

OF.FUND. 07112025-3

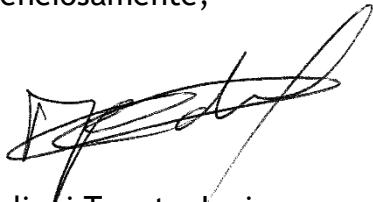
Ribeirão Preto, 07 de novembro de 2025

Exmo. Sr. Luís Fernando Benedini Gaspar Júnior
Prefeito Municipal da Estância Turística de Batatais

A FUNDACE firmou o Contrato Administrativo DL n.º 84/2023 - 2084/2023 com o município de Batatais, visando ao desenvolvimento de serviços técnicos especializados de consultoria para apoio no estudo e implantação de modelo de gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Dando sequência aos trabalhos, remetemos aqui o **Produto 03 - Diagnóstico Jurídico e Econômico-Financeiro**, com a revisão e adequações solicitadas.

Sendo o bastante até o momento, colocamo-nos à disposição de V.S.^a para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,



Rudinei Toneto Junior
Coordenador de Projeto Fundace

DIAGNÓSTICO JURÍDICO E ECONÔMICO-FINANCEIRO

[PRODUTO 3]

SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA PARA APOIO NO ESTUDO E IMPLEMENTAÇÃO DE MODELO DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE BATATAIS/SP

FUNDACE

Contrato n.º 2084/2023

CONTRATANTE:
Prefeitura Municipal da Estância Turística de Batatais

Ribeirão Preto/SP
Novembro/2025

PREMISSAS DOS ESTUDOS

Os estudos técnicos que compõem a presente modelagem da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Batatais/SP foram elaborados com base nas diretrizes e orientações fornecidas pelo governo municipal, em consonância com os objetivos e metas estabelecidos pela legislação federal do setor de saneamento básico (Lei nº 11.445/2007 e alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020).

A orientação do poder executivo que balizou a elaboração dos estudos enfatiza a necessidade de elevar os padrões de qualidade e eficiência dos serviços, com especial atenção à substancial redução das perdas de água no sistema de distribuição e à mitigação da forte intermitência no abastecimento, atualmente identificada como um dos principais desafios operacionais do Município. Ressalte-se que Batatais já apresenta índices de cobertura próximos à universalização, o que reforça a importância de concentrar esforços na melhoria da continuidade, regularidade e confiabilidade do fornecimento de água.

Dessa forma, as propostas e soluções apresentadas visam não apenas à conformidade com as metas legais de universalização e qualidade, mas também à sustentabilidade econômico-financeira do serviço, observando os princípios da modicidade tarifária e do impacto social positivo sobretudo para a população mais vulnerável.

Em síntese, o conjunto de alternativas que foi analisado tem caráter técnico e propositivo, buscando fornecer subsídios ao processo decisório do Município, sem representar, por si, manifestação vinculante do Poder Público quanto à adoção de um modelo específico de delegação ou às condições futuras de contratação. A escolha da melhor opção deverá ser feita a partir do processo de consulta à população e demais instâncias municipais.



SUMÁRIO

Lista de Siglas	5
INTRODUÇÃO	6
PARTE 1 - DIAGNÓSTICO JURÍDICO-INSTITUCIONAL	7
1.1 OBJETIVOS	8
1.2 METODOLOGIA.....	8
1.3 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO	9
1.3.1 Leis federais	13
a. Instrumentos normativos sobre concessões e PPPs.....	13
b. Instrumentos normativos sobre saneamento básico.....	30
c. Instrumentos normativos sobre questões tributárias	36
1.3.2 Leis estaduais.....	37
a. Instrumentos normativos sobre concessões e PPPs.....	37
b. Instrumentos normativos sobre saneamento básico.....	41
1.3.3 Leis municipais	43
a. Instrumentos normativos sobre concessões e PPPs.....	43
b. Instrumentos normativos sobre saneamento básico.....	51
1.4 ASPECTOS REGULATÓRIOS	62
1.5 ASPECTOS INSTITUCIONAIS	67
a. Quadro de pessoal afeto à prestação dos serviços	67
b. Competências para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade...	72
c. Questões sociais	73
1.6 CONTRATOS.....	75
1.7 PROCESSOS.....	77
a. Ação Civil Pública n.º 1003057-27.2022.8.26.0070.....	84
b. Ação Civil Pública n.º 1001973-30.2018.8.26.0070.....	88
c. Ação Civil Pública n.º 1002876-36.2016.8.26.0070.....	92
d. Ação Civil Pública n.º 1004176-33.2016.8.26.0070.....	94
1.8 PONTOS DE ATENÇÃO.....	98
a. Atividade de regulação.....	98
b. Contratos.....	99
 PARTE 2 - DIAGNÓSTICO ECONÔMICO-FINANCEIRO.....	100
2.1 PERfil SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO.....	101
2.2 SITUAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO.....	106
2.3 SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO	113



2.3.1 Demanda	113
2.3.2 Custo dos serviços	115
2.3.3 Arrecadação	116
2.3.4 Saldo Operacional	120
2.3.5 Análise de benchmarking	121
2.4 IMPACTO PRELIMINAR DO CONTRATO DE CONCESSÃO COMUM OU PPP NAS CONDIÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS DOS MUNICÍPIOS.....	123
2.4.1 Impactos no balanço patrimonial e metas de resultados fiscais	123
2.4.2 Ajustes no modelo de arrecadação.....	125
2.4.3 Passivo trabalhista	126
2.5 CONCLUSÃO DO DIAGNÓSTICO ECONÔMICO-FINANCEIRO.....	127
 PARTE 3 QUADROS SÍNTESE: PONTOS DE ATENÇÃO E ENCAMINHAMENTOS	129
3.1 Quadro-síntese dos pontos de atenção e encaminhamentos jurídico-institucionais.	129
3.2 Quadro-síntese dos pontos de atenção e encaminhamentos econômico-financeiros	130

****Listas de Siglas****

ACP	Ação Civil Pública
ARSESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo
ETP	Estudo Técnico Preliminar
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
MP-SP	Ministério Público do Estado de São Paulo
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNRS	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SAEMAB	Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente de Batatais
SMARH	Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos
SMF	Secretaria Municipal de Finanças
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMOPSP	Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Serviços Públicos
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ-SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TR	Termo de Referência



INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta o diagnóstico jurídico e econômico-financeiro do sistema atual de água e esgotamento sanitário do município de Batatais. Trata-se de avaliação necessária aos estudos de modelagem, uma vez que identifica e analisa o atual panorama da prestação dos serviços, incluindo avaliação da legislação, contratos existentes, eventuais litígios, bem como as metas de universalização. A partir da análise ora empreendida, identificam-se carências e pontos de melhoria para embasar potencial futuro modelo de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em relação aos aspectos jurídicos, este relatório inclui (i) a avaliação da estrutura normativa e institucional relacionada da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com mapeamento do panorama legal aplicável à prestação dos serviços, incluindo aspectos institucionais, ambientais, tributários, urbanísticos e regulatórios, perpassando também o exame do quadro de pessoal e dos bens e recursos vinculados à prestação e sua regularidade documental; (ii) a análise dos contratos, acordos ou financiamentos vigentes que impactem o modelo de prestação de serviço; (iii) a análise de processos judiciais e administrativos em andamento que possam impactar o modelo de prestação de serviço; (iv) a verificação de precedentes relevantes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas da União cujo objeto se refira a ou possa impactar a prestação dos serviços em questão; (v) a análise de eventuais Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) assinados com o Ministério Público e/ou Órgãos de Controle cuja temática envolva direta ou indiretamente a prestação dos serviços.

Quanto aos aspectos econômicos, o relatório analisa os valores atrelados à prestação, desde a arrecadação, bem como montante de investimentos e custeio com a operação e manutenção dos serviços. Examina, também, as condições fiscais e financeiras do Município, avaliando questões atinentes ao orçamento municipal, além das possibilidades de cobrança pelos serviços e da assunção de novos compromissos contratuais.



PARTE 1 - DIAGNÓSTICO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

O presente diagnóstico visa consolidar o embasamento jurídico atinente à prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Município da Estância Turística de Batatais-SP.

É importante destacar que os estudos de estruturação deste estão localizados em um cenário de mudanças recentes e relevantes do País. Como é notório, a legislação federal sobre saneamento básico, desde 2020, tem passado por diversas alterações, que buscaram direcionar a prestação dos serviços para soluções regionalizadas e garantir a sustentabilidade econômico-financeira atinente à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, a reforma no Marco Legal do Saneamento Básico (NMSB) vedou a prestação dos serviços por instrumentos de natureza “precária”, segundo o art. 10, caso do contrato de programa.

Desse modo, houve um direcionamento para a realização de concessões e parcerias público-privadas em detrimento da prestação direta ou mediante contrato de programa. Assim, e em consonância com o estipulado no Plano de Trabalho (“Produto 01”), os objetivos do diagnóstico contemplam a análise a respeito da prestação dos serviços nos moldes atuais, considerando a viabilidade jurídica da propositura de modelo diverso, como a possibilidade de concessão dos serviços (seja em modalidade comum, seja na modalidade de parceria público-privada), identificando eventuais limitações legais que condicionem o desenvolvimento do projeto, observadas as especificidades do caso concreto.

Este diagnóstico inclui, portanto, a apresentação dos objetivos e da metodologia do estudo, com a análise das leis federais, estaduais e municipais que possam impactar o projeto, bem como (i) o mapeamento do panorama legal aplicável à prestação do serviço, incluindo aspectos institucionais, ambientais, tributários, urbanísticos e regulatórios; (ii) a análise de contratos, acordos ou financiamentos vigentes que impactam o modelo de prestação de serviço, tais como: contratos atuais de prestação do serviço; estudos e outros projetos relacionados em andamento; existência de investimentos federais, estaduais ou de órgãos multilaterais em ativos envolvidos; (iii) a existência de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC); (iv) o levantamento de processos judiciais e administrativos em andamento que possam impactar o modelo de prestação de serviço, assim como análise de precedentes



relevantes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e/ou do Tribunal de Contas da União; e (v) a avaliação econômico-financeira da atual situação da prestação dos serviços, com o objetivo de compreender os valores envolvidos (investimentos, custeio e arrecadação) com a operação e manutenção dos serviços, bem como as condições fiscais/financeiras do Município.

1.1 OBJETIVOS

O diagnóstico jurídico-institucional preliminar consiste na análise do panorama legal aplicável à prestação dos serviços, com o objetivo de reunir informações para subsidiar a análise de viabilidade jurídica do projeto, inclusive quanto aos aspectos de eventual futura licitação e contratação, e identificação das limitações legais que condicionem o seu desenvolvimento.

Assim, espera-se que, ao fim deste estudo, sejam mapeadas as alternativas para aprimorar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário considerando uma possível e eventual concessão – bem como os instrumentos normativos e contratuais necessários para tanto –, caso seja a opção mais viável.

1.2 METODOLOGIA

Para a elaboração do diagnóstico jurídico-institucional preliminar, houve, inicialmente, o envio de um *checklist* ao município, contendo questões relativas aos principais dados e documentos necessários para a execução do produto. A Consultoria, concomitantemente ao processo de *checklist*, realizou pesquisas temáticas para elaborar o diagnóstico jurídico-institucional.

Outrossim, foram consultados os sites da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal e do Portal da Transparência do município em busca das leis, decretos e contratos relevantes para a análise aqui pretendida, além de terem sido realizadas pesquisas complementares nos portais do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas da União.

No mais, foram analisados os instrumentos normativos federais, estaduais e municipais que disciplinam e impactam o projeto da futura concessão ou PPP.



1.3 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

Este tópico descreverá criticamente os instrumentos normativos federais, estaduais e municipais que possam impactar o projeto. Adotou-se como método a pesquisa nas plataformas virtuais de transparência dos entes federativos, bem como, no caso do município, a solicitação direta de instrumentos normativos cuja temática é considerada relevante. Ainda, a Consultoria realizou ampla pesquisa, com o objetivo de localizar outras leis que se mostraram pertinentes ao caso.

Para facilitar a compreensão da análise pretendida, o tópico foi dividido em três subtópicos: (i) leis federais; (ii) leis estaduais e (iii) leis municipais. Além disso, cada subtópico foi dividido novamente, de acordo com o tema dos instrumentos normativos e, em alguns casos, também conforme a especificidade do assunto tratado.

Observa-se que a apreciação ora proposta não é exaustiva, considerando a grande quantidade de normas que, mesmo que tangencialmente, impactam o projeto. Isto é: o estudo das leis e decretos fica restrito ao que é relevante para a estruturação do projeto. Por exemplo, não serão descritas todas as determinações para agentes públicos da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, já que este não é o foco do presente estudo.

Feitas essas considerações iniciais, a tabela a seguir sistematiza os instrumentos normativos abordados ao longo do diagnóstico.

Tabela 1: Relação das leis analisadas

ÂMBITO NORMATIVO	LEGISLAÇÃO	TEOR DA LEGISLAÇÃO
Federal	Constituição Federal de 1988	
Federal	Lei n.º 11.445/2007	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978.



ÂMBITO NORMATIVO	LEGISLAÇÃO	TEOR DA LEGISLAÇÃO
Federal	Decreto n.º 7.217/2010	Regulamenta a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
Federal	Lei n.º 14.026/2020	Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000.
Federal	Lei n.º 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Federal	Resolução n.º 1, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA	Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.
Federal	Resolução n.º 237/1997 do CONAMA	Dispõe sobre procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental.
Federal	Lei n.º 14.133/2021	“Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos”, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Federal	Lei n.º 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Federal	Lei n.º 9.074/1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Federal	Lei n.º 11.079/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.



ÂMBITO NORMATIVO	LEGISLAÇÃO	TEOR DA LEGISLAÇÃO
Federal	Lei n.º 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Federal	Lei n.º 9.307/1996	Dispõe sobre a arbitragem.
Federal	Lei Complementar n.º 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Federal	Decreto n.º 11.598/2023	Regulamenta o art. 10-B da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.
Federal	Decreto n.º 11.599/2023	Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
Estadual	Lei Estadual n.º 7.750/1992	Estabelece as normas gerais sobre a Política Estadual de Saneamento.
Estadual	Lei Estadual n.º 9.509/1997	Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.
Estadual	Lei Complementar Estadual n.º 1.025/2007	Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás



ÂMBITO NORMATIVO	LEGISLAÇÃO	TEOR DA LEGISLAÇÃO
		canalizado no Estado, e dá outras providências.
Estadual	Decreto Estadual n.º 47.400/2002	Regulamenta dispositivos da Lei Estadual n.º 9.509/1997, referentes ao licenciamento ambiental, estabelece prazos e condições para o licenciamento ambiental.
Estadual	Lei Estadual n.º 7.663/1991	Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Estadual	Lei estadual n.º 12.183/2015	Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores.
Estadual	Lei Estadual n.º 17.383/2021	Dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com fundamento nos art. 2º, inciso XIV, e art. 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá providências correlatas.
Estadual	Decreto estadual n.º 67.435/2023	Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica e dá providências correlatas.
Municipal		Lei Orgânica do Município de Batatais
Municipal	Lei complementar municipal n.º 14/2005.	Cria o Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente de Batatais (SAEMAB) e dá outras providências.
Municipal	Lei complementar municipal n.º 51/2020	Plano Diretor.
Municipal	Lei complementar municipal n.º 56/2021.	Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Batatais e dá outras providências.

ÂMBITO NORMATIVO	LEGISLAÇÃO	TEOR DA LEGISLAÇÃO
Municipal	Lei municipal n.º 2.367/1998	Código Tributário do Município de Batatais.
Municipal	Lei municipal n.º 2.899/2007	Dispõe sobre o código de postura do Município da Estância Turística de Batatais.
Municipal	Lei municipal n.º 3.080/2010	Dispõe sobre cobrança de tarifa de água e tarifa de coleta e tratamento de esgoto no Município da Estância Turística de Batatais e dá outras providências.
Municipal	Lei municipal n.º 3.375/2015	Regulamenta, no âmbito do Município, a aplicação dos princípios de publicidade, de transparência e de acesso às informações nos procedimentos de licitação.
Municipal	Lei municipal n.º 3.598/2019	Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico, instrumento da Política Municipal de Saneamento Básico do Município da Estância Turística de Batatais, e dá outras providências.
Municipal	Lei municipal nº 3.986/2023.	LOA - Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o Exercício de 2024.
Municipal	Decreto municipal n.º 4.466/2023.	Regulamenta a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos no município de Batatais/SP, e dá outras providências.
Municipal	Decreto municipal n.º 4.478/2024.	Dispõe sobre cobrança de tarifa de água e esgoto.
Municipal	Portaria n.º 27642/2024.	Comissão Permanente de Licitações.

1.3.1 *Leis federais*

a. *Instrumentos normativos sobre concessões e PPPs*

O art. 175 da Constituição Federal atribui ao Poder Público a prestação dos

serviços públicos “diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação”.

No tocante ao procedimento de contratação pública, prevê o texto constitucional a competência privativa à União para legislar a respeito de “normas gerais de licitação e contratação”, em seu art. 37, XXI, a licitação como procedimento a ser adotado, em regra, nas contratações celebradas pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A este respeito, a União editou, entre outras normas, a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (“Lei Federal de Licitações”), que é tida como uma norma geral de licitações e contratações administrativas. Sua aplicação convive paralelamente a outras normas a serem observadas em cada modalidade específica.

Assim, retornando às modalidades de delegação de serviços públicos, importa mencionar que foram afastadas desta análise as delegações na modalidade de permissão, uma vez que consistem em forma de delegação a título precário, ou seja, sem garantia de prazo determinado.

Por sua vez, a concessão de serviços públicos, no direito administrativo, compreende um gênero bastante amplo de arranjos contratuais para delegação, aos particulares, do exercício de uma atividade ou de um direito especial, com vistas a atingir determinados objetivos públicos.

Em linhas gerais, a concessão pode ser entendida como o instituto jurídico por meio do qual o Poder Público delega a particulares obrigações atinentes a um objeto de interesse geral (como bens, serviços ou atividades), atribuídas ao Estado, pela constituição ou por lei, regulamentando as obrigações recíprocas entre o poder concedente e o concessionário, durante um prazo finito e estável¹.

Do gênero “concessão” desdobram-se diversos arranjos contratuais, cada qual com um regime jurídico específico, a depender da utilidade concedida ou dos objetivos justificadores de cada concessão. No Brasil, as principais modalidades contratuais de concessão para a prestação de serviços públicos incluem: (i) concessão comum, regida pela Lei Federal n.º 8.987/95 (“Lei de Concessões”) e pela Lei Federal n.º 9.074/95 (“Lei de Outorga de Concessões”), e (ii) parcerias público-privadas, regidas pela Lei Federal n.º 11.079/2004 (“Lei de PPP”), as quais, por sua

¹ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 171-172.



vez, se desdobram em (a) **concessão patrocinada**, e (b) **concessão administrativa**.

Assim, a Lei Federal de Licitações é aplicável subsidiariamente à Lei de PPP (na contratação de concessões administrativas e patrocinadas) e à Lei de Concessões (na contratação de concessões comuns). Nos termos da Lei Federal de Licitações, a finalidade precípua da licitação consiste em servir de instrumento para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conferindo, ao mesmo tempo, tratamento isonômico a todos os particulares interessados.

Nas **concessões comuns**, o concessionário é remunerado por meio da cobrança de tarifa pública paga pelos usuários, bem como pela possibilidade de auferir receitas acessórias ou anciliares. Portanto, a adoção do modelo assume que os serviços seriam economicamente viáveis, sem necessariamente depender de remuneração paga pelo Poder Público (ainda que seja possível a utilização de subsídios, nos termos do art. 17 da Lei de Concessões, desde que previamente estipulados em lei e previstos no respectivo edital de licitação).

Não há, na concessão comum, uma regra geral para o prazo de sua vigência, o que garante flexibilidade na sua respectiva fixação, condicionada, portanto, às necessidades específicas do objeto, inclusive para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Com essas considerações iniciais, passa-se a descrição de alguns artigos relevantes para a estruturação. O art. 3º da Lei de Concessões dispõe que as concessões se sujeitam à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. Já o art. 6º determina que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. O parágrafo primeiro do mesmo artigo explica que serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Adiante, o art. 9º estabelece que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas na referida Lei, no edital e no contrato. Importante mencionar que o art. 11 dispõe que, no atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade,



com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

Naturalmente, qualquer concessão de serviço público deve ser precedida de licitação, conforme mandamento do art. 14, que determina a observância da legislação própria e dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e igualdade, com vinculação ao instrumento convocatório e julgamento por critérios objetivos. Ademais, o art. 15 prevê o seguinte:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

- I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
- IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou
- VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Vale destacar que o art. 18 traz alguns componentes essenciais do edital de licitação, como objeto, prazo, possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, direitos e obrigações das partes, critérios de desempenho, classificação de bens reversíveis, entre outros.

Destaca-se, ainda, que o art. 23 coloca algumas cláusulas essenciais do contrato de concessão, como objeto, área e prazo da concessão; os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; direitos, garantias e obrigações das partes; formas de fiscalização; penalidades, entre outros.

O art. 29 adianta algumas incumbências do Poder Concedente, tais como: regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas etc.

No mais, o art. 31 determina as obrigações da concessionária, conforme apresentado a seguir:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

- I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;



- II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
- IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;
- VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;
- VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e
- VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Enfim, o art. 32 estabelece que o poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. Ao passo que o art. 35 esclarece em seus incisos que a concessão se extingue por advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão e anulação.

Passando à modalidade das parcerias público-privadas, vale lembrar que a Lei de PPP introduziu no ordenamento jurídico pátrio dois mecanismos de outorga da execução de serviços à iniciativa privada, que passaram a conviver com as demais modalidades de delegação, tais como a concessão comum anteriormente descrita. São eles: (i) a concessão administrativa e (ii) a concessão patrocinada.

Quanto aos dispositivos da Lei de PPP, importa mencionar que apenas seus artigos 14 a 22 são aplicáveis somente à União², enquanto os demais são de aplicação geral, interessando, portanto, à presente análise.

A **concessão patrocinada** é definida pelo art. 2º, §1º, da Lei n.º 11.079/2004 como a “*concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado*”.

Note-se que a definição parte do conceito da Lei de Concessões para adicionar à remuneração do concessionário, além da tarifa paga pelos usuários, também uma

² Tratam eles da instituição de órgão gestor (art. 14), com a possibilidade de disposição sobre tal matéria pela Câmara dos Deputados e Senado Federal nas PPPs por eles realizadas (art. 14-A), bem como da competência dos Ministérios e Agências Reguladoras para submeter editais ao órgão gestor, proceder à licitação e acompanhar e fiscalizar os contratos (art. 15), além da autorização para participação em fundo garantidor de PPPs (art. 16), a criação, administração e gestão do referido fundo (art. 17), a política de concessão de garantias (art. 18), o não pagamento de rendimentos pelo fundo (art. 19), sua dissolução (art. 20), a faculdade de constituir patrimônio de afetação (art. 21) e, finalmente, sobre os limites para contratação de PPPs pela União (art. 22).



contraprestação paga pelo Poder Público. Ainda que seja feita tal remissão e que essa modalidade seja regida de forma supletiva pela Lei de Concessões (conforme §1º do art. 3º da Lei de PPP), destaca-se que há mais diferenças entre ambos os regimes. Por exemplo, a previsão do art. 10, §3º da Lei de PPP, que demanda autorização legislativa específica para as concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública.

Já a concessão administrativa encontra definição no art. 2º, §2º da Lei de PPP, como o “*contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*”. Desse modo, sendo o Poder Público o usuário direto ou indireto, a modalidade não conta com a cobrança de tarifas pagas pelos cidadãos administrados³. São, portanto, mais apropriadas aos casos em que não seria possível implantar a cobrança de tarifa pelos serviços, como seriam os casos de serviços de saúde ou educação, bem como na hipótese em que, ainda que seja possível cobrar da população pelos serviços, essa cobrança não se configure como desejável em decorrência das decisões a respeito da política pública em questão.

Como se vê, uma notável inovação da Lei de PPP foi a previsão expressa da possibilidade de remuneração ao privado, total ou parcialmente, pelo Poder Público, e não somente pelo usuário final da utilidade provida na concessão. Embora a concessão comum subsidiada já se mostrasse viável em nosso ordenamento como uma alternativa para a estruturação remuneratória de projetos com recursos públicos, a previsão expressa trazida pela Lei de PPP trouxe mais alternativas para

³ Nesse sentido, esclarecedora lição de Floriano Marques de Azevedo Neto sobre as hipóteses de utilização do modelo de concessão administrativa: “*vale notar que na concessão administrativa o administrado pode ou não ser usuário direto da utilidade concedida. Se usuário direto, este uso dar-se-á de forma gratuita. Se indireto, a Administração figurará como usuário do serviço para fins de pagamento ou para efeitos, mesmo, de utilização dos equipamentos postos a seu dispor para melhor desempenho de suas funções. Há três arranjos possíveis no tocante à fruição das utilidades objeto das concessões administrativas. No primeiro o administrado é individualmente usuário direto da utilidade, mas, para fins de pagamento, a Administração comparece como usuária. É a hipótese de concessão no modelo de usuário único dos serviços de coleta de resíduos domiciliares ou na hipótese de universalização dos serviços de acesso à Internet (inclusão digital) em escolas ou centros comunitários. No segundo, a Administração é usuária direta (para fins de utilização e pagamento), como ocorre se cogitarmos, por exemplo, uma parceria para a implantação e operação de centro administrativo ou de uma repartição pública. No terceiro a Administração é considerada usuária direta para fins de pagamento e indireta para fins de uso propriamente da utilidade objeto da parceria (o que ocorre numa PPP para implantação, manutenção e operação das funções delegáveis hotelaria, por exemplo - presídio).*”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 324.



a estruturação de concessões em setores que, por si só, não seriam economicamente viáveis se apenas remunerados pelas tarifas, ou, ainda, em setores em que não seria possível ou desejável cobrá-las.

Ainda, quanto às formas de remuneração do parceiro privado, merece destaque a previsão do aporte de recursos públicos — embora, ressalta-se novamente, a Lei de Concessões (art. 17) tenha previsto forma de remuneração do particular por meio de financiamento estatal. De todo modo, a Lei de PPP logrou o mérito de explicitar essa possibilidade.

Além da forma de remuneração, a Lei das PPPs trouxe outras inovações e especificidades para o regime das concessões. Diferentemente do que ocorre em relação às concessões comuns, a Lei de PPP cria limites específicos para as despesas com contratos de PPPs (art. 22 para o caso das PPPs da União, e art. 28 para Estados e Municípios).

Essas regras se inserem no planejamento fiscal da Administração. Para a União, o art. 22 estabelece, para a União, o limite de comprometimento de 1% da receita corrente líquida (RCL) do exercício com as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas, bem como a limitação das despesas anuais dos contratos vigente, pelos 10 anos subsequentes, a em 1% da RCL projetada para os respectivos exercícios.

Paralelamente, não poderia ser estipulada regra idêntica para os Estados e Municípios sob pena de violação ao pacto federativo. Contudo, o art. 28 da Lei de PPP (alterado pela Lei Federal n.º 12.766/2012) instituiu mecanismo que acarreta resultado semelhante, ao restringir o acesso ao sistema de garantias e transferências voluntárias da União em favor dos demais entes federativos em casos de comprometimento de mais de 5% da RCL destes entes em projetos de PPP. Superado o limite, o ente federativo deixa de acessar os referidos recursos da União.

Adicionalmente, o objeto das PPPs deve sempre estar associado à prestação de um serviço, o que obsta que a concessão pura de obra pública seja objeto de uma PPP (embora não se impeça a concessão de obra pública subsidiada, nos moldes do art. 17 da Lei de Concessões). De fato, a Lei de PPP é expressa ao prever que não é possível PPP “*que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública*” (art. 2º, §4º, III).



A Lei de PPP também trouxe uma restrição econômica aos contratos que venham a ser celebrados nessa forma. A utilização das PPPs somente é possível em objetos de grande vulto, assim entendidos como aqueles cujo valor do contrato perfaça a quantia mínima de R\$ 10 milhões (art. 2º, §4º, I). Esse valor, investido pelo particular, deverá ser amortizado no lapso temporal necessariamente compreendido entre 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I).

Uma importante inovação trazida pela Lei de PPP diz respeito ao sistema de garantias para a proteção do investimento feito pelo particular, que intende assegurar o adimplemento das obrigações de pagamento assumidas pelo Estado em virtude da parceria (o que, em regra, não ocorre em concessões comuns).

Como os contratos de PPPs possuem longa duração, para amortizar os vultosos investimentos a serem realizados pelo parceiro privado (geralmente, logo no início do prazo contratual), e envolvem, necessariamente, contrapartidas públicas de altos valores, há riscos relevantes para o particular, tais como o de não pagamento pelo Estado, em função da terminação antecipada do contrato. Outro fator relevante é a dificuldade de execução dos créditos não pagos pelo Poder Público, submetidos ao regime de precatórios, nos termos do art. 100, *caput*, da Constituição Federal⁴.

Com vistas a mitigar estes efeitos, o art. 8º do diploma determina que a contraprestação pública possa ser garantida por meio de: (i) vinculação de receitas; (ii) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; (iii) seguro-garantia; (iv) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras; (v) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; bem como (vi) outros mecanismos admitidos em lei.

Também relevante é o art. 5º, IX, da Lei de PPP, o qual dispõe que as cláusulas dos contratos de PPP devem prever o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado, decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos por ele utilizados.

Merece destaque, ainda, a necessidade de previsão de formas de medição do desempenho do particular, por meio de critérios de avaliação objetivos. Isso decorre da maior flexibilidade que a Lei visou conferir na relação entre o particular e a

⁴ Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).



Administração, atribuindo maior liberdade ao particular para organizar a forma de execução de suas atividades, sendo cobrado por seu desempenho. Frise-se que as notas de desempenho auferidas pelo particular poderão ocasionar consequências na sua remuneração, que poderá estar vinculada em função de sua performance observada em determinado período.

Requisito obrigatório desses contratos é a repartição objetiva dos riscos decorrentes da concessão entre a Administração e o parceiro privado⁵, inclusive aos riscos referentes às hipóteses de caso fortuito, força maior, fato de princípio⁶ e álea econômica extraordinária⁷. O edital e, principalmente, o contrato de PPP deverão prever minuciosamente essa distribuição de responsabilidades, conforme a atratividade e o modelo de negócio adotado para cada parceria, e que determinarão as hipóteses de cabimento de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato⁸.

Com efeito, cabe mencionar que é desejável que um contrato de concessão de serviços públicos identifique, calcule e partilhe, de forma racional e eficiente, os riscos entre Poder Concedente e concessionário.

A divisão ou o compartilhamento de riscos contratuais entre as partes resulta em uma decisão de fundamental importância econômica ao contrato. Tanto prever riscos relativos a eventos de pouca suscetibilidade quanto atribuir determinado risco à parte com menor capacidade de administrá-lo ou de neutralizar seus impactos econômicos têm como consequência elementar o encarecimento desnecessário do ajuste.

Desse modo, a adequada repartição de riscos contratuais funciona como mecanismo de eficiência do contrato, por incentivar que a parte com maior controle sobre sua ocorrência busque evitá-los. Em contrapartida, caso esses riscos venham a ocorrer, uma repartição racional funciona como mecanismo mitigatório, desonerando as bases contratuais pela garantia de que a parte com maior capacidade de administração seja responsável pela sua assunção.

⁵ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
[...] VI - repartição objetiva de riscos entre as partes;

⁶ O fato do princípio corresponde a um ato de autoridade não relacionado diretamente com o contrato, mas que repercute indiretamente sobre ele.

⁷ A álea econômica extraordinária guarda relação com a teoria da imprevisão. Trata-se de circunstâncias externas ao contrato e estranhas à vontade das partes, mas que são imprevisíveis, excepcionais e inevitáveis, causando um grande desequilíbrio no contrato.

⁸ Isso porque apenas os fatos relacionados aos riscos não alocados para determinada parte deverão dar ensejo ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em favor dessa parte.



O equilíbrio econômico-financeiro, por sua vez, liga-se de forma elementar à divisão contratual de riscos, seja pelo fato de que riscos assumidos revertem-se em ônus econômico-financeiros contratados, seja porque, na ocorrência de algum evento que desequilibre a equação contratual original, torna-se importante saber qual das partes responde pela sua neutralização. Em outras palavras, quando se constata que o contrato foi desequilibrado pela ocorrência de algum evento, há a necessidade de saber se houve previsão desse evento no ajuste e a quem cumpre responsabilizar-se pela sua amortização⁹.

Em se tratando de evento alocado à esfera de riscos do parceiro privado, é dele o encargo de amortizar os custos decorrentes desse evento. Caso, entretanto, trate-se de evento inserido nos riscos assumidos pelo Poder Concedente, surge o dever estatal de reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro original do ajuste.

Importa destacar que, ainda que sua disciplina seja mais premente em contratos de PPP, não se pode deixar de admitir que o compartilhamento de riscos também deve estar presente em concessões comuns. Note-se que, mesmo nessa modalidade contratual, é possível ocorrer eventos que fujam ao controle do particular ou cuja alocação com a Administração pode contribuir em favor da modicidade tarifária, caso trate-se de risco que pode ser por ela gerenciado de forma mais eficiente do que pelo particular.

No que concerne ao procedimento licitatório em si, este poderá ser subdividido em duas etapas distintas, uma interna e outra externa. A etapa interna é aquela realizada anteriormente à convocação dos interessados na participação da licitação, na qual são cumpridos todos os requisitos prévios determinados pela legislação, conforme já apontado. A etapa externa, por sua vez, abarcará todas as fases envolvidas, desde a publicação do respectivo edital até a fase de adjudicação.

Passando aos dispositivos que tratam do procedimento de contratação de PPPs, o art. 10 da Lei de PPP estabelece os requisitos para a abertura do processo

⁹ Nesse sentido, há amplo consenso sobre a proteção constitucional dada ao direito do particular contratado pela Administração Pública de ver mantida a justa retribuição contratual que pactuou inicialmente com o Poder Público. Trata-se aqui da noção de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos prevista originalmente no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “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*”.



licitatório¹⁰, ou seja, as providências que devem ser tomadas previamente ao início do certame. Parte delas é cumprida pela Administração Pública de modo isolado, enquanto outras contam com a participação dos administrados.

Dentre essas providências encontram-se, (i) a emissão de autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico¹¹ que demonstre: (i.a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; (i.b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no §1º do art. 4º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e (i.c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 da Lei de PPP, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos artigos 29, 30 e 32 da LRF, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato; (ii) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada; (iii) emissão de declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual; (iv) elaboração de estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; (v) previsão do objeto da PPP no plano plurianual em vigor no âmbito em que o contrato será celebrado; (vi) expedição de licença ambiental prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Outras atividades igualmente inseridas nessa fase anterior à licitação são

¹⁰ “É comum encontrar na doutrina classificações que buscam demarcar no tempo o processo de desenvolvimento de uma licitação. “Etapa prévia”, “procedimento interno”, “procedimento preparatório”, “fase interna da licitação”; todas essas expressões buscam indicar que, antes da publicação do edital, há um processo administrativo destinado ao que se convencionou chamar “modelagem” do projeto.”. Portanto, de nossa parte, entendemos que, “[...] quando a Lei de PPP se refere à “[...] abertura do processo licitatório [...]”, no mencionado artigo 10, está se referindo, mais precisamente, à publicação do edital.”. MORENO, Mais. *A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2016.

¹¹ Vide art. 10, I, da Lei de PPP.



executadas pelo ente licitante, de modo a conferir maior participação do administrado na definição de assuntos de interesse público. Dentre essas atividades, podem ser citados o procedimento de manifestação de interesse (PMI), as consultas públicas, as audiências públicas e os *roadshows*, os quais encontram fundamento primeiro, assinala-se, no direito à participação popular.

No que tange à licitação que antecede a contratação de uma PPP, impende frisar que o art. 10 da Lei de PPP, alterado pela Lei Federal de Licitações, define que a modalidade a ser empregada necessariamente no caso dessas concessões será a concorrência ou o diálogo competitivo, que, de acordo com o art. 6º, XXXVIII, da Lei Federal de Licitações, é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do seu objeto.

A abertura do procedimento licitatório para a contratação de uma PPP, ainda, fica condicionada a uma série de exigências, fazendo-se mister assinalar a definida no inciso VII do citado art. 10, em que se determina a existência de licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Como ventilado anteriormente, uma das exigências para a abertura do processo licitatório de uma PPP consiste na submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública (art. 10, VI). Adicionalmente, nas licitações para contratação de empreendimentos que exijam licenciamento ambiental, o projeto básico atinente à licitação em jogo deve contemplar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), bem como o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), na forma do disposto no art. 10, da Lei n.º 6.938/81, c/c o Anexo I da Resolução 237/1997 e o art. 2º da Resolução 001/1986, do CONAMA.

Da leitura do citado art. 10, VII, da lei de PPP, tem-se, inclusive, um abrandamento de exigências de cunho ambiental, haja vista que, como dito, o Poder Público pode dispensar a apresentação inicial do licenciamento ambiental para execução do contrato de PPP, sendo necessária, tão somente, a apresentação de diretrizes para o licenciamento ambiental, as quais deverão ser observadas no contrato a ser futuramente pactuado¹².

¹² Consoante entendimento de Lucas Navarro Prado, “[...] a expedição das diretrizes também se assenta na ideia de explorar a eficiência produtiva do particular, fazendo-o realizar o licenciamento ao ensejo da elaboração do projeto básico das obras necessárias à execução do escopo contratual”.



Tem-se, assim, que a Lei de PPP avançou quanto às exigências ambientais, ao evitar o adiamento da discussão de questões de grande importância referentes aos impactos ambientais do empreendimento em jogo, e, por consequência, o enfrentamento de eventuais questionamentos administrativos/judiciais nessa seara.

No que tange ao processo licitatório definido pela Lei de PPP, vale ressaltar que, à semelhança do que ocorre com a Lei de Concessões, não é previsto procedimento para a realização da concorrência. Há, nos seus artigos 11 a 13, apenas algumas normas que ou complementam a Lei Federal de Licitações e a Lei de Concessões, ou as afastam, ainda que parcialmente.

O art. 11, *caput*, da Lei de PPP cuida do instrumento convocatório da licitação, prevendo que este conterá a minuta de contrato a ser celebrado, bem como indicará expressamente a submissão da licitação às normas da Lei de PPP. No mais, o artigo determina a aplicação, no que couber, dos §3º e §4º do art. 15 e dos artigos 18, 19 e 21, da Lei de Concessões, o que se traduz no seguinte: (i) é possível recusar propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação (art. 15, §3º); (ii) em igualdade de condições, terá preferência a proposta apresentada por empresa brasileira (art. 15, §4º); (iii) o edital será elaborado pelo poder concedente, com observância de critérios e normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos, contendo, especialmente, os itens elencados (art. 18); (iv) é possível a participação de empresas em consórcio, observadas as normas especificadas (art. 19); (v) estarão à disposição dos interessados os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo

PRADO, Lucas Navarro. *Condições prévias para a licitação de uma PPP: Estudos sobre a Lei das Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p 85. Discorrendo a respeito das duas possibilidades aventadas na Lei de PPP, Pedro de Menezes Niebuhr assim proclama: “[...] Do enunciado, extrai-se que o próprio parceiro público deva promover o licenciamento ambiental prévio, ou, pelo menos, quando não tiver disponível seu projeto pormenorizado, estabelecer requisitos e condicionantes para o licenciamento ambiental do empreendimento a ser promovido pelo parceiro privado. Na primeira hipótese, o parceiro público submete à análise do órgão de proteção ambiental o projeto básico e de execução do empreendimento, assim como instrui o pedido preliminar com as autorizações e os documentos que se fizerem necessários, tal qual ocorre num processo de licenciamento ordinário. Na segunda hipótese, por sua vez, depreende-se da redação do dispositivo legal que o parceiro público colaciona, ao procedimento licitatório, elenco de diretrizes e requisitos para o licenciamento ambiental do empreendimento, a serem observados pelos parceiros vencedores do certame, no curso da execução do projeto.”. NIEBUHR, Pedro de Menezes. *As parcerias público-privadas na perspectiva constitucional brasileira*. 2007. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. p. 120-121.



poder concedente ou com a sua autorização, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital (art. 21).

Respectivamente, os incisos I e III do art. 11, *caput*, autorizam o instrumento convocatório a prever: (i) exigência de garantia de proposta do licitante; (ii) emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei n.º 9.307/96, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato. Ainda, o Parágrafo Único do artigo dispõe que o edital especifique, quando houver, as garantias de contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Outra inovação importante plasmada na Lei de PPP encontra-se no seu art. 12, IV, o qual proclama que o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou, ainda, de correções de caráter formal no curso do procedimento licitatório, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório, dispositivo legal que tem por efeito, assim, evitar a exclusão de licitantes da competição por motivos de ordem meramente formal.

O art. 13 da referida lei salienta, também, que o edital de licitação da PPP poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, isto é, essa possibilidade constitui uma faculdade do poder concedente, que a adotará de acordo com critérios de conveniência e oportunidade.

Ainda, da leitura da Lei de PPP, conclui-se que, à semelhança do que vige na Lei de Concessões, a inexistência de projeto básico não constitui impedimento para que a licitação de uma PPP tenha seu curso normal. Em outros termos, uma das peculiaridades do regime de licitação para a contratação de PPPs consiste na elaboração dos projetos – básico e executivo – pelos contratados.

É de se frisar que a Lei de PPP conferiu certa liberdade, como se verificou dos artigos acima analisados, ao poder concedente na elaboração do edital de licitação de uma PPP, cabendo a ele, assim, decidir sobre como se dará a inclusão no referido edital das seguintes cláusulas, além das possibilidades anteriormente aventadas: emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas (incluindo-se, dentre esses mecanismos, a arbitragem); classificação de propostas técnicas antes da fase de habilitação; forma de apresentação das propostas econômicas; critérios de



julgamento (detalhado a seguir)¹³; saneamento de falhas; limitação dos lances em viva-voz aos licitantes, cuja proposta escrita seja, no mínimo, 20% maior que o valor da melhor proposta; e inversão das fases de habilitação e julgamento.

Novidades importantes introduzidas pela Lei de Concessões e pela Lei de PPP dizem respeito à ampliação do rol de critérios de julgamento, em face do definido na Lei Federal de Licitações. Embora esta adote como preferência o critério de julgamento baseado no melhor preço, a Lei de Concessões traça soluções normativas que conferem à Administração Pública a possibilidade de satisfazer os seus imperativos da maneira mais adequada, isto é, sem necessariamente ter de socorrer-se da proposta mais econômica, mas, sim, da que atenda de maneira mais plena aos seus misteres, respeitando-se, em última análise, os anseios de observância ao interesse público, uma vez que o Poder Público passa a não ficar tão adstrito ao preço, atentando-se também à qualidade da oferta em jogo.

Na Lei de Concessões, especificamente, os critérios de julgamento encontram-se elencados no art. 15, os quais, dada a sua diversidade, demonstram esse intento de flexibilização dos critérios de julgamento. Da leitura do mencionado dispositivo legal, tem-se que a Lei de Concessões adotou como principal critério de julgamento, para fins de seleção dos licitantes, outros que não o de melhor preço: os critérios de melhor técnica, o de combinação entre técnica e preço e o da melhor oferta pela outorga da concessão.

A Lei de PPP seguiu a mesma orientação definida na lei de concessões, e previu o seguinte em seu art. 12, II:

Art. 12. [...]

II - o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:
a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

¹³ Urge consignar, nesse ponto, importante observação acerca das cláusulas atinentes à forma de apresentação das propostas econômicas e dos critérios de julgamento. No que tange à primeira cláusula, o art. 12, III, a define como obrigatória, e ela assim o é. O que aqui se assinala é tão somente a liberdade da Administração de dispor quanto à forma de apresentação dessas propostas, nos limites do referido inciso III, isto é, as propostas podem ser escritas em envelopes lacrados, ou escritas e seguidas de lance em viva-voz, interpretação que se coaduna, portanto, ao descrito no próprio dispositivo. No que concerne à segunda cláusula aqui referida, qual seja, a dos critérios de julgamento, o que se frisou foi tão somente o fato de que a Administração pode escolher dentre os critérios de julgamento elencado no art. 12, II, estendendo-se o campo de escolha aos incisos I e V do art. 15, da Lei n.º 8.987/95. Em outros termos, deve essa cláusula constar do edital de licitação; o que há é tão somente uma liberdade de como dispor, nos estritos limites da lei.



Na hipótese aventada na alínea b do dispositivo transcreto, a melhor proposta será aquela que oferecer o melhor custo-benefício, conforme a equação entre esses critérios, a ser previamente conjecturada pela Administração. Em outros termos, vale ressaltar que a técnica é exigível justamente para a garantia de fiel execução dos serviços. Dessa forma, conclui-se que o critério de julgamento mais adequado é o do tipo técnica e preço, haja vista que estes elementos, em uma conjugação ideal, revelam-se fundamentais para a execução do objeto da Parceria Público-Privada.

Nessa toada, tanto o menor valor quanto a mais apurada *expertise* serão avaliadas, partindo de uma média ponderada entre estas notas, conforme os critérios e pesos estabelecidos no termo de referência do edital.

Para o julgamento das propostas econômicas, serão considerados dois valores: (i) o valor da contraprestação a ser paga pelo Poder Concedente; e (ii) o valor da contraprestação a ser paga pela remuneração dos serviços, sendo vencedora a proposta que apresentá-los em patamar mais baixo. Já em relação às propostas técnicas, é recomendada a adoção expressa no termo de referência do Edital de um padrão mínimo a ser comprovado pelos licitantes, sob pena de desclassificação imediata. Quanto à contratação do concessionário, é cabível a análise das normas sobre contratos de PPP inseridas na Lei n.º 11.079/2004.

O art. 12 da lei em tela traz o procedimento a ser seguido para a celebração do contrato de PPP, frisando que o certame obedecerá a algumas regras.

A primeira delas traduz-se no fato de que o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima definida no edital, os quais não poderão participar das etapas seguintes. Esse regramento, aliás, também é admitido no art. 80, da Lei n.º 14.133/21, aplicável, no que couber, às PPPs.

Ponto que merece destaque, igualmente, na licitação para contratação de PPP guarda relação com a responsabilidade pela elaboração de projetos básico e executivo. Nesse passo, o art. 3º da Lei n.º 11.079/2004 determina a aplicação do art. 31 da Lei n.º 9.074/95 às concessões administrativas, dispositivo este que admite a participação, direta ou indiretamente, dos autores ou responsáveis pelos projetos básico ou executivo nas licitações e na execução de obras ou serviços.

A mesma regra vale, aliás, para as concessões patrocinadas, com esteio no



disposto no art. 3º, §1º, da Lei n.º 11.079/2004, haja vista que o referido dispositivo prevê a aplicação subsidiária da Lei n.º 8.987/95 e da legislação correlata para essas concessões, o que inclui, por certo, a Lei n.º 9.074/95, a qual dispõe sobre normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Quanto a esse aspecto, assim, a Lei de PPP prevê regramento diferente frente ao constante da Lei n.º 14.133/21, conforme se observa do seu art. 14, I. Em relação ao projeto básico, vale ressaltar que, quando o projeto envolver a execução de obras, a Administração Pública não é obrigada a elaborar o projeto básico, o que não a exime de definir os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização.

Adentrando em alguns pormenores no tocante ao que seriam os elementos do projeto básico, é de bom alvitre salientar que a Administração fica incumbida de algumas exigências, como proceder à caracterização do serviço, determinar a alocação dos riscos, destacar as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro, atribuindo à futura concessionária a elaboração dos projetos básico e executivo.

Os estudos a serem apresentados pelo Poder Público, via elementos do projeto básico, deverão possuir, no mínimo, um nível de detalhamento de anteprojeto, albergando documentos técnicos que permitam, minimamente, a futura elaboração do projeto básico, cabendo aqui salientar que o grau de aprofundamento dos elementos dependerá, por óbvio, da natureza e da complexidade do projeto em jogo.

Ponto passível de análise, ainda, corresponde ao art. 9º, da Lei n.º 11.079/2004, o qual estabelece que o contrato de PPP deve ser sempre celebrado com uma sociedade de propósito específico SPE. Frise-se, ainda, que a transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, conforme prevê o art. 9º, §1º, da Lei n.º 11.079/2004. O §5º do art. 9º, a seu turno, contempla uma exceção ao plasmado no citado §4º, ao salientar que, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento, instituição financeira controlada pelo Poder Público poderá adquirir a maioria do capital votante da SPE.

Superadas as considerações sobre concessões, PPPs e o procedimento licitatório, passemos agora à análise das leis federais sobre saneamento básico.



b. Instrumentos normativos sobre saneamento básico

A Lei federal n.º 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB), já considerando a nova redação dada pela Lei federal n.º 14.026/2020 (o chamado “Novo Marco”), em seu artigo 3º, inciso I, define saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

A lei deixa claro que o conceito de serviços de saneamento básico vai além do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, pelo que se costuma agrupar esses serviços em, pelo menos, 4 componentes diversas: (i) abastecimento de água, (ii) esgotamento sanitário, (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos¹⁴, e (iv) manejo das águas pluviais urbanas.

O conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais das atividades que compõem o saneamento básico são considerados serviços públicos, e, em função de sua essencialidade e relevância para o cidadão, para o meio ambiente e para a saúde pública, devem ser prestados pelo Poder Público, de modo contínuo e com a observância das metas e deveres de qualidade, generalidade, proteção ambiental e abrangência.

O Novo Marco introduziu na LNSB deixou mais claras as atividades que compõem a prestação de cada componente dos serviços de saneamento básico.

O art. 3º-A segrega o serviço público de abastecimento de água nas atividades de: (i) reservação de água bruta, (ii) captação de água bruta, (iii) adução de água bruta, (iv) tratamento de água bruta, (v) adução de água tratada, (vi) reservação de água tratada e (vii) distribuição mediante ligação predial.

Quanto ao esgotamento sanitário, o art. 3º-B elenca as atividades de: (i) coleta, incluída ligação predial dos esgotos sanitários, (ii) transporte dos esgotos sanitários, (iii) tratamento dos esgotos sanitários, e (iv) disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas.

No âmbito da competência federal para edição de diretrizes para os serviços

¹⁴ Tecnicamente, seria até mais adequado também desagregar as atividades de limpeza urbana daquelas que compõem o manejo de resíduos sólidos. Porém, entendendo que se trata de atividades distintas, este relatório manterá o agrupamento para fins de melhor adequação ao texto da lei.



de saneamento básico, a disciplina pela LNSB é complementada pelo Decreto federal n.º 7.217/2010 que a regulamenta (“Regulamento da LNSB”). Essas normas apresentam diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico, estabelecendo as condições e alternativas jurídicas para a prestação desses serviços à população.

O art. 2º da LNSB traz extenso rol de princípios que devem nortear a prestação dos serviços de saneamento básico, dentre os quais se destacam a universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (inciso I); a integralidade (inciso II); prestação de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, dentre outros bens jurídicos protegidos (incisos III e IV); a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais (inciso V); a articulação com outras políticas públicas de interesse social para as quais o saneamento básico seja fator determinante (inciso VI); a eficiência e sustentabilidade econômica (inciso VII); estímulo à pesquisa, desenvolvimento e utilização de tecnologias apropriadas (inciso VIII); transparência (inciso IX); controle social (inciso X); segurança, qualidade, regularidade e continuidade (inciso XI); integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (inciso XII); redução de perdas, estímulo à racionalização de consumo e fomento à eficiência energética e reuso (inciso XIII), prestação regionalizada (inciso XIV); seleção competitiva do prestador (inciso XV) e prestação concomitante de abastecimento de água e esgotamento sanitário (inciso XVI).

Nesse sentido, o art. 9º da LNSB estabelece o dever do titular dos serviços de formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, dentre outras obrigações: (i) elaborar os planos de saneamento básico, estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição, (ii) prestar diretamente os serviços ou conceder sua prestação e, em qualquer caso, definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização, (iii) definir parâmetros para garantia do atendimento à saúde pública.

Assim, a LNSB autoriza uma multiplicidade de arranjos públicos e privados para a prestação dos serviços de saneamento, sendo exemplos as disposições que tratam da prestação interdependente (art. 12), da prestação regionalizada (art. 17 e ss.), da gestão associada (inciso II do art. 3º e art. 24), da execução direta e, até mesmo, da delegação dos serviços de saneamento à iniciativa privada (por exemplo, §2º do art. 11, art. 11-A, art. 11-B), como no caso de uma concessão.



Também foi objeto de disciplina normativa da LNSB o planejamento e a regulação dos serviços de saneamento básico, importantes encargos dos titulares dos serviços de saneamento, a serem observados por todas as entidades envolvidas na sua execução.

Conforme as disposições legais, o planejamento é pressuposto obrigatório na prestação dos serviços de saneamento, sendo assim definido pelo Regulamento da LNSB: *“as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada”* (art. 2º, inciso I).

O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico deverá estar expresso no plano municipal de saneamento básico. A definição anteriormente transcrita explicita o desafio que envolve sua elaboração, cujo conteúdo, por evidente, deve ser bastante abrangente.

Nos termos do art. 19 da LNSB, o plano municipal de saneamento básico deverá prever, no mínimo, o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, e apontando as causas das deficiências detectadas (inciso I); os objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais (inciso II); os programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento (inciso III); as ações para emergências e contingências (inciso IV); e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (inciso V).

A não elaboração desse plano pelo Município implica, em primeiro lugar, a negativa de acesso aos recursos federais para o saneamento básico, inclusive o de financiamento – como deixa evidente o §2º do art. 26 do Regulamento da LNSB, que afirma:

Após 31 de dezembro de 2024, a existência de plano de saneamento básico com anuênciia do titular dos serviços será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos



ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

Outra condição de validade de contratos que objetivem a prestação dos serviços de saneamento básico prevista pelo art. 11 da LNSB consiste na existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos previstos no respectivo plano de saneamento básico (inciso II).

Assegura-se a sustentabilidade econômico-financeira pela remuneração do prestador, na forma estabelecida pelo art. 29, mediante a cobrança de taxas, tarifas ou preços públicos, bem como por subsídios e subvenções.

Quanto aos aspectos técnicos, o art. 43 da LNSB determina que:

[...] a prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Adicionalmente, a LNSB elege, também, a regulação como requisito imperativo para a prestação dos serviços de saneamento – mais relevante nas hipóteses de delegação à iniciativa privada ou a outro ente da federação.

O art. 11, III, prevê como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico a existência de normas de regulação que disciplinem os meios para o cumprimento das diretrizes desse diploma e, principalmente, da designação da entidade de regulação e de fiscalização, tendo seu §2º previsto que, nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as referidas normas de regulação devem, ainda, observar um rol mais amplo de previsões, como autorização para contratação, metas contratuais, prioridades de ação, condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro, controle social e hipóteses de intervenção e retomada.

Nessa linha, o art. 21 da LNSB prevê que a função de regulação seja exercida por entidade dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, observando os princípios da transparência, tecnicidade,



celeridade e objetividade das decisões.

Com relação às finalidades da atividade de regulação, o art. 22 as enumera como: estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa da Concorrência; definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Diante disso, por exigência da LNSB, os respectivos entes responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento devem estruturar entidades ou órgãos administrativos para o desempenho dessas atividades regulatórias, que envolvem o manejo de poderes fiscalizatórios, além de atribuições tipicamente normativas.

Ainda, as normas emitidas pelas entidades de regulação deverão refletir, obrigatoriamente, o conteúdo mínimo insculpido nos incisos do art. 23 da LNSB, que orienta as atividades do setor ao atendimento das finalidades de universalização dos serviços, com qualidade aos usuários e mediante a cobrança de tarifas módicas. Esse conteúdo normativo, por sua vez, também deverá se refletir na modelagem de qualquