 11-B do Novo Marco (que é as metas a serem cumpridas), com o intuito de transformar o “*aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual* **reequilíbrio econômico-financeiro**” numa sobrevida a um contrato **proibido em lei.**

Em suma, são contrárias ao princípio da legalidade as manobras hermenêuticas utilizadas pelo Estado e a CORSAN para **alongar seus contratos, os quais** não podem ter qualquer sobrevida, pois os contratos de **programa**, são contratos “não-licitados”.



Detalhe importante é que ainda que se justifique a extensão dos prazos por força de eventual reequilíbrio financeiro é forçoso apontar que o art. 11-B, § 2º, inc. III, faz referência ao reequilíbrio – e assim limita a sua validade – pela inclusão de metas **só aos contratos “já licitados”** (e assim veda aditamento a contratos “não-licitados” **como os de programa**).

Pela leitura do inciso III, do Art.11-B, esse refere-se ao comando estampado no parágrafo 2º, que trata de “*Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas (...)*”. Ao definir, o preceito limita sua aplicação aos “já licitados” e **exclui** os “de programa” (“não-licitados”).

Não resta dúvida que o art. 2º, inc. I da Lei Estadual na qual faz menção sobre **Termo Aditivo de Rerratificação** onde preve a **prorrogação dos** contratos, inclusive, os **programa**, **vai de encontro com o** veto presidencial e burla as diretrizes da Lei nº. 14.026/20, **antes de sua transformação em contrato de concessão**.

Ainda que o Novo Marco permita essa renovação de contratos, em caso de privatização da companhia estadual, pela interpretação sistemática, como já exposto, só poderia ocorrer em Contratos de **CONCESSÃO** e, não em Contratos de **PROGRAMA**, indo na contramão de um dos pontos principais do Novo Marco Legal: **PROMOVER A CONCORRÊNCIA, MEDIANTE O PROCESSO LICITATÓRIO (artigo 37, XXI e 2º, XV da Lei 14.026/2020)**.

Originalmente o art. 16 do Novo Marco Legal, previa a possibilidade de, até 31 de março de 2022, as estatais de saneamento negociarem com os municípios acordo para prorrogarem seus contratos de programa pelo prazo máximo de 30 anos. Porém, como dito, esse foi vetado **justamente** por estar em sentido oposto ao da LIVRE CONCORRÊNCIA.

A seleção competitiva do prestador dos serviços é colocada, inclusive, como objetivo fundamental do Novo Marco Legal (art. 2º, art. XV), reconhecendo que um processo de concorrência bem estruturado permite a seleção do prestador mais capacitado, com maior vantagem técnica e com estrutura econômica e financeira adequadas a assegurar qualidade ao titular do serviço e à população atendida.

Portanto, sobre este viés, constata-se que há uma violação à regra insculpida no artigo 31 da Lei Federal n. 12.529/11 (Lei de Concorrência), aplicável as pessoas jurídicas de direito público e privado, tornando o art. 2º, que dá base para o termo aditivo apresentado pelo Estado do RS, seja sujeito a sanções. Assim, o art. 2º deve ser declarado inconstitucional.

De outro lado, garantir a prorrogação dos contratos por mais de 40 anos garantirá o monopólio para empresa que irá adquirir a Companhia Estadual, o que afetará a competição entre empresas interessadas em prestar o serviço, fato esse que prejudicará



a sociedade. Tal situação violará o princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da Constituição Federal).

Este fato foi apontado em discussão no âmbito da Assembleia Legislativa do RS durante a votação do Projeto de Lei.

Assim, resta evidenciado que o Estado do RS está tentando sanar desequilíbrios contratuais pela prorrogação dos contratos de programa. Contudo, como antes visto, o veto ao art. 16 da Lei 14.026/2020 produziu o efeito **de proibir a prorrogação de tais contratos**, sendo que a partir de 2020, os contratos de programa não atendem mais à legalidade.

A previsão dos aditivos na Lei Estadual é um método do Estado do Rio Grande do Sul **prorrogar os contratos de programa para valorizar as ações da companhia (para fins de alienar futuramente as suas ações)**, o que não é permitido pelo Novo Marco Saneamento, há um real by-pass hermenêutico, além de formar um monopólio sobre o setor.

E não venha o Estado em defesa alegar que os Termos Aditivos serão rescindidos ou anulados em caso de não privatização, tal previsão contratual não tem base legal e viola o Princípio da Legalidade. A Lei Estadual não expressa qualquer condicionante de nulidade do Termo Aditivo de Rerratificação em caso de não privatização. Ou seja, a previsão nos termos de tal cláusula é letra morta, não amparada pela legislação federal e nem estadual.

O fato é que o Estado do RS está burlando o Marco Regulatório e o veto presidencial **para atrair** e convencer os Municípios a prorrogarem os contratos de programa por 40 anos sem permissivo legal autorizativo para tanto.

Com tal medida o Estado busca, ainda, **ludibriar o mercado financeiro e a ordem econômica**, valorizando os seus ativos, com uma medida ilegal, **antes de operar a venda das ações**.

Como antes dito, pelo art. 2º, da Lei Estadual n.15.708/2021, o Estado do Rio Grande do Sul, dá uma “by-pass” para a CORSAN estender o prazo de contrato dos Municípios com a CORSAN até 2062, sendo essas renovações **incentivadas** mediante participação acionária dos municípios na companhia estadual. Essas renovações contratuais, contudo, **não serão precedidas de licitação**, como são os casos dos contratos de concessão.

Assim, o Estado visa **valorizar as ações** com os Termos Aditivos de Rerratificação **concedendo em contrapartida ao futuro controlador privado da Corsan o monopólio** na prestação de serviço nos municípios atualmente atendidos pela estatal até o ano de 2062.



Diante do acima exposto, constata-se que há evidente inconstitucionalidade, em virtude do artigo 2º violar frontalmente o princípio da legalidade (art. 37, caput, CF/88), bem como da hierarquia das leis (art. 21, XX e 22, XXVII, CF/88)¹⁹ e da Livre concorrência (art. 170, IV, CF/88).

7.2 DA (IM)POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO COMO MECANISMO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM RAZÃO DA INTRODUÇÃO DAS METAS DE ATENDIMENTO.

Segundo o disposto no art. 11-B da Lei Federal 11.445/07, alterada pela Lei Federal n.10.026/20:

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

§ 1º Os contratos em vigor que não possuem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

§ 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes:

I - prestação direta da parcela remanescente;

II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e

III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

§ 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação. (grifou-se).

¹⁹ A esse respeito, o STF já decidiu, na ADI 1746/SP (doc. em anexo), que, a teor do disposto no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, "**competem à União a regulação de normas gerais sobre licitação e contratação públicas, abrangidas a rescisão de contrato administrativo e a indenização cabível**".



Do citado texto acima transcrito, o administrativista Dr. Luiz Gustavo Kaercher Loureiro em seu artigo “*Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento*”, destaca que:

“Dado o arranjo de competências no setor de saneamento, esta medida configura álea extraordinária, na modalidade de Fato do Príncipe. Cuida-se de ato da União, não titular dos serviços, no exercício de sua competência de estabelecer diretrizes para o setor de saneamento, ex vi art. 21, XX da Constituição. Ela não altera de per se os contratos de concessão, mas determina que assim o faça o titular-concedente (qualquer que seja ele, cf. art. 8º, I, II e § 1º da Lei 11.445/2007).”

O art. 11-B caput, ao dizer que “os contratos de prestação de serviços de saneamento básico deverão definir metas de universalização (...) até 31 de dezembro de 2033” não está em absoluto, afirmando que os contratos atuais deverão ir até 2033. Isso parece óbvio, mas convém explicitar que não há, aqui, qualquer mandamento que, mesmo indiretamente, **implique a extensão de prazos daqueles contratos que não chegam até 2033.**

As medidas aí dispostas pressupõem e se aplicam aos **contratos em vigor**, portanto, regulares. É o que se extrai do § 1º do art. 11-B. Quanto aos demais, valem as considerações feitas antes.

Sobre a instituição das metas: observado o prazo estabelecido na Lei 11.445/2007, 2033, o titular do serviço²⁰ tem discricionariedade quanto ao modo de as distribuir ao longo do tempo, seja dentro de um mesmo contrato, seja entre contratos sucessivos (caso o prazo dos contratos atuais não vá até 2033).

Sobre os mecanismos de viabilização das metas: no caso dos serviços prestados por meio de contratos licitados (ou seja: concessões), o titular também possui discricionariedade para escolher o modo de viabilizar economicamente o atingimento das metas. Poderá optar entre (i.) prestar diretamente o serviço, no que transbordar das metas e obrigações assumidas no contrato já firmado; (ii.) realizar licitação complementar para essa mesma parcela excedente; (iii.) acordar com o concessionário o reequilíbrio do contrato, por mecanismos variados, como revisões tarifárias e mesmo **prorrogação de prazos** (“prorrogação-remédio” cfe. acima). E reitere-se: também a escolha entre os mecanismos que atendem à solução (iii.) deverá ser acordada com o concessionário.

Mas, e o que dizer dos contratos de programa?

²⁰ Art. 8º, I, II ou § 1º da Lei 11.445/2007.



Primeiro: devem estar regulares e em vigor, cf. acima. A exigência de validade (ausência de nulidade) é prosaica e atinge concessões e contratos de programa indiscriminadamente. Se forem inválidos, as medidas sanadoras da extinção do vínculo e da licitação impõem-se.

Segundo: no universo dos contratos de programa válidos (que atenderam aos arts. 13 da Lei 11.107/2005 e 11 da Lei 11.445/2007 em sua redação original), deverá haver adequação para atender às exigências trazidas pela Lei 14.026/2020, dentre elas, a incorporação das metas do art. 11-B.

Terceiro: em princípio, o titular do serviço poderá usar, também em relação aos contratos de programa, os mesmos mecanismos de viabilização econômica previstos para as concessões licitadas, **mas**, na hipótese de optar pelo reequilíbrio (item (iii.)), **ele não poderá valer-se da “prorrogação-remédio”**, em razão de tudo quanto dito na seção anterior e mesmo de quanto afirmado páginas acima: a prorrogação, em qualquer uma de suas funções, tem sua disciplina jurídica estabelecida na lei de regência (in casu, Lei 14.026/2020 e Lei 11.445/2007) e, quando possível, está à disposição do titular do serviço delegado (não é um direito subjetivo do prestador).

No caso específico dos contratos de programa, a disciplina legislativa positivamente não quer e não permite o prolongamento desse modelo de contratação, de modo que não há por onde dela cogitar, muito menos considerá-la um direito do contratante, para fins de reequilíbrio do contrato.

E não se diga que essa terceira conclusão, ainda que juridicamente correta, inviabilizaria o objetivo maior do Marco que é a universalização dos serviços. De um lado, porque o direito não se compadece com argumentos ad terrorem (que, aliás, precisariam de verificações empíricas e não de afirmações abstratas). De outro lado porque são concebíveis, sim, alternativas que não precisamos aprofundar aqui. Poderá o titular do serviço, p.ex., distribuir as metas até 2033 de modo menos oneroso para o atual contratado (se seu prazo for muito curto)²¹; ou poderá valer-se da obrigação de indenização dos ativos (exigidos pela introdução das novas metas) a cargo do novo concessionário (art. 45, § 5º da Lei 11.445/2007; art. 42, §§ 2º e 3º da Lei 8.987/1995). Em qualquer hipótese, **deve ser mantido o prazo original do contrato de programa. Nem o titular tem competência para prorrogar (por força da orientação do Novo Marco) nem o contratante tem direito subjetivo a tanto.**

²¹ Não parece ser obstáculo a essa desigual distribuição de obrigações de universalização a exigência posta no § 3º do art. 11-B, de proporcionalidade. Observância de proporcionalidade não se confunde com necessidade de distribuição igual, ano a ano, ou inflexível de metas de serviço.



