



Valinhos, 14 de fevereiro de 2023

**OFÍCIO Nº 042/2023 – PRES/DAEV**

**Assunto:** Consulta – Regularidade da Prestação dos Serviços por Convênio de Cooperação para prestação dos serviços de tratamento de esgotos em Valinhos pela SANASA.

Prezado Senhor,

**CONSIDERANDO** que, em 19 de dezembro de 2018, o Município de Valinhos, o Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos (“DAEV”), o Município de Campinas, a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A (“SANASA Campinas”) e o Ministério Público do Estado de São Paulo (“MP-SP”) firmaram o Termo de Ajustamento de Conduta (“TAC”) com o objetivo de reparar ou minimizar os danos ambientais na bacia hidrográfica do Ribeirão Pinheiros, em que se localizam estações de tratamento de esgoto operadas pelo DAEV e pela SANASA, em decorrência do Inquérito Civil nº 14.1097.0000003/2016-3 (“IC nº 14.1097.0000003/2016-3”);

**CONSIDERANDO** o Convênio de Cooperação Técnica, celebrado entre o Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos – DAEV e a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A – SANASA campinas, em 18 de março de 2019 (“Convênio de Cooperação Técnica), por meio do qual foram fixadas obrigações de investimentos e delegou-se à SANASA a prestação dos serviços de tratamento de esgoto no Município de Valinhos (“Convênio de Cooperação Técnica”);

**CONSIDERANDO** a data da assinatura do convênio estava vigente o artigo 10 da Lei 11.445/07, da Lei de Saneamento Básico, o qual expressamente dispunha que prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária;



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

**CONSIDERANDO** os termos do artigo 3º, da Lei 8.666/93 dispõem sobre a necessidade de licitação de modo garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

**CONSIDERANDO** a promulgação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que alterou substancialmente a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e estabeleceu o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico;

**CONSIDERANDO** os últimos resultados econômico-financeiros desta Autarquia Municipal, fortemente impactados pela crise da pandemia da COVID-19 e suas medidas de enfrentamento;

**CONSIDERANDO** que, em 29 de setembro de 2022, esta Autarquia Municipal tomou conhecimento de que o valor das obras para a realização do *retrofit* da Estação de Tratamento de Esgoto - ETE Capuava passou de R\$ 129.559.971,14 (cento e vinte e nove milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, novecentos e setenta e um reais e quatorze centavos), em 2019, para aproximadamente, R\$ 232.661.832,29 (duzentos e trinta e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, oitocentos e trinta e dois reais e vinte e nove centavos) em 2022, conforme informado anteriormente a esta; e

**CONSIDERANDO**, ainda, a contratação, pela Prefeitura Municipal de Valinhos, de serviços técnicos especializados para suporte ao planejamento estratégico, estrutura tarifária, avaliação econômico-financeira, estruturação de modelos de novos negócios, proposição de novos arranjos contratuais e reestruturação funcional e organizacional do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos – DAEV;

Serve o presente Ofício para solicitar **consulta** desta Ilustre Agência Reguladora sobre a regularidade do arranjo para prestação dos serviços de tratamento de esgotos em Valinhos, nos termos do acordo de Convênio de Cooperação Técnica, tendo em vista as atualizações no marco regulatório setorial



DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS  
AUTARQUIA MUNICIPAL

decorrentes da Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007, bem como do Decreto nº 10.588/2020, que a regulamentou.

Veja-se.

Sopesando a assinatura do Convênio de Cooperação para prestação dos serviços de tratamento de esgotos em Valinhos pela SANASA, se deu na vigência da Lei nº 11.445/2007, a qual o seu artigo 10<sup>1</sup> já expressamente vedava a celebração de convênios com entidade não integrantes a administração do titular.

A mesma Lei nº 11.445/2007, que teve seu art. 10<sup>2</sup> alterado pela Lei nº 14.026/2020, a qual dispõem que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico na forma de contratos de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária, determinando a necessidade de prévia licitação sempre que a prestação dos serviços seja realizada por entidade que não integre a administração do titular, em atendimento ao art. 175 da Constituição Federal.

O Decreto nº 10.588/2022, ao regulamentar determinados dispositivos da referida lei, especificou ainda o conceito de *operação regular*, referido pelo art. 3º, XIII da Lei nº 11.445/2007. Mais especificamente, o Decreto nº 10.588/2022 estabeleceu que a irregularidade do contrato implica a irregularidade da operação, competindo ao titular dos serviços, *em conjunto com a entidade reguladora*, avaliar a existência de eventuais irregularidades e a possibilidade de saná-las, nos seguintes termos:

Art. 4º- A A irregularidade do contrato implica a irregularidade da operação para fins do disposto no inciso VI do caput do art. 4º, vedada a alocação de recursos de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, para ações de saneamento em operações irregulares.

<sup>1</sup> Lei 11.445/2007: Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que **não integre a administração "do titular"** depende da celebração de contrato, sendo "**vedada a sua disciplina mediante convênios**", termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (nosso grifo)

<sup>2</sup> Lei 14.026/2020: 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. (nosso grifo).



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

**§ 1º Cabe ao titular do serviço público de saneamento básico e à entidade reguladora competente a avaliação quanto à existência de eventuais irregularidades e as providências cabíveis.**

§ 2º Compete ao titular do serviço público de saneamento básico garantir o conhecimento e as condições de exame do processo de regularização dos contratos aos órgãos de controle, tais como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos competentes, com vistas a assegurar a adequação e a continuidade do serviço público.

**§ 3º Caberá ao titular do serviço público de saneamento básico a imediata adoção de providências para transição para uma forma de operação regular**, nos casos em que o contrato não puder ser regularizado, o que ocorrerá inclusive nas seguintes hipóteses:

I - contratos de programa que não tenham sido objeto de requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira, nos termos do disposto no Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021;

II - contratos de programa cujo prestador de serviço responsável não tenha obtido decisão favorável no processo de comprovação de capacidade econômico-financeira, nos termos do disposto no Decreto nº 10.710, de 2021

III - contratos de programa cujo prestador de serviço responsável tenha obtido decisão favorável no processo de comprovação de capacidade econômico-financeira, mas cuja decisão tenha perdido seus efeitos, nos termos do disposto no [art. 18 do Decreto nº 10.710, de 2021](#);

IV - contratos de programa que não tenham internalizado, até o dia 31 de março de 2022, as metas de expansão e atendimento de que trata o [art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007](#);

V - contratos de programa prorrogados em desconformidade com o disposto na [Lei nº 11.445, de](#)



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

2007, na Lei nº 14.026, de 2020, e em seus regulamentos; e

**VI - outras hipóteses não passíveis de regularização, conforme entendimento do titular do serviço público de saneamento básico ou da entidade reguladora e fiscalizadora.**

§ 4º **As providências mencionadas no § 3º incluem aquelas preparatórias à extinção antecipada dos contratos irregulares**, inclusive o cálculo de indenizações, quando cabíveis, e, no caso da estruturação de novos contratos de concessão, a elaboração dos estudos e avaliações indispensáveis aos procedimentos licitatórios.

§ 5º Quando as providências de que trata o § 3º incluírem indenizações por investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados, as indenizações serão apuradas pelas agências reguladoras competentes e, quando a lei exigir, serão pagas até a data da transferência definitiva da prestação dos serviços, podendo esta responsabilidade ser alocada no escopo de novos contratos de concessão.

§ 6º Para fins do disposto neste Decreto, as providências para extinção antecipada de contratos irregulares devem considerar os conceitos e os procedimentos aplicáveis aos contratos de concessão, no que for cabível.

§ 7º A irregularidade do contrato não implica a interrupção automática do serviço, podendo o titular do serviço público de saneamento básico manter a prestação por meio do atual prestador pelo período necessário para o efetivo encerramento do contrato e para a transferência do serviço para novo prestador. (destaques nossos).

Em outras palavras, o Novo Marco do Saneamento deu ao titular dos serviços a competência (e o dever) de, com o apoio da entidade reguladora, avaliar a regularidade da operação existente. Caso constatada a irregularidade, por juízo do titular dos serviços ou da entidade reguladora, compete



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

àquele a adoção imediata das providências necessárias à regularização da operação, inclusive através de extinção antecipada dos contratos ou ajustes congêneres irregulares.

Feita essa breve contextualização, passa-se a expor a consulta.

O Convênio de Cooperação Técnica foi celebrado entre DAEV e a SANASA Campinas, com vistas ao oferecimento adequado dos serviços de esgotamento sanitário no Município de Valinhos, a partir da atuação da SANASA Campinas, como forma de viabilizar a realização dos investimentos necessários ao *retrofit* da Estação de Tratamento de Esgoto - ETE Capuava. Adicionalmente, o arranjo determinou que a prestação dos serviços de tratamento de esgotos de Valinhos deveria ser delegada à SANASA Campinas, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

A celebração do TAC, por sua vez, decorreu do quanto apurado no âmbito dos inquéritos civis que lhe deram origem, pelo que restou definido ser tal instrumento a solução mais adequada para a efetiva compensação ambiental. Pactuou-se, nesse sentido, a adoção de medidas para assegurar a melhoria na qualidade do efluente tratado na ETE Capuava, visando obter impactos positivos sobre a qualidade da água do Ribeirão Pinheiros e, por consequência, do Rio Atibaia.

Ocorre que diversos eventos impactaram a execução desses ajustes da forma como foram inicialmente concebidos. O decurso do tempo alterou profundamente as bases sobre as quais o Convênio foi celebrado. Mencione-se, por exemplo, a expressiva desvalorização do real frente ao dólar, moeda que parametriza os insumos do tratamento de água, bem como parte dos materiais que serão empregados na reforma da ETE Capuava. No mesmo sentido, o financiamento que a SANASA Campinas deveria obter junto à Caixa Econômica Federal – cuja obtenção era condição para a eficácia dos termos do TAC e, consequentemente, do convênio – levou mais de três anos para ser levado adiante, de modo que nem a licitação para o *retrofit* da ETE Capuava, nem o início da operação dos serviços pela SANASA Campinas ocorreram até o momento.

Some-se a isso tudo o fato de que, após a celebração do Convênio de Cooperação Técnica, foi editado o Novo Marco do Saneamento que,



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

como visto, empreendeu reformas estruturantes no quadro regulatório aplicável aos serviços de saneamento básico, incluindo a alvissareira formalização das metas de universalização, o prestígio à competitividade no setor e a qualificação da regulação.

Pode-se adiantar desde logo que esta Autarquia Municipal, na qualidade de entidade representante do titular dos serviços, entende pela irregularidade do Convênio de Cooperação Técnica, que redundaria na irregularidade da prestação dos serviços pela SANASA Campinas, pois, entre outras razões:

- O art. 317 do Código Civil<sup>3</sup> assegura o direito das partes contratantes de revisarem ou, até mesmo, rescindirem negócios jurídicos em razão da alteração substancial das bases em que foram celebrados, causando desproporção com relação às obrigações originalmente assumidas;
- O convênio foi firmado na vigência da Lei nº 11.445/2007, a qual o seu artigo 10 já expressamente vedava a celebração de convênios com entidade não integrantes a administração do titular.
- O art. 10 da Lei nº 11.445/2007, conforme alterado pela Lei nº 14.026/2020, determina que 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, sendo “vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária”;

---

<sup>3</sup> Lei Nº10.406/2002: Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

- Os tribunais superiores brasileiros – incluindo o Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> – reconhecem que os convênios não são dotados da mesma rigidez que os contratos administrativos ou de concessão, sendo facultado aos partícipes denunciarem e se retirarem dos convênios unilateralmente, a qualquer tempo, se assim desejarem;
- O próprio Convênio de Cooperação admite, em sua Cláusula 4.4.3.2.<sup>5</sup>, a possibilidade de rescisão, mediante pagamento de indenização à SANASA Campinas por investimentos não amortizados (o que tampouco seria aplicável, tendo em vista a não execução dos investimentos previstos no Convênio de Cooperação até o presente momento).

Vale destacar que, ainda que se pudesse equiparar o Convênio de Cooperação Técnica com um contrato de programa<sup>6</sup> – e que, portanto, teria sua validade assegurada até o termo final de sua vigência, nos termos do art. 10, §3º da Lei nº 11.445/2007<sup>7</sup> – esta Autarquia Municipal entende pela irregularidade, tendo em vista a não inclusão das metas de expansão e atendimento de que trata o art. 11-B da Lei nº 11.445/2007<sup>8</sup>.

Assim, solicita-se o préstimo desta Ilustre Agência para auxiliar esta Autarquia Municipal com a resposta aos seguintes quesitos:

<sup>4</sup>ADI 1923, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.

<sup>5</sup> Convênio de Cooperação Técnica – Cláusula 4.4.3.2: “Na hipótese de rescisão, os valores depositados na CONTA VINCULADA Convênio equivalentes à 50% de todos os valores arrecadados relativos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serão retidos e transferidos para a SANASA de modo a honrar a quitação de eventuais investimentos não amortizados e/ou outras indenizações, conforme definido no Termo de Garantia Anexo VII.

<sup>6</sup> Veja-se que a Norma de Referência nº 02, aprovada pela Agência Nacional de Águas – ANA, adota tal equiparação para fins de padronização dos ativos relacionados às metas de expansão e atendimento.

<sup>7</sup> 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 contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

<sup>8</sup> Lei 11.445/2007: 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.



**DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE VALINHOS**  
AUTARQUIA MUNICIPAL

1. É possível afirmar a irregularidade do Convênio de Cooperação Técnica à luz do que dispõe o Novo Marco do Saneamento e sua regulamentação?
2. Em caso afirmativo, a quem compete declarar a irregularidade e tomar as providências necessárias à regularização da operação?
3. Quais medidas devem ser tomadas por esta Autarquia Municipal para viabilizar a extinção antecipada do convênio de Cooperação Técnica?
4. Por fim, em razão de haver vinculação do convênio em relação ao TAC firmado pelo DAEV e SANASA, com o Ministério Público, a possibilidade de envolver a agência na intermediação de novos ajustes perante o órgão ministerial.

Sendo o que bastava para o momento, renovamos nossos votos de mais alta estima e consideração e subscrevemo-nos.

  
**Engº Walter Gasi**  
**Presidente**

**À**  
**Agência Reguladora PCJ - ARES-PCJ**  
C/C: Dalto Favero Brochi – Diretor Geral  
Avenida Paulista, 633, Jardim Santana, Americana, SP  
CEP: 13478-580