Se assim é para a disciplina das metas, com mais forte razão essa conclusão se aplica para tópico distinto, embora relacionado, de instituição de parâmetros para aferição de capacidade econômico-financeira para enfrentar as (novas) obrigações trazidas pela lei de 2020.

É exatamente a terceira questão apresentada pelo Administrativista que o Estado e a CORSAN vêm desrespeitando, pois o aditivo apresentado nada mais foi do que utilizar para fins de **reequilíbrio econômico-financeiro** em razão da necessidade de atingimento das metas estabelecidas no art. 11-B da Lei 11.445/2007.

Isso se **comprova pela manifestação dos procuradores da CORSAN** (cfe. doc em anexo), que se pronunciaram quando da contranotificação realizada pela Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, onde questionava a minuta enviada a ela. No citado documento a CORSAN afirma textualmente que a prorrogação do contrato está baseada no reequilíbrio-econômico financeiro do contrato, que é exatamente a restrição prevista no item terceiro acima referido e que será pormenorizada em tópico precedente.

O tema merece um tópico específico.

7.3 DAS JUSTIFICATIVAS DA CORSAN E DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA PROPOR A EXTENSÃO DE PRAZO NOS CONTRATOS DE PROGRAMA – O CONTEXTO ATUAL

Importante contextualizar que o Estado do Rio Grande do Sul e a Corsan, efetivamente encaminharam os Termos de Rerratificação aos municípios, inclusive desaconselhando o exame pela Câmara de Vereadores, mesmo tendo ciência de que diversas leis orgânicas municipais expressamente determinavam a necessidade de exame do tema pela Câmara de Vereadores. Desta forma, alguns municípios seguiram as orientações da CORSAN e da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, com assinaturas destes termos pelos Prefeitos, sem análise técnica e controle pela Câmara de Vereadores.

Cabe referir que este procedimento de assinatura direta dos Termos de Rerratificação ofendem o princípio da legalidade, eis que o contrato programa originalmente celebrado entre os Municípios e a CORSAN, quando da sua instituição, foram amplamente debatidos perante as Câmaras de Vereadores, sendo submetido à aprovação legislativa, por meio de Lei Municipal, as quais autorizavam o “Convênio de Cooperação” firmado com o Estado do Rio Grande do Sul, estabelecendo a gestão associada nas questões afetas ao saneamento básico dos municípios, para que o serviço de esgotamento sanitário seja executado pela CORSAN, diretamente, por meio do contrato de programa.



Ora o Termo de Rerratificação deveria também passar pelo crivo da Câmara Municipal, pois o mesmo prevê diversas alterações, a saber:

- Do objeto;
- Da extensão do prazo até 2062;
- Da área da prestação dos serviços;
- Do modo, forma e condições de prestação do serviço;
- Dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- Da política tarifária do preço do serviço;
- Da revisão tarifária e a revisão tarifária extraordinária;
- Da extinção da prestação de serviços;
- Adição de cláusulas de alienação de controle societário – prorrogação do contrato até 31/12/2062;
- Modificações técnicas - da solução individualizada de esgotamento sanitário;
- Da solução amigável das divergências contratuais e foro;
- Possibilidade de integrar o termo aditivo com diversos anexos estruturais anexos não disponibilizados no momento da apresentação do termo aditivo;
- Modificação da estrutura tarifária da CORSAN a partir de 31/12/2033;
- Adição de cláusulas essenciais à validade do contrato;

Por fim, tais aditivos estabelecem que eventual processo de regionalização (formação de unidade regional e/ou bloco de referência) desencadeado pelo Estado do Rio Grande do Sul ou pela União Federal não poderá se sobrepor ao contrato vigente. AS UNIDADES REGIONAIS AINDA NÃO FORAM EFETIVAMENTE FORMADAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Estas cláusulas representa uma interferência séria e direta no princípio da autonomia municipal e o interesse local. É remansosa a jurisprudência do STF no sentido de que a autoadministração implica a capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem possibilidade de delegação ou supressão.



Com uma rápida leitura dos tópicos acima pode se perceber que não estamos tratando de um simples aditivo a ser firmado com vistas a regularização dos contratos de programa. De relevar que não vislumbramos documento algum em sua minuta que corresponda a exigência legal, qual seja, **a comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada.**

A maioria das Leis Orgânicas remete a necessidade de análise da Câmara de Vereadores.

Importante destacar a Lei Orgânica do Município de Passo Fundo (doc. em anexo), que em seu artigo 72, VIII e XII, prevê **que é de competência EXCLUSIVA da Câmara Municipal** legislar e aprovar contratos com ente público, conforme segue:

“Art. 72. À Câmara Municipal **cabe legislar, com a sanção do Prefeito, sobre as matérias da competência do Município, e especialmente:**

VIII - **autorizar a concessão dos serviços públicos;**

...

XII - **aprovar convênios com o Estado e a União, consórcios com outros municípios e contratos em que seja parte o Município;”**

E não é só. Segundo a **Lei Municipal nº. 3.887/2002** ((cfe. doc. em anexo) **cabe Conselho Municipal do Meio Ambiente** de Passo, esse possui as seguintes competências:

Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente:

I - referendar a Política Municipal de Proteção Ambiental, e acompanhar a sua execução, criando, no âmbito da sua competência, quando necessário, os instrumentos, para realização dos seus objetivos;

II - estabelecer normas e padrões de proteção, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente, respeitadas as leis e diretrizes gerais municipal, estadual e federal;

X - opinar sobre o Plano Municipal do Meio Ambiente e o Código Municipal de Meio Ambiente;

Logo, antes da assinatura da alteração contratual ora impugnada, o citado aditivo



deveria ter sido amplamente deliberado não só pelo Câmara Municipal de Vereadores, mas também, pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, pois interfere diretamente na política ambiental do município.

E mesmo que assim não fosse, **há o princípio da paralelismo das formas**, no qual prevê que a forma que se utilizou para um determina ato deve ser a mesma para desconstitui-lo ou modifica-lo. Assim, se o contrato de programa foi autorizado por lei, a sua alteração também o será. Assim, se o contrato de programa foi autorizado por lei, a sua alteração também o será. Diante disso, não ocorrendo tal procedimento há violação ao artigo 37. I e VI, da CF, bem como das Leis Orgânicas Municipais que estabelecem a necessária fiscalização e votação do tema pela Câmara de Vereadores.

O fato é que 74 (setenta e quatro) municípios assinaram o Termo, a maioria sem sequer passar pela Câmara de Vereadores. Atualmente, a Corsan abastece cerca de 6 milhões de gaúchos. Isto representa cerca de 2/3 da população do Estado, distribuídos em 317 municípios.

[Início](#) > [Comunicação](#) > [Notícias](#)

Corsan assina aditivos contratuais com 74 municípios, beneficiando 3,6 milhões de pessoas

Publicação: 17/12/2021 às 20h48min

Cidades relevantes aceitaram protagonizar novo momento do saneamento





Publicação: 09/11/2021 às 17h20min



Governador com prefeitos na assinatura de aditivos de contratos

Foto: João Paulo Flores

Documentos adequam contratos vigentes ao Marco Legal do Saneamento

Em evento no Palácio Piratini, nesta terça-feira (9/11), representantes de municípios firmaram com o governo do Estado o compromisso de estender os prazos dos contratos de prestação de serviços de saneamento com a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan). O governador Eduardo Leite e os representantes das cidades assinaram os aditivos que adequam os contratos de programa vigentes com a estatal ao Marco Legal do Saneamento. Para os casos em que ajustes finais estão sendo realizados, foram assinados protocolos de intenções.

O novo marco legal, aprovado em 2020, tem como objetivo a universalização do saneamento, elevando a cobertura de abastecimento de água a 99% e de esgotamento sanitário a 90% até 2033. A assinatura dos aditivos de contratos é uma ferramenta para que os municípios atendam as obrigações da nova legislação e também obtenham os benefícios previstos na promulgação da lei que autorizou a desestatização da Corsan.

Dez municípios presentes firmaram compromisso com a Corsan, sendo que cinco assinaram o aditivo ao seu contrato de programa: Bento Gonçalves, Balneário Pinhal, Imbé, Viamão e Tramandaí.

[Assinatura dos Termos Aditivos aos Contratos de Programa da Corsan - YouTube](#)



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Chama atenção que até o momento não foi apresentado um plano de investimentos efetivo e que congregasse todos os aportes necessários em cada município, afinal, a partir dos investimentos em cada município é que haveria uma base inicial para o início de qualquer negociação.

Também a identificação da origem dos R\$ 12 bilhões comentados pelo presidente da companhia para os investimentos necessários não tiveram suas fontes indicadas.

Ao final de todo o processo conduzido de forma tecnicamente equivocada, devemos concluir que quaisquer aditamentos aos atuais contratos existentes, independentemente de sua forma e vigência, e visando o cumprimento dos preceitos legais, somente poderia se dar a partir de processo licitatório e na busca do recebimento pelos valores de outorga. O processo licitatório é o único meio de preservar o cumprimento das questões legais, bem como é a única forma de comprovar o zelo para com o patrimônio público.

Em função disso, tramitam no Judiciário Gaúcho diversas Ações Populares questionando este procedimento, fomentado pelo Estado do Rio Grande do Sul. Como se nota, a instabilidade jurídica é grande.

A justificativa da CORSAN para prorrogação dos contratos de programa foi bem retratada na documentação enviada pelo escritório contratado em razão de notificação do Município de Santa Cruz, o qual não aceitou o Termo de Rerratificação. O Município de Santa Cruz ponderou diversas razões pela não assinatura e obteve resposta oficial surpreendente, a qual calha referir excertos:

Prezada Senhora Prefeita:

Pela presente, acusamos o recebimento de sua Contranotificação n. 49/PGM/2021, datada de 23/11/2021, oportunidade em que nos manifestamos nos termos que seguem:

[...]

3. Quanto ao teor de sua correspondência, alguns esclarecimentos necessitam ser feitos:

a) O contrato entre a CORSAN e o Município de Santa Cruz tem vigência até 02 (dois) de julho de 2054.

b) Este contrato continuará em vigor, até 02/07/2054, independentemente de ser ou não assinado o Termo Aditivo, persistindo até tal data, de forma perfeitamente válida e legal, a obrigação de seu cumprimento por ambas as partes.



c) Portanto, o Termo Aditivo não é um novo contrato, até porque a Lei Federal expressamente veda a assinatura de novos contratos de programa, nos moldes como feitos antes da edição na nova legislação.

d) Nos termos do § 2º do art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, com a redação dada pela Lei nº 14.026/2020, “contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: I - prestação direta da parcela remanescente; II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.”

e) A proposta apresentada pela CORSAN, portanto, adequa-se à hipótese do inciso III retro mencionado, e inclui o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com (a) pagamento de um valor já apresentado em dinheiro e (b) da entrega de uma parte das ações de propriedade do Estado do RS, tudo em caso de êxito no IPO, contemplando apenas a extensão do prazo contratual de 2054 para 2062, ou seja, um período adicional de 08 (oito) anos, ao final de seu prazo contratual.

Portanto, fica claro que a justificativa do Estado do Rio Grande do Sul aos Prefeitos, para a extensão contratual é relacionada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o qual, conforme já foi explicado é terminantemente vedada.

Eis o trecho do documento da CORSAN, que bem retrata essa situação.

e) A proposta apresentada pela CORSAN, portanto, adequa-se à hipótese do inciso III retro mencionado, e inclui o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com (a) pagamento de um valor já apresentado em dinheiro e (b) da entrega de uma parte das ações de propriedade do Estado do RS, tudo em caso de êxito no IPO, contemplando apenas a extensão do prazo contratual de 2054 para 2062, ou seja, um período adicional de 08 (oito) anos, ao final de seu prazo contratual.

Portanto, a prorrogação do contrato de programa nada mais é do que uma adequação ao reequilíbrio-econômico financeiro do contrato e não simplesmente a



adequação ao marco legal do saneamento como quis crer o Governo Estadual quando da edição da Lei impugnada.

Diante disso, constata-se que a Lei Estadual tem como finalidade precípua para reequilibrar o contrato, o que constituiu um desvio de poder legislativo, conforme mais adiante será abordado.

7.4 – DA PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA E A ERRONEA INTERPRETAÇÃO DA LEI

O documento da CORSAN endereçado à Prefeitura de Santa Cruz (cfe. doc. em anexo) esclarece e comprova a motivação da prorrogação dos contratos de programa, disposta subrepticiamente na Lei Estadual, qual seja: **reequilíbrio financeiro**, o que é vedado pelo Marco Legal.

É de bom alvitre esclarecer que o artigo 14 da Lei Federal nº. 14.026/2020 também não prescinde de uma interpretação de acordo com os princípios do Marco Legal.

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.

ALIENAÇÃO DO CONTROLE
ACIONÁRIO

FACULDADE DE
SUBSTITUIÇÃO DOS
CONTRATOS DE PROGRAMA

POR NOVOS CONTRATOS DE
CONCESSÃO

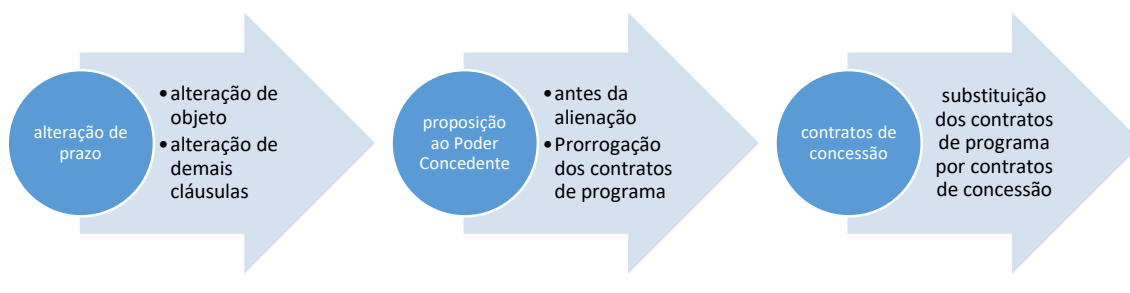
Os parágrafos seguintes estabelecem o seguinte:

§ 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.

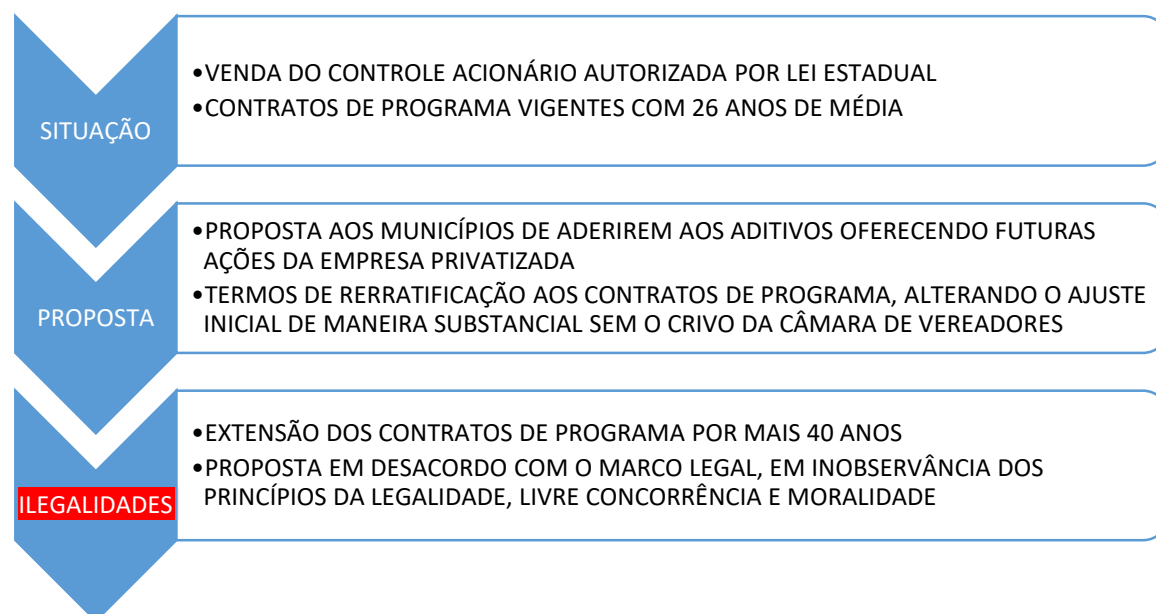


§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram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

O parágrafo segundo estabelece a hipótese de incidência do caso e pelo “caput” do artigo resta claro que está se discorrendo a substituição de contratos de programa por contratos de concessão.



PROPOSTA ILEGAL DA CORSAN





A CORSAN não está apresentando proposta de substituição dos contratos existentes por contratos de concessão, mas sim termos aditivos de rerratificação dos contratos de programa, com prolongamento de prazo até 2062 sem apresentar documentos que justifiquem tal prazo.

EM SUMA, está prorrogando os contratos de PROGRAMA, em desacordo com a legislação de regência.

7.5 DA JUSTIFICATIVA DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA E DO SEU DESVIO DE FINALIDADE LEGISLATIVO.

Segundo Carlos Ari Sunfeld²²:

*"A atividade **legislativa** está sujeita a limites jurídicos; não é, destarte, uma operação livre. O Legislativo não é um Poder soberano, mas, como os demais, um poder subordinado à ordem jurídica (...).*

O legislador nunca é totalmente livre, ainda quando a Constituição nada tenha disposto sobre o assunto a ser regulado. Donde assistir-lhe a competência para legislar, não há liberdade para fazê-lo. E a competência é, por natureza, um poder dirigido a finalidades estranhas ao agente, a ser destarte exercido 'quando e com as modalidades requeridas pelos correspondentes interesses públicos que deverão ser tutelados', na precisa lição de Paolo Biscaretti di Ruffia."

Não difere o escólio de Miguel Reale²³:

"Alegar-se-á que a lei pode tudo, até mesmo converter o vermelho em verde, para eliminar proibições e permitir a passagem de benesses, mas há erro grave nesse raciocínio. As vedações constitucionais, quando ladeadas em virtude de processos oblíquos, caracterizam desvio de poder e, como tais, são nulas de pleno direito."

Não há dúvida de que a discricionariedade do legislador é profundamente maior que a do administrador; contudo, isso não significa que também a lei não possa desbordar **de seu objetivo**.

Para tratar dessas situações de **desvirtuamento da finalidade do ato normativo**, a doutrina tomou emprestado do Direito Administrativo o conceito de desvio de poder. Uma

²² SUNDFELD, Carlos Ari. Inconstitucionalidade por Desvio de Poder Legislativo", publicado em Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política nº 8/131. P.138

²³ REALE, Miguel. "Abuso do Poder de Legislar", parecer publicado na Revista de Direito Público nº 34-40/73



aproximação precisa a seu conteúdo é fornecida por Caio Tácito (em "Desvio do Poder de Legislar", artigo publicado na Revista Trimestral de Direito Público nº 1/62):

"O desvio de poder é, por definição, um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal além de suas fronteiras, de modo a impedir que a prática do ato administrativo, calcada no poder de agir do agente, possa dirigir-se à consecução de um fim de interesse privado, ou mesmo de outro fim público estranho à previsão legal. O batismo do vício de legalidade procura definir, graficamente, a idéia de que a competência discricionária tem um alvo previsto na lei, do qual a autoridade não se pode desviar sob pena de nulidade do ato."

Assim, um ato do Poder Legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido, pode apresentar vício intrínseco, decorrente do **divórcio em relação ao fim a que persegue ou deveria perseguir**.

Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴ flagra dois modos de manifestação do desvio de poder:

- "a) quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo;*
- b) quando o agente busca uma finalidade - ainda que de interesse público - alheia à 'categoria' do ato que utilizou".***

Impende ressaltar que, no desvio de poder, nem sempre está presente de forma escancarada a intenção inadequada. Como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵, trata-se de *"um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou".* Gilmar Ferreira Mendes²⁶ observa que o vício do excesso de poder legislativo há de ser aferido *"com base em critérios jurídicos. Não se trata de perquirir sobre a conveniência e oportunidade da lei, mas de precisar a congruência entre os fins constitucionalmente estabelecidos e o ato legislativo destinado à prossecução dessa finalidade".*

Celso Antônio Bandeira de Mello²⁷, em sua obra, tece considerações que merecem transcrição, pela pertinência ao caso em exame:

"Se mesmo a busca de um objetivo lícito configura desvio de poder quando efetuado por meio impróprio, maiormente reconhecer-se-á este vício quando a competência é

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1999, pág. 288.

²⁵ op. cit., pág. 648

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade - Aspectos Jurídicos e Políticos", Saraiva, 1990, pág. 4

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*", Malheiros, 1996, págs. 62 e 63



utilizada à margem de qualquer interesse público, para dar vazão a intuítos particulares de favoritismo ou perseguição.

Em tal caso, a autoridade pratica um ato administrativo movido pela amizade ou inimizade, pessoal ou política, ou até em proveito próprio. Não raro está impulsionada pelo propósito de captar vantagem indevida, angariar prosélitos ou cegada por objetivos torpes de saciar sua ira contra inimigos ou adversários políticos, buscando molestá-los ou, pior ainda, vergá-los a suas conveniências.

A vida administrativa brasileira, desgraçadamente, pode oferecer inúmeros exemplos desta nefanda modalidade de desvio de poder, muito comum por razões sectárias. Tanto assim é, que se põe - como comprovação indireta - a contingência legislativa de vedar, drasticamente, admissões, exonerações e remoções 'ex officio' no período pré e pós eleitoral. Há nisto um explícito reconhecimento de que ditas práticas, sobremodo vitandas, existiriam aos bolhões não fora pelas cautelas legislativas. Se estas não conseguem evitá-las, podem ao menos restringir em parte suas ocorrências. Coibindo-as liminarmente nas épocas em que os ânimos políticos estão mais encandecidos, guardam a expectativa (tantas vezes frustrada) de que, fora deles, com o arrefecimento das paixões sectárias, os administradores se façam mais contidos.

(...) No desvio de poder, praticado com fins alheios ao interesse público, a autoridade, invocando sua discricção administrativa, arroja-se à busca de objetivos inconfessáveis. É bem de ver que o faz disfarçadamente, exibindo como capa do ato algum motivo liso perante o direito.

Trata-se, pois, de um vício particularmente censurável, já que se traduz em comportamento insidioso. A autoridade atua embuçada em pretense interesse público, ocultando dessarte seu malicioso desígnio. Sob a máscara da legalidade, procura, à esconsa, alcançar finalidade estranha à competência que possui. Em outras palavras: atua à falsa-fé. Enquanto de público o ato se apresenta escoreito, na verdade possui uma outra face que se forceja por ocultar, já que é constituída de má-morte e orientada para escopos subalternos. Dele se pode dizer, com Caio Tácito, que 'a ilegalidade mais grave é a que se oculta sob a aparência de legitimidade. A violação maliciosa encobre os abusos de direito com a capa de virtual pureza'."

A dificuldade que se antepõe ao controle de tal irregularidade advém dos óbices encontrados para identificar a má intenção e para fazer-lhe a prova. Sem embargo, como adverte Miguel Reale²⁸, "em matéria de inconstitucionalidade não devemos nos ater a aspectos estritamente formais, mas antes procurar verificar, 'in concreto', o conflito real entre o que a Constituição ordena, com base no bem-comum, e aquilo que a lei ordinária, não raro subrepticamente, deforma e subverte".

²⁸ op. cit., pág. 80.



Por isso mesmo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁹ assinala que o desvio de poder se comprovar por meio de indícios ou sintomas, entre os quais **avultam a contradição do ato com as resultantes dos atos, a camuflagem dos fatos e a inadequação entre os motivos e os efeitos.**

Pois bem, apresentadas essas premissas sobre o desvio do poder legislativo, cumpre destacar os elementos que configurariam o desvio do poder legislativo da lei n. 15.708/2021, que a tornará nula por vício de inconstitucionalidade.

Como antes referido, em 18/03/2021, o Governo do Estado oficializou a intenção de abrir capital e vender controle acionário da Companhia Riograndense de Saneamento, atualmente responsável pelo abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos em 317 municípios gaúchos.

Na justificativa apresentada no PL 211/21, que culminou na publicação da lei n. 15.708/2021, o Governo alega que a CORSAN não conseguiria atingir as metas previstas em lei, pois necessitaria em torno de 10 bilhões para solucionar as questões previstas na Lei Federal n°. 14.026/2020. Afirmou que para resolver o problema sanitário, deveria a CORSAN abrir o capital e vender o seu controle acionário. Diante disso, entendeu que tal situação seria um ato **eficaz** e resolveria a situação da companhia e traria melhores resultados à sociedade. Entretanto, como acima visto os contratos apresentados visam reequilibrar economicamente eles, bem como valorizar a empresa para futura privatização e não exatamente aquilo que foi apresentada na justificativa do projeto de lei.

A seguir destacam-se excertos extraídos do portal do Governo RS:

*Vamos buscar junto à Assembleia o apoio para percorrer rapidamente o processo legislativo que vai disciplinar a desestatização. **Pretendemos fazer o IPO (abertura de capital) da CORSAN, capitalizar a companhia e vender ações** do governo do Estado continuará presente na definição dos destinos da companhia. (Grifou-se).*

Para definir o novo regime jurídico, o governo conta com a votação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 280/2019), de autoria do deputado estadual Sérgio Turra, que tramita na Assembleia Legislativa e retira a obrigação de plebiscito para privatização de estatais que ainda dependem da consulta popular (CORSAN, Banrisul e Procergs). Essa aprovação é fundamental para que o governo dê o passo seguinte, que é propor um projeto de lei que discipline a desestatização.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, Atlas, 1998, pág. 200.



*A partir disso, o Estado pretende fazer a **abertura de capital (IPO) com a alienação de mais de 50% do capital**, havendo uma estimativa inicial de realização em outubro e **previsão de capitalização para investimentos na empresa da ordem de R\$ 1 bilhão**, ou seja, recursos para investimento na própria CORSAN. O objetivo, com isso, é alavancar e acelerar investimentos em saneamento no RS, atendendo ao interesse público por esse serviço e, com a capitalização, aumentar o interesse privado na compra de ações. (Grifou-se).*

***O percentual que ficará com Estado ainda será avaliado no processo de modelagem, mas deve ser em torno de 30%**. Isso deverá garantir que o Executivo, mesmo não sendo mais o controlador da companhia, fique sendo o maior acionista individual da empresa e ajudando a tomar as decisões sobre o futuro da CORSAN. (Grifou-se).*

*A nova CORSAN e irá nascer deste processo **será uma companhia com maior capacidade financeira para atrair R\$ 10 bilhões em investimentos** e vão multiplicar obras pelo Estado nos próximos anos erando diretamente milhares de empregos e destravando o potencial construtivo de muitas regiões. Estas obras, certamente, irão impulsionar a construção civil e gerar outros milhares de empregos indiretamente”, destacou Leite. (Grifou-se). (...)*

Além disso, o novo marco do setor tampouco o poder e o dever das cidades em relação ao compromissos de universalização do sistema. Os municípios e as concessionárias agora têm a obrigação legal de, até 2033, tratar 90% do esgoto e levar água tratada a 99% da sua população.

***Muito embora tenha investido o maior valor da sua história em 2020 com um aporte de R\$ 417 milhões na ampliação das suas estruturas, o fato é que a Corsan não tem capacidade financeira para dar conta destas novas exigências de universalização**. Para cumprir o que determina o novo marco legal do saneamento, seria necessário, no mínimo, triplicar o nível atual de investimento da CORSAN*

Atualmente, o Rio Grande do Sul está abaixo dos níveis de outros Estados na prestação dos serviços de saneamento. Apenas 32,3% da população gaúcha tem acesso a esgoto tratado. Em São Paulo, por exemplo, este percentual é de 90,3%.”

Eis o que consta na justificativa do Projeto de Lei 211/2021 que culminou na lei 15.708/2021 ORA IMPUGNADA:

“[...]”



De toda forma, para atingir as metas nos 307 municípios com os quais a CORSAN possui contratos válidos, a CORSAN projeta a necessidade de investimentos superiores a R\$ 10 bilhões. O plano de despesas de capital prevê investimento anual da ordem de R\$ 1 bilhão. Este montante significa mais do que o dobro do melhor ano de desempenho da Companhia em termos de investimentos (R\$ 417 milhões em 2020), três vezes a sua média histórica. Em outras palavras, mesmo no melhor ano de investimento da companhia, ela sequer chegou a investir metade do que será requerido para fazer frente aos comandos legais do marco do saneamento. Aliado a isso se encontra o elevado passivo trabalhista e previdenciário e a reduzida eficiência operacional em comparação com seus pares no Brasil. Em adição, a necessidade de assegurar os ritos licitatórios vem conduzindo ao prolongamento dos processos de contratação.

Para que os gestores dos municípios, responsáveis, eis que titulares do serviço, atinjam a meta, e para que a população atendida pela CORSAN tenha acesso a esse nível de incremento em sua qualidade de vida, é fundamental que seja possível agregar maior eficiência e capacidade de financiamento, em especial no cenário de restrição ao crédito públicos. Para comprovar a sua capacidade econômico-financeira e atender às metas de expansão, torna-se premente a desestatização da CORSAN. [...]

Então, a desestatização pretendida, se de um lado vai ao encontro da conjuntura criada pelo novo marco legal do saneamento básico do Brasil, de outro auxilia os Municípios neste período de transição e na proteção à sua população. E é justamente esse o propósito da desestatização da CORSAN: criar um ambiente de transição seguro, eficiente e protetivo aos Municípios.

[...]”

O requerente teve acesso aos argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas na sua Representação n. 010/2021, que culminou no processo de tomada de contas especial contra os atos de desestatização do Governo (processo n. 19728-0200/21-7), refere que a CORSAN **teria plenamente condições de obter recursos para cumprir as metas legais, conforme quadro que segue:**

Origem dos Recursos	Valores (R\$)
Debêntures emitidas em 2021 ¹²	600 milhões
Empréstimos BID aprovado US\$ 200 milhões ¹³	1,1 bilhão
Empréstimo IFC ¹⁴	453 milhões
Novas PPS em análise ¹⁵	3,6 bilhões
Recebimento Governo Federal – Ação Imunidade ¹⁶	1,4 bilhões
Investimentos com recursos próprios – R\$ 400 milhões anuais ¹⁷	4 bilhões
Total	11,153 bilhões



Destacou o “Parquet” que além dessas operações, que podem resultar em significativo aporte de recursos, **deve ser verificada a possível existência de outras operações de crédito em andamento junto a bancos (BNDES, por exemplo) e organismos internacionais, destinadas à captação de novos recursos destinados ao saneamento.**

Ademais, destacou o MPC o Relatório da Administração e Sustentabilidade 2020 de 29/03/2021³⁰, o seguinte texto:

*Encontra-se em fase de preparação a oferta inicial de ações ou IPO (Initial Public Offering), uma das formas de capitalização buscadas pela empresa. **Nesse sentido, foram mapeadas as obrigações com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para passar de categoria B para A e providenciada a desvinculação da Corsan do caixa único do governo do Estado.** Também foram iniciadas, em 2020, as tratativas para a quarta emissão de debêntures da Companhia, o que culminou com a liquidação da maior emissão da história da empresa, além da primeira categorizada como título sustentável junto ao mercado, no mês de março de 2021. (Grifou-se).*

*Além de tomar uma série de medidas a fim de garantir a sustentabilidade financeira frente à retração econômica trazida pela pandemia, a **Companhia conquistou o Rating Corporativo³¹ em escala nacional “AA-”, conferido pela agência de Fitch Ratings, e iniciou tratativas com organismo internacional multilateral de crédito em busca de viabilizar investimentos nos sistemas de água e esgoto.** (Grifou-se).*

Aliado a isso o documento anexado na tomada de contas especial no TCE dá conta de que a empresa DATA indica que a CORSAN cumpre as metas requeridas pelo marco legal. Repita-se não se questiona o intuito de desestatizar a empresa, mas sim a desconexão da justificativa apresentada para a provar a lei. Eis o quadro abaixo da empresa DATA em que informa quais companhias estatais tinham condições de cumprir as métricas sanitárias previstas na Lei Federal 14.026/20:

³⁰ <https://www.corsan.com.br/relatorio-apresenta-principais-aco-es-e-resultados-da-corsan-em-2020>

³¹ Obtenção de *investment rating*: devido à diminuição de oferta de crédito na área pública, a **Corsan concentrou esforços na busca de soluções de capitalização no mercado privado para continuar os investimentos em saneamento.** Uma das exigências do mercado é o *investment rating*, objetivo alcançado com a classificação de risco de crédito da empresa, obtendo o Rating Corporativo em escala nacional “AA-”, conferido pela agência de Fitch Ratings Brasil Ltda. em 2020. Fonte: Relatório da Administração e Sustentabilidade 2020



Réguia de sobrevivência

Companhias de saneamento que não atingirem requisitos mínimos terão que abrir mão de contratos

■ Quais empresas cumprem todos os 4 requisitos de capacidade econômico-financeira?

Estado	Companhia	Indicador								Atende aos 4 critérios?
		Índice Grau de endividamento		Índice Retorno sobre Patrimônio Líquido		Índice Margem líquida sem depreciação		Índice Suficiência de caixa*		
		Mediana	Atende?	Mediana	Atende?	Mediana	Atende?	Mediana	Atende?	
Acre	Depasa*	**	**	**	**	**	**	0,50	Não	Não
Alagoas	Caesal	2,24	Não	-2,27	Não	3,86	Não	1,15	Sim	Não
Amapá	Caesa*	1,92	Não	**	**	**	**	0,40	Não	Não
Amazonas	Cosama	0,48	Sim	-20,58	Não	-72,89	Não	0,17	Não	Não
Bahia	Embasa	0,28	Sim	3,36	Sim	18,28	Sim	1,15	Sim	Atende
Ceará	Cagece	0,36	Sim	5,66	Sim	17,60	Sim	1,29	Sim	Atende
Distrito Federal	Caesb	0,60	Sim	2,79	Sim	5,15	Sim	1,00	Sim	Atende
Espírito Santo	Cesam	0,20	Sim	6,97	Sim	28,74	Sim	1,37	Sim	Atende
Goiás	Saneago	0,47	Sim	10,86	Sim	16,22	Sim	1,02	Sim	Atende
Maranhão	Caema	0,71	Sim	-6,30	Não	-5,97	Não	0,64	Não	Não
Mato Grosso do Sul	Sanesul	0,25	Sim	14,35	Sim	22,80	Sim	1,23	Sim	Atende
Minas Gerais	Copasa	0,44	Sim	10,25	Sim	25,68	Sim	1,33	Sim	Atende
Pará	Cosampa	0,75	Sim	-35,43	Não	-57,11	Não	0,50	Não	Não
Paraíba	Cagepa	0,38	Sim	8,01	Sim	10,38	Sim	1,05	Sim	Atende
Paraná	Sanepar	0,48	Sim	16,75	Sim	25,98	Sim	1,21	Sim	Atende
Pernambuco	Compesa	0,24	Sim	3,54	Sim	15,10	Sim	1,0048***	Sim	Atende
Piauí	Agepisa	1,45	Não	50,95	Sim	-48,63	Não	0,73	Não	Não
Rio de Janeiro	Cedae	0,52	Sim	6,98	Sim	13,99	Sim	1,28	Sim	Atende
Rio G. do Norte	Caem	0,43	Sim	0,97	Sim	8,34	Sim	1,07	Sim	Atende
Rio G. do Sul	Corsan	0,56	Sim	15,79	Sim	15,75	Sim	1,16	Sim	Atende
Rondônia	Caerd	3,32	Não	7,28	Sim	-30,98	Não	0,68	Não	Não
Roraima	Caer	3,06	Não	38,54	Sim	-64,12	Não	0,65	Não	Não
Santa Catarina	Casam	0,63	Sim	2,16	Sim	6,10	Sim			
São Paulo	Sabesp	0,55	Sim	16,96	Sim	31,26	Sim	1,25	Sim	Atende
Sergipe	Deso	0,17	Sim	0,21	Sim	7,23	Sim	0,99	Não	Não

Quais são os 4 indicadores?

1. Índice de grau de endividamento inferior ou igual a um passivo circulante + passivo não circulante/ativo total
2. Índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero lucro líquido/patrimônio líquido
3. Índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero lucro líquido sem depreciação e amortização/receita operacional
4. Índice de suficiência de caixa superior a um arrecadação total/despesa de exploração + despesa com juros, encargos e amortização da dívida + despesas fiscais

Como foram calculados?

O Valor Data extraiu os dados dos balanços das empresas e calculou os indicadores. Apenas o índice de suficiência de caixa foi tirado diretamente do Snis para todas as companhias, para garantir a padronização da metodologia. No caso da Caesa (AP) e da Depasa (AC), não foram encontrados os balanços, então foram usados os números de Snis disponíveis. A mediana dos 4 indicadores foi calculada a partir dos 5 últimos anos disponíveis. Nos casos em que não foram encontrados os balanços até 2020, foram usados dados dos cinco últimos anos até 2018 ou 2019. Os dados de Snis vão até 2019, mas Compesa (PE) enviou a atualização do dado até 2020.

Diante disso, constata-se que, ao contrário do que afirmado na justificativa apresentada pelo Governo Estadual do RS para aprovar a Lei ora impugnada, a CORSAN atende os 4 requisitos de capacidade econômica³² para atingir as metas previstas na legislação. Portanto, cai por terra a justificativa pela ótica de que a CORSAN não poderia cumprir as exigências o que prejudicaria os municípios e os cidadãos. A justificativa se deu por outro viés e não aquele apresentado.

³² <https://aesbe.org.br/novo/estudo-indica-que-dez-estatais-nao-atendem-novos-requisitos/> - acessado em 11.01.2022



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



E SURPREENDENTEMENTE, CONFIRMANDO O APONTADO PELOS ESPECIALISTAS, DE QUE A CORSAN INFORMA QUE TERIA CONDIÇÕES DE CUMPRIR COM AS METAS DO MARCO REGULATÓRIO.

EM 30/12/2021, TIMIDAMENTE E SEM APRESENTAR OS VALORES FINANCEIROS, O QUE PARECE SER ILEGAL, A CORSAN, EM FATO RELEVANTE VEM A PÚBLICO INFORMAR QUE PROTOCOLOU O REQUERIMENTO ATINENTE A COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICO FINANCEIRA DE CUMPRIR OS CONTRATOS



COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN
REGISTRO CVM nº 016748 CNPJ nº 92.802.784/0001-90

COMUNICADO AO MERCADO

CORSAN PROTOCOLA REQUERIMENTOS DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

A Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan ("**Companhia**") comunica que, nesta data, protocolou, junto às Agências que regulam seus 307 contratos válidos, nomeadamente Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul – AGESAN-RS, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Santa Cruz – AGERST e Agência Municipal de Regulação dos Serviços Delegados de São Borja – AGESB, os Requerimentos de Comprovação de sua Capacidade Econômico-Financeira ("Requerimentos") nos termos do art. 10-B da Lei nº 11.445/2007. Com isso, são atendidas as obrigações estabelecidas pelo Decreto Federal nº 10.710/2021 ("Decreto").

A Companhia informa que foram submetidas às agências informações sobre indicadores econômico-financeiros validados por auditor independente, e estudos de viabilidade e plano de captação de recursos que comprovam a capacidade econômico-financeira para atendimento das metas de universalização previstas no Art. 11-B da Lei n.º 11.445/2007, validada por certificador independente. Ressalta-se que os dados têm caráter confidencial em função da sua natureza estratégica para o negócio da Companhia.

Em adição, a fim de cumprir §2º do Art. 11 do Decreto, a Corsan submeterá essas informações à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, mantendo – igualmente – a confidencialidade.

Pondera-se que, muito embora exista compatibilidade com a regionalização de que trata o Projeto de Lei 422/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do RS, e autorização legal para desestatização, nos termos da Lei estadual nº 15.708/2021, que possibilita que a Companhia tenha sua capacidade econômico-financeira presumida, nos termos do Art. 22 do Decreto, optou-se pela apresentação dos Requerimentos como forma adicional de promover segurança jurídica aos contratos mantidos pela Companhia com os municípios.

Porto Alegre, 31 de dezembro de 2021.

Pelas manifestações apresentadas pelo Governo do Estado, o objetivo do processo de desestatização seria outro, qual seja: **equilibrar as contas do Estado e destinar valores para outro setores e ISSO NÃO ESTAVA NA JUSTIFICATIVA APROVADA PELA CCJ da Assembléia Gaúcha.**



Assim, a lei objurgada demonstra que houve um **procedimento legislativo obliquo com o único fim, equalizar o caixa do Estado e não cumprir as metas legais em si**. A pretensão da venda do controle acionário vilipendia a finalidade na qual estava proposta a lei. Tal situação caracteriza-se por desvio de poder legislativo que acarreta **violação aos princípios da razoabilidade, finalidade, moralidade**.

Funcionando como subprincípio concretizador do princípio do Estado de Direito, a razoabilidade exige que as leis **não sejam incompatíveis ou incongruentes consigo mesmas**. Por seu intermédio, examinam-se a compatibilidade entre **meio e fim** e as nuances de necessidade-proporcionalidade da medida adotada. Em sendo assim, é a sede própria da análise do desvio do poder de legislar.

Entretanto, o princípio da razoabilidade não está expressamente contida na Constituição Federal, o que não implica seu desacolhimento pela ordem jurídica.

O Ministro Luís Roberto Barroso³³, no que pertine ao princípio da razoabilidade, esclarece:

"Diante disso, abrem-se duas linhas de construção constitucional, uma e outra conducentes ao mesmo resultado: o princípio da razoabilidade integra o direito constitucional brasileiro, devendo o teste de razoabilidade ser aplicado pelo intérprete da Constituição em qualquer caso submetido ao seu conhecimento. A primeira linha, mais inspirada na doutrina alemã, vislumbrará o princípio da razoabilidade como inerente ao Estado de direito, integrando de modo implícito o sistema, como um princípio constitucional não escrito. De outra parte, os que optarem pela influência norte-americana pretenderão extraí-lo da cláusula do devido processo legal, sustentando que a razoabilidade das leis se torna exigível por força do caráter substantivo que se deve dar à cláusula."

Essas duas correntes podem buscar fundamento constitucional nos art. 1º, **caput** ("Estado Democrático de Direito") e art. 5º, LIV ("devido processo legal"), respectivamente, para a declaração de nulidade de lei que deixe de observar o princípio da razoabilidade.

Ademais, é importante destacar que o art. 19, **caput**, da Constituição Estadual, abertamente consagra o princípio da razoabilidade como condicionante da Administração Pública.

Ao analisar as justificativas para a aprovação do Projeto de Lei 211/2021, que pretende a desestatização da CORSAN, constata-se, que não houve atenção ao princípio da

³³ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, Saraiva, 1998, pág. 217



razoabilidade e proporcionalidade, pois o argumento principal era pelo fato de que CORSAN não tinha condições financeiras de cumprir as métricas do saneamento. Contudo, a CORSAN é plenamente capaz de cumprir as regras e, portanto, a finalidade da desestatização teria outro fim que não aquele previsto na justificativa do Projeto de Lei 211/21, o que caracteriza **desvio do poder de legislativo**.

O ato normativo estadual deverá ser declarado inconstitucional por ofensa ao princípios constitucionais da **razoabilidade, finalidade, moralidade, estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal e 19, caput, da Constituição Estadual/RS.**

7.6 DA INEXISTENCIA DA AVALIAÇÃO DE OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA SOCIOECONÔMICA DA ALIENAÇÃO DOS BENS MÓVEIS (AÇÕES) PREVISTOS NA LEI IMPUGNADA.

O artigo 17, inc. II, aliena “a”, da Lei 8.666/93 (vigente ao tempo da publicação da lei estadual)³⁴, prevê que *“a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação”*. Além disso, a doação somente será permitida quando for, exclusivamente, para fins e uso de interesse social e após avaliação de sua oportunidade, bem como a conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação.

Entretanto, a Lei Estadual 15.708/2021, prevê a doação de parte das ações aos municípios. Contudo, não constou na justificativa da citada lei qualquer avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, o que viola o **princípio da Legalidade**, já que tais circunstância, s.m.j., deviam estar presentes na citada lei que prevê a alienação das ações. Portanto, deverá ser declarada a sua inconstitucionalidade incidentalmente por violar o princípio da legalidade (art. 37, *caput* da CF/88 c/c 17, II, da Lei 8666/93).

E mais, o art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prevê que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada **da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**”*, o que não restou atendido pela Lei ora impugnada.

³⁴ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, **após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica**, relativamente à escolha de outra forma de alienação



Conforme a dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A finalidade subjacente ao dispositivo constitucional não é outro senão o de exigir que projetos que impliquem em criação de despesa estejam sempre acompanhados de estimativa de impacto financeiro.

Esse STF, em decisão monocrática exarada pelo Ministro Roberto Barroso no MS 34.474-MC, em 3.11.2016, no item 4 da ementa, já se manifestou sobre a importância da responsabilidade fiscal pelos entes públicos, positivada no do art. 113 da ADCT, versando que: *“A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentadas transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometam o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.”*³⁵

In casu, o art.2º da Lei impugnada cria onerações vultosas sem as devidas estimativas de impacto fiscal e financeiro, haja vista que cria uma bonificação de 63 milhões de reais. Vê-se, portanto, claramente inconstitucionais os dispositivos suso delineados, porquanto violam a exigência contida no art. 113 do ADCT, uma vez que evidentemente indicam aumento de despesa sem que a imposição tenha sido alvo de estudo de impacto econômico, financeiro e orçamentário.

7.7. DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DAS AÇÕES DA COMPANHIA AO PODER CONCEDENTE E A VIOLAÇÃO AO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Conforme estabelece a Lei Estadual n. 15.708/21, em seu artigo 2º, essa autorizou a cedência de 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:

“ Art. 2º [...]”

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

³⁵ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-03/estimativa-impacto-orcamentario-financeiro-renuncias-fiscais> Acesso em: 10.01.2021



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.

§ 4º O número de ações efetivamente devido a cada município que preencha os requisitos estabelecidos neste artigo será calculado mediante:

I - a multiplicação do número total global de ações de que trata o "caput" pelo índice percentual de participação no faturamento da CORSAN de que trata o § 2º;

II - a dedução de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o produto de que trata o inciso I para cada ano faltante para alcançar o ano de 2062 como termo final do respectivo contrato após a assinatura do Termo Aditivo de Rerratificação de que trata o "caput".

§ 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.

§ 7º Em não se concretizando o processo de desestatização de que trata o art. 1º desta Lei até 31 de dezembro de 2022, as ações transferidas, mediante condição suspensiva, na forma do disposto neste artigo, serão automaticamente revertidas ao Estado do Rio Grande do Sul, independentemente de qualquer ato formal do Estado ou dos municípios."



E como é do conhecimento, é importante afirmar que tal operação **NÃO ESTÁ conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal**, cuja incidência, embora não contemple a CORSAN, por ser estatal não dependente, tem sua incidência sobre o Estado do Rio Grande do Sul, interveniente do Termo de Reratificação e o Município, Poder Concedente.

Assim, a cedência gerará uma **diminuição** nos dividendos devidos ao Estado e **uma diminuição patrimonial**.

Tal evento gera despesa para o Estado, e, obviamente, deve estar numa programação de despesas fiscais, eis que estamos tratando de transferência de ações. O Município receberá tal ação como receita de capital.

Portanto, é certo que tal despesa deva estar adequada a Lei Orçamentária anual, cabendo transcrever o artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.



§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição”

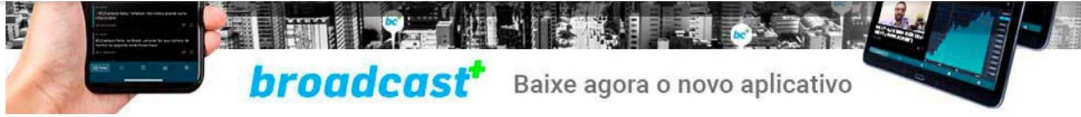
É importante que antes da realização do procedimento de cedência deve haver o procedimento **de autorização orçamentária deste gasto governamental**, eis que há uma inflexibilidade quando o tema é gasto público, sobretudo com a compatibilização do gasto com seus desígnios constitucionais, perpassados pelos PPA, LDO e LOA.

Tal situação é extraída do artigo 15, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual é clara ao afirmar que “*serão consideradas **não autorizadas**, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17*”. Assim sendo, o art.2º da Lei Estadual malferia a Lei de Responsabilidade Fiscal e, conseqüentemente, afronta aos princípios constitucionais da legalidade e responsabilidade na gestão fiscal, como como aos comandos do 169, §9º da CF c/c art. 16 da LC 101/00 e art. 7º, IX, 149, da Constituição Estadual.

8. DAS EXPERIÊNCIAS DAS OUTRAS EMPRESAS DE SANEAMENTO BÁSICO – RATIFICAÇÃO ACERCA DA IMPOSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE PROGRAMA

Conforme foi referido, as empresas estaduais de saneamento estão optando por desestatizar por meio de leilões de saneamento. Este ajuste contempla um amplo diálogo com os Poderes Concedentes, obedecendo a prestação regionalizada e ampliando a concorrência. Foram realizados leilões nos Estados de Alagoas, Rio de Janeiro e Amapá.

Em tese, em nenhum deles foi desobedecido o Marco Legal do Saneamento. A própria SANEPAR, empresa do Paraná, recentemente **recuou** em aditivar seus contratos de **programa**, conforme noticiou clipegem da AESBE:



[Economia](#)

Estatal do PR apresenta adequação ao marco do saneamento sem prorrogação de contratos

Decisão vem após a Sanepar divulgar, em novembro, que pretendia estender seus contratos de prestação de serviços de água e esgoto até 2048, medida vista como ilegal pelo novo marco do setor

Amanda Pupo, O Estado de S.Paulo
05 de Janeiro de 2022 | 17h08

DESTAQUES EM *ECONOMIA*

NEGÓCIOS

Sanepar (SAPR11) recua em plano de prorrogar contratos



por Eduardo Vargas
06/01/2022 10:48



Em dezembro, Sanepar divulgou plano de investimentos para os anos de 2022-2026 com informações sobre os contratos - Foto: Divulgação

▶ 0:00 / 0:00



A **Sanepar (SAPR11)** apresentou a comprovação de sua capacidade de investimentos, como exige o novo marco legal do saneamento, sem os planos de prorrogar seus contratos de prestação de serviços de água e esgoto em municípios paranaenses até 2048.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

DIRETÓRIO NACIONAL



O movimento vai de encontro com a **estratégia** da Sanepar apresentada em novembro, quando divulgou o intuito de estender os **prazos**, apesar de a lei não prever essa possibilidade.

A ideia original da Sanepar acendeu um alerta vermelho no governo federal, que enxergou nas **prorrogações** uma violação ao marco do saneamento.

A lei prevê que as empresas do setor precisam atender 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

LEIA MAIS

Sanepar (SAPR11) afastou funcionários por denúncia do MP-PR na Operação Ductos

Esses objetivos devem ser incluídos nos contratos em vigor até março, mas os aditivos só serão válidos se a empresa comprovar capacidade econômico-financeira para fazer os investimentos – cuja documentação precisava ser apresentada até o último 31 em agência reguladora responsável.

A tese da Sanepar era de que a inclusão das metas resultariam num desequilíbrio econômico-financeiro dos negócios, que deveria ser compensado pela extensão do período.

Com ações negociadas na **Bolsa de Valores**, a companhia tem 60% do seu capital nas mãos do governo estadual.

**OPORTUNIDADES
PARA COMEÇAR A
INVESTIR EM 2022**

COM AS NOSSAS RECOMENDAÇÕES

CONHEÇA A SUNO START

Em **fato relevante** publicado no último dia 28, a Sanepar informou que o **Conselho de Administração** aprovou o encaminhamento dos documentos para comprovação da capacidade econômico-financeira da companhia, “sem extensão dos prazos dos contratos de programa/concessão, em atendimento à Lei n.º 14.026/2020 e ao Decreto n.º 10.710/2021”.

Questionada pela reportagem sobre o motivo da mudança, a Sanepar informou que não iria se manifestar.



pagamento dos usuários.



A estatal chegou a encomendar um parecer jurídico sobre o tema. Nele, advogados do Manesco Ramires Perez Azevedo Marques afirmam que a extensão de prazo para reequilibrar os contratos se distingue da "prorrogação discricionária". Somente essa, segundo eles, seria vedada. "No presente caso, a extensão de prazo é exigência tanto do princípio da modicidade tarifária como do princípio constitucional da isonomia, nos casos entre os usuários que tenham prestação regionalizada", afirmam.

Técnicos do governo afirmam que essa distinção não existe. Para eles, haveria também uma espécie de inversão de ônus na situação. O marco exige que as empresas comprovem ter estofa para fazer os investimentos necessários e cumprir as metas de universalização. Do contrário, o contrato é encerrado. Mas a extensão dos prazos faz o caminho contrário: dá condições mais benéficas à empresa para alcançar esse propósito.

Clipping Aesbe – 06/01/2022

Estadão

Estatal do PR apresenta adequação ao marco do saneamento sem prorrogação de contratos

Decisão vem após a Sanepar divulgar, em novembro, que pretendia estender seus contratos de prestação de serviços de água e esgoto até 2048, medida vista como ilegal pelo novo marco do setor

**Amanda Pupo, O Estado de S.Paulo
05 de janeiro de 2022 | 17h08**

BRASÍLIA - A Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) apresentou a comprovação de sua capacidade de investimentos, como exige o novo marco legal do saneamento, sem os planos de prorrogar seus contratos de prestação de serviços de água e esgoto em municípios paranaenses até 2048. O movimento vai de encontro com a estratégia da estatal apresentada em novembro, quando divulgou o intuito de estender os prazos, apesar de a lei não prever essa possibilidade. Como revelou o *Estadão/Broadcast*, a ideia original da Sanepar acendeu um alerta vermelho dentro do governo federal, que enxergou nas prorrogações uma violação ao marco do saneamento.

A lei prevê que as empresas do setor precisam atender 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Esses objetivos devem ser incluídos nos contratos em vigor até março, mas os aditivos só serão válidos se a empresa comprovar que tem capacidade econômico-financeira para fazer os investimentos - cuja documentação precisava ser apresentada até o último 31 em agência reguladora responsável.

Foi dentro desse processo de adequação ao marco que a Sanepar apontou, inicialmente, seus planos de prorrogar os contratos até 2048. A tese colocada em consulta pública era de que a inclusão das metas de universalização resultaria num desequilíbrio econômico-financeiro dos negócios, que deveria ser compensado pela extensão do período em que a Sanepar atenderá os municípios paranaenses. Com ações negociadas na Bolsa de Valores, a companhia tem 60% do seu capital nas mãos do governo estadual.



10. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

Conforme comando expresso do artigo 102, inciso 1, p, da Constituição Federal de 1988, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade. A possibilidade de concessão de medida cautelar de urgência em Ação Direta de Inconstitucionalidade também está disposta nos artigos 10 a 12 da Lei nº 9.868/99. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta são: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); e e) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados.⁸⁸

In casu, a probabilidade do direito resta consubstanciada na patente inconstitucionalidade que permeia os arts. 1º, § 3º, 2º, inciso I, dentre outros por arrastamento, da Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul n. 15.708/2021, em razão de violar os arts. 21, XX; 22. XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV; da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 7º, IX, 19 e 149, todos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

De igual modo, o perigo da demora ressurde na forma qualificada. O ato normativo impugnado por meio desta Ação Direta de Inconstitucionalidade promove uma série de golpes em desfavor da Constituição Federal de 1988, máxime em relação aos direitos constitucionais dos municípios e do próprio povo brasileiro. Não se pode extorquir direitos de capital importância, principalmente em tempos de uma crise que ultrapassa a seara econômica. Já quanto à irreparabilidade dos danos emergentes do ato impugnado, evidencie-se que a situação atual por si já está a causar um amplo espectro de danos à população brasileira, tanto é que estão sendo firmados por algumas municipalidades as assinaturas dos termos de forma irregular.

Não menos importante é o anúncio da venda da CORSAN em leilão na Bolsa de Valores (prospecto em anexo) já em fevereiro e noticiado no país inteiro (<https://www.cnnbrasil.com.br/business/corsan-pede-registro-de-ipo-a-cvm/>)



PARTDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO – CORSAN

CNPJ/ME nº 92.802.784/0001-90
NIRE 43300015921
Registro CVM nº 01674-8

FATO RELEVANTE

A **Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN** (“Companhia”), em atendimento ao disposto no parágrafo 4º do artigo 157 da Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976, conforme alterada, na forma e para fins da Resolução da Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) nº 44 de 23 de agosto de 2021 e, em linha com as melhores práticas de governança corporativa, comunica à sociedade brasileira, aos seus acionistas, aos seus clientes e funcionários e ao mercado em geral que, nesta data, submeteu à CVM o pedido de registro de oferta pública de distribuição primária e secundária de ações ordinárias de emissão da Companhia (“Ações”), nos termos da Instrução da CVM nº 400, de 29 de dezembro de 2003, conforme alterada, e demais disposições legais e regulamentares aplicáveis, a ser realizada no Brasil, em mercado de balcão não organizado, com esforços de colocação das Ações no exterior de acordo com certas isenções de registro previstas no *U.S. Securities Act of 1993* (“Oferta”) (“**Pedido de Registro da Oferta**”).

Evidentemente esta venda está lastreada em ativos com prorrogações totalmente ilegais, conforme demonstrado. O resultado de tal ação resultará em **prejuízos consideráveis** ao patrimônio público e gerará uma enorme **instabilidade nas concessões em curso**:





É inimaginável a lesão ocorrente ao patrimônio público e o prejuízo aos cofres da CORSAN, que é superavitária, caso essa manobra ilegal não seja barrada.

O ingresso na Bolsa de Valores (B3), se ocorrer, redundará em um risco projetado considerável, eis que os ativos da CORSAN (contratos de programa **prorrogados**) são totalmente ilegais, isto é, os contratos renovados ilegalmente contém uma coifa de nulidade latente.

Com contratos irregulares a CORSAN não conseguirá obter financiamentos para seus projetos de planos de expansão. A Lei Federal nº. 14.026/2020 impôs, no seu Art. 11-B, metas de universalização de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto. Para cumprir a meta relacionada ao esgoto, a Companhia precisará partir dos atuais aproximadamente 18% de cobertura para 90% em 2033, necessitando um expressivo volume de investimentos nos anos vindouros voltados sobretudo à expansão das redes e dos sistemas de esgotamento sanitário.

A Companhia pode encontrar dificuldades na obtenção de recursos financeiros para aplicação nessa expansão, bem como enfrentar dificuldades operacionais no planejamento e execução das obras - o que pode levar ao não atingimento das metas legais e à consequente perda dos contratos com os municípios.

Este fator de risco foi exacerbado pela a CORSAN em aditivar seus contratos por um prazo de quarenta anos, em total desconformidade com o marco legal, sendo que o resultado da adesão foi insubsistente.

Ora, tal ilegalidade gritante, se subsistir pode levar o Estado a um total **derretimento** da capacidade financeira da CORSAN, que dá lucro **desde 2002** e tem condições de cumprir para com as metas do marco legal, eis que com capacidade financeira comprovada.

O Poder Concedente (municípios) poderá suscitar a rescisão dos contratos de concessão e de programa, o que poderia ocorrer a partir de declaração de caducidade ou encampação antes da expiração do prazo de tais contratos, em determinadas circunstâncias. **Os pagamentos de indenização** a receber nesses casos podem ser menores do que o valor dos investimentos realizados pela Companhia, ou podem ser pagos por um período prolongado, afetando adversamente os negócios, condição financeira ou resultados operacionais da Companhia.

Os municípios têm o direito legal e, a depender do caso, contratual, **de extinguir antecipadamente os contratos de concessão e de programa se a Companhia não cumprir suas obrigações contratuais ou legais (caducidade) ou se o município decidir fazê-lo em um processo de encampação (retomada de serviços por conveniência).** Nesse caso, os



municípios avaliam que não é mais de interesse público continuar prestando serviços de água e esgoto nos termos e condições da atual concessão.

E por fim, cabe referir que a Lei Estadual atacada é clara ao definir autorização para alienação ou transferência de ações, de maneira total ou parcialmente 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.

De relevar que o prospecto em anexo não traz o percentual de ações a serem vendidas; tampouco há definição do preço de ações (a depender do bookbuilding).

O processo de assinatura de tais aditivos vem gerando extrema desconfiança dos Poderes Concedentes, conforme se pode constatar a partir de inserções jornalísticas (jornal Zero Hora):



Estas prorrogações ilegais, contrárias ao espírito da lei pretendem estabelecer uma valorização da CORSAN por cogitação, eis que não é claro que a CVM ou a B3 irão autorizar o registro, já que os ativos da empresa estão sendo prorrogados de maneira duvidosa e ilegal, ressaltando que um número diminuto de municípios concordou com tal proposição.

Ao final, dos trezentos e dezessete municípios do sistema CORSAN, apenas 74 assinaram o aditivo. Em reportagem no Jornal Zero Hora, ficou claro o impasse:

No apertado cronograma para realizar a capitalização da Corsan até a segunda quinzena de fevereiro, como previsto, o presidente da companhia, Roberto Barbuti,



considera uma etapa vencida: a assinatura de aditivos aos contratos com os municípios atendidos pela estatal.

O prazo para adesão termina em 16 de dezembro, a pouco mais de uma semana. Com fortes reações pontuais à assinatura de aditivos, a coluna já via risco para a oferta de ações, mas Barbuti sustenta que, com média de 26 anos de concessão aditivados em contratos de grandes municípios, o caminho da capitalização está aberto.

LEIA MAIS

*Com privatização da Corsan aprovada, como deve ser a venda do controle
Com privatização da Corsan aprovada, como deve ser a venda do controle
Prefeitos têm até 16 de dezembro para assinar aditivo contratual proposto pela Corsan
Prefeitos têm até 16 de dezembro para assinar aditivo contratual proposto pela Corsan*

— Os maiores municípios já assinaram, e o prazo médio dos contratos ficou em 26 anos, o que já permite fazer uma boa capitalização. Se todos fossem aditivados, chegaria a 40 anos, o que elevaria o valor do ativo. Se chegar a 30, projeta resultado melhor. Mas como está, já abre caminho.

Barbuti admite que os prazos são apertados, mas afirma que a empresa está acelerando as providências para que tudo esteja pronto para a venda de ações na primeira quinzena de fevereiro, como previsto. Afirma que, se tudo der certo, a Corsan vai investir R\$ 12,7 bilhões até 2033, um dos maiores programas de aporte já realizados no Estado.

— Queremos colocar a Corsan em patamar de excelência. A Corsan não vai deixar ninguém para trás, mas vamos priorizar quem está consciente do tamanho do desafio. Precisamos avançar nesse processo que exige muito investimento — afirma

Barbuti cita o caso de Esteio, que procurou a Corsan para antecipar o plano de obras no município, para garantir universalização até 2024, nove anos antes do prazo do Marco Legal do Saneamento. O executivo avalia que as regras são "privatizantes", e que a Corsan buscará se tornar tão grande que se credencie para comprar outras empresas, mas admitiu que o Estado pode se afastar do grupo de controle em determinado momento no futuro.

— Pode ou pode não, vai depender do mercado — fez questão de frisar.

Aliás, o mercado é uma variável incontrolável para a conclusão do processo da Corsan. Desde outubro, quando ficou claro o furo no teto de gastos federal, a

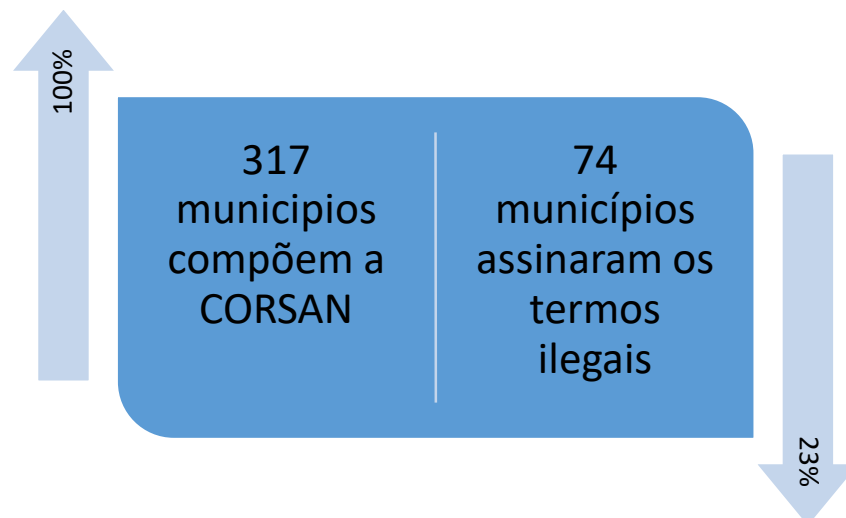


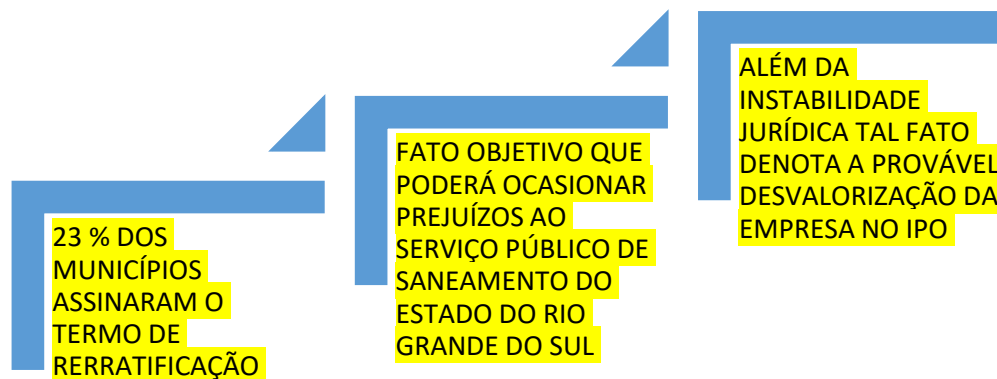
bolsa despencou e quase perdeu os 100 mil pontos. Desde a quinta-feira passada (2), porém, vem se recuperando diante de perspectivas mais brandas sobre a variante Ômicron do coronavírus. Se seguir assim, abre mesmo as portas. Mas ainda é uma dúvida no caminho.

Atualização: ao final de audiência pública realizada na Assembleia Legislativa nesta terça-feira (7), o presidente da Corsan, Roberto Barbuti, acenou com "possibilidade de expansão do prazo" para que os municípios ainda em dúvida assinem os aditivos. Repetiu que, com o prazo médio atual, de 26 anos, é possível fazer o IPO e afirmou que já tem contratos com 307 municípios. Os prefeitos presentes reclamaram do prazo curto para assinar os aditivos, do baixo valor de outorga oferecido e do percentual de 10% da venda oferecidos aos municípios, que são o poder concedente original do saneamento.

— O que me parece é que os prefeitos têm uma sensação de que o Estado está se apropriando de um ativo em que os municípios são o poder concedente, está propondo a rerratificação por um prazo de 40 anos e, dois meses depois, vai para a bolsa de valores ficando com boa parte do dinheiro para o Estado — observou o deputado Tiago Simon.

O RESULTADO FINAL DAS ASSINATURAS DOS ADITIVOS





É evidente que o processo não teve êxito e gerou sérias desconfianças do Poder Concedente, conforme pode ser comprovado a partir dos documentos jornalísticos, das manifestações da FAMURS, que em um primeiro momento se manifestou veementemente contra a assinatura dos termos.



Início	A Famurs	Escola Famurs	Estrutura	Comunicação	OportunizaSaúde	Ações e Serviços	Integridade	Contato
--------	----------	---------------	-----------	-------------	-----------------	------------------	-------------	---------

[Início](#) / [Comunicação](#) / [Informativo](#) / [Notícias](#) / Famurs orienta municípios a não assinarem aditivo com a Corsan

Famurs orienta municípios a não assinarem aditivo com a Corsan

A entidade emitiu um ofício para todos os prefeitos do Estado recomendando que não assinem nenhum aditivo da Corsan

A Famurs, diante dos debates realizados com o grupo de trabalho (ESTADO / FAMURS / CORSAN) entende que ainda não estão esgotados os esclarecimentos necessários para que os Municípios do Estado atendidos pela Corsan aditem seus contratos com a Companhia, bem como as rodadas de reuniões com os municípios através de suas associações.

Por isso, a entidade emitiu um ofício circular dirigido a todos os prefeitos do Estado, conforme já informado no próprio grupo de trabalho, recomendando que não assinem nenhum aditivo da Corsan.

A posição e recomendação se dá diante das informações que a FAMURS possui neste momento, podendo, diante de novas situações, ser alterada.

Confira em anexo a **Orientação da Famurs**:

Após a troca de gestão, o natural seria o apoio da Famurs, eis que seu Presidente recém empossado é de partido aliado do Governo Estadual; mas com os debates e apreensão dos Prefeitos diante da ilegalidade, esse optou por manter uma posição neutra, de maneira



surpreendente. Recentemente, a **Associação Brasileira de Municípios – AMB se manifestou contra tais aditivos, produzindo uma contundente nota de repúdio**³⁶:

Ary Vanazzi (*)

A Associação Brasileira de Municípios (ABM) vem a público se posicionar contrariamente à assinatura dos aditivos de contratos da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) assinado, até o momento, por 74 municípios gaúchos e que conforme denúncia do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul (Sindiágua-RS) e da Frente em Defesa da Água e do Saneamento, a informação sobre uma “cláusula de aumento da tarifa”, que deverá impactar fortemente as tarifas além dos reajustes anuais da conta de água pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) já previstos até 2027, foi ocultada da população destes municípios.

Conforme prevê o aditivo aceito nos 74 municípios, a partir de 2028 haverá a revisão de perdas acumuladas desde 2019. Isso, acrescentando a remuneração variável dos investimentos, fará com que, quanto menor o município, maior será a conta a ser paga. A partir de 2028 a tarifa terá um preço variável a partir das necessidades do município.

A referida “cláusula de aumento da tarifa” foi omitida da população, uma vez que a maioria dos prefeitos assinaram aditivo aos contratos com a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) sem aval dos legislativos municipais, por 40 anos, renováveis por mais 40 anos. Impedindo o exercício da participação e do controle social que como instrumentos de democratização viabilizam a conscientização das comunidades locais quanto às questões de saneamento básico, contribuindo a um maior envolvimento dos cidadãos nas ações necessárias à efetivação das medidas que venham a ser definidas pelas autoridades.

A ABM é favorável ao controle social dos serviços de saneamento garantindo à população o acesso aos resultados e procedimentos envolvidos na prestação destes serviços, assim como permitindo aos cidadãos opinar sobre as reais necessidades da sociedade no que diz respeito ao saneamento básico da região, resultando em maior legitimidade na prestação dos serviços públicos de saneamento.

() Presidente da Associação Brasileira de Municípios*

Parece claro que tal manobra do Executivo Gaúcho analisa o tema mais como uma oportunidade de negócios (muito questionável) do que a efetiva missão de ser a executora dos serviços de saneamento básico ou, ao menos, fazer uma transição de modelo de maneira equilibrada e com segurança jurídica, com a participação efetiva dos

³⁶ <https://amb.org.br/noticias/nota-de-repudio-da-amb/> - acessado em 11.01.22



Municípios, o que infelizmente não acontece no caso *sub judice*. A sociedade gaúcha vê com total desconfiança tal manobra, por sua falta de transparência e rapidez.

Aliás, tal rapidez não é verificada nas outras Companhias Estaduais de Saneamento não dependentes, as quais, assim como a CORSAN dão lucro e resultados positivos, com comprovada capacidade de investimentos (comprovado pela própria CORSAN, em fato relevante). A CORSAN já trabalha em um espírito de interface com o mercado, eis que possui uma PPP de Esgotos na Região Metropolitana, que é a maior do país. <https://parceria.corsan.com.br/news/entenda-os-grandes-numeros-da-ppp-da-corsan/>.

Os números da CORSAN são excelentes, e não se nota este assodamente de privatização nas outras estatais não dependentes, provavelmente pelo fato de que a cautela é um princípio de preservação de ativos e zelo com o patrimônio público, especialmente quando ele é relevante e de valor.

CORSAN

A CORSAN ▾ COMUNICAÇÃO ▾ INFORMAÇÕES ▾ REGIONAIS ▾ SANEAMENTO ▾ INVESTIDORES

🏠 Início > Comunicação > Notícias

Receita líquida da Corsan atinge R\$ 728,6 milhões, e EBITDA ajustado cresce 23% no 2T21

Publicação: 13/08/2021 às 21h42min

CORSAN | Relações com Investidores

A CORSAN GOVERNANÇA CORPORATIVA SUSTENTABILIDADE INFORMAÇÕES FINANCEIRAS SERVIÇOS AOS INVESTIDORES

4ª emissão de Debêntures Fitch AA- (bra) 29 de novembro de 2021

Fitch Afirma Rating 'AA-(bra)' da Corsan; Perspectiva Estável

Mon 29 Nov, 2021 – 15:19 ET

Fitch Ratings – Rio de Janeiro – 29 Nov 2021: A Fitch Ratings afirmou o Rating Nacional de Longo Prazo 'AA-(bra)' da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e de sua quarta emissão de debêntures quirografárias. A Perspectiva do rating corporativo é Estável.

O rating da Corsan reflete o baixo risco de negócios do setor de saneamento básico, com demanda relativamente resiliente. A empresa detém posição quase monopolista nos municípios onde opera, em sua maioria sob contratos de programa de longo prazo, o que protege sua geração operacional de caixa. A Corsan deverá preservar reduzida alavancagem financeira e adequada liquidez, com expectativa de fluxos de caixa livre (FCFs) positivos a partir de 2022.

A classificação da Corsan é limitada pelo histórico de margens de EBITDA abaixo da média de seus principais pares na indústria. A empresa também tem o desafio de viabilizar a ampliação da sua reduzida cobertura de coleta de esgoto, conforme estabelecido pelo novo marco regulatório, sem pressionar seu perfil de crédito. A companhia está exposta a risco político, dado seu controle público, embora esta condição não limite o seu rating. Os riscos hidrológico e regulatório têm sido gerenciáveis.



economia

Compartilhar

SANEAMENTO - Publicada em 14h36min, 17/08/2021. Atualizada em 08h51min, 18/08/2021.
Corsan tem lucro de R\$ 142,5 milhões no 2º trimestre, alta de 17,6%



ECONOMIA

Corsan apresenta relatório de 2020 com lucro líquido de R\$ 480 milhões

Relatório apresenta principais ações e resultados da Corsan em 2020; receita líquida foi de R\$ 3,2 bilhões ao longo de 2020

Publicado: 30/03/2021 às 00:00 | Alterado: 22/04/2021 às 11:06 | Fonte: Agência de Notícias do Estado

Em anexo seguem os relatórios financeiros, demonstrando que trata-se de uma empresa sadia e forte, patrimônio do Estado do Rio Grande do Sul e que não pode ser privatizada em um ambiente de instabilidade jurídica e institucional. Estes resultados só foram possíveis



graças ao empenho de seu corpo técnico qualificado; resultados como estes não são fruto de uma ou duas gestões, mas uma continuidade gerencial e um sentimento de prestação de serviço público de excelência.

O QUE MAIS ESPANTA É QUE TODOS OS MELHORAMENTOS RELACIONADOS NO PROSPECTO ENCAMINHADOS A CVM NUNCA FORAM NOVIDADES E JÁ ESTAVAM EM ANDAMENTO NOS PLANOS ESTRATÉGICOS DA EMPRESA. PORTANTO, ESTAS INICIATIVAS RELACIONADAS A EFICIÊNCIA, JÁ ESTAVAM TODAS COMO PROJETOS ESTRATÉGICOS EM ANDAMENTO. A SABER:

Redução dos custos e despesas com MSO e produtos químicos via (i) revisão do volume consumido com base em KPIs (e.g. volume / m3 de água tratada) e melhores benchmarks; (ii) revisão de contratos ineficientes que estejam vigentes com fornecedores atuais; e (iii) definição de novos fornecedores considerando processo mais eficiente de contratação e supply chain. • Redução dos custos e despesas com energia elétrica via (i) revisão do volume consumido com base em KPIs (e.g. volume / m3 de água m3 de água tratada) e melhores benchmarks; (ii) substituição de equipamentos ineficientes – parceria com IFC estabelecida para esta frente; e (iii) migração para o mercado livre de energia ou busca de desenvolvimento de projetos para geração própria. • Redução de perdas físicas e comerciais via (i) automação de equipamentos (poços e ETAs 4.0); (ii) substituição de hidrômetros ineficientes; (iii) georreferenciamento; e (iv) implementação de Centro de Controle Operacional. • Redução de inadimplência, buscando inclusive recuperar clientes inativos ou inadimplentes via (i) aprimoramento do relacionamento com os clientes e da percepção da qualidade do serviço; (ii) treinamentos internos sobre comunicação e endomarketing; (iii) processo de digitalização e atualização da base de dados dos clientes; e (iv) implementação de sistemas e totens de autoatendimento, bem como de atendimentos via call-center.

Não se entende a pressa da privatização; como se nota, não há risco para o serviço de saneamento básico; o contrário não é verdadeiro: o sistema estadual de saneamento pode sofrer um revez e uma grande instabilidade jurídica e institucional. Como já foi referido são diversas as Ações Populares tramitando discutindo a legalidade dos procedimentos feitos; o descontentamento da maioria dos Prefeitos é algo preponderante e um fato objetivo, a significar rompimentos contratuais por força exclusivamente desta manobra feita com o mote da desestatização.

É importante ratificar a necessidade deste serviço público ser tratado com a devida responsabilidade e não executando ações que são geradoras de instabilidades institucionais e políticas no setor, serviço fundamental e de necessidade primária. Não se entende a pressa, o açodamento e a tresloucada busca de razões insubsistentes para fazer uma privatização, a qual



é baseada em uma legislação estadual que não segue os princípios basilares do novo marco regulatório.

Os contratos da CORSAN possuem em média vinte e seis anos e as adequações legais poderiam ter sido feitas sem estes sobressaltos, os quais geraram revolta intensa entre os Prefeitos do Rio Grande do Sul. Além da reserva de mercado ilegal, a CORSAN está pulverizando as ações, mantendo como referência uma empresa pública, o que é de uma contradição ímpar, eis que o Governo entende que esta empresa pública não é capaz de ser a executora do saneamento, em que pese, conforme foi demonstrado, os números são excelentes.

Estes movimentos em nenhum momento são condizentes com o espírito da legislação, que tem como objetivo buscar os melhores prestadores de serviço; quem comprará tais ações provavelmente serão fundos de investimentos que não entendem absolutamente nada do negócio. A CONTRADIÇÃO IMPERA, E MAIS UMA VEZ, O MOTE É APENAS UMA OPORTUNIDADE DE NEGÓCIO, QUE TAMBÉM É ALTAMENTE QUESTIONÁVEL.

Desta forma, fundamental que seja cessada a ilegalidade, perpetrada pela Lei Estadual.

Por fim, cumpre destacar que a tutela de natureza cautelar pretendida não tem o escopo de promover a satisfação do direito material antes da prolação de sentença de mérito; mas, tão somente, de criar meios para assegurar e evitar prejuízos à sociedade³⁷.

No caso, estão inequivocamente presentes esses requisitos autorizadores da concessão da medida urgência de natureza cautelar.

11. PEDIDOS

ANTE O EXPOSTO, pede:

- a) A concessão de medida cautelar *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, para **determinar a suspensão imediata** dos arts. 1º, § 3º, 2º, inciso I, dentre outros por arrastamento, da Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul n. 15.708/2021, em razão de violar os arts. 21, XX; 22. XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV; da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 7º, IX, 19 e 149, todos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul **e**,

³⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela de urgência e tutela da evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça. São Paulo: RT, 2017, p 88.



consequentemente, dos contratos assinados que preveem a prorrogação de programa e as suas bonificações.

- b) Em não sendo o caso deste Egrégio Supremo Tribunal Federal entender pela excepcional urgência a que alude o artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, pugna ao (à) Excelentíssimo (a) Ministro (a) Relator (a) pela aplicação do rito descrito no artigo 12 da Lei nº 9.868/99;
- c) Seja oficiado, no prazo de 30 (trinta) dias, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do artigo 6º, da Lei nº 9.868/99;
- d) Seja citada o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 103, §1º, da Constituição Federal, para atuar como custos legis, bem como o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, para defender o ato impugnado, a teor da determinação vertida do artigo 103, §3º, da Constituição Federal, ambos no prazo de 15 (quinze) dias (artigo 8º, da Lei nº 9.868/99);
- e) **Seja a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para que seja declarada**, ao final, a **inconstitucionalidade** do arts. 1º, § 3º, 2º, inciso I, dentre outros por arrastamento, da Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul n. 15.708/2021, em razão de violar os arts. 21, XX; 22, XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV; da Constituição Federal e art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e art. 7º, IX, 19 e 149, todos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante em relação à Administração Pública Estadual e ao Poder Judiciário, e, consequentemente, a sua extirpação do ordenamento jurídico.
- f) Protesta, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 9º, §§1º e 3º, da Lei nº 9.868/99
- g) Intimação do TCE/RS para que junte cópia do processo de tomada de contas especial n. 19728-0200/21-7, onde se discute a desestatização da CORSAN.

Nestes termos, pede deferimento.
Brasília (DF), 18 de janeiro de 2021.

Maria de Fátima Hofans
OAB/RS 68.152

Renato Von Mühlen
OAB/RS 21.768

Angela Von Mühlen
OAB/RS 49.157

Pedro Inácio von Ameln Ferreira e Silva
OAB/RS 69.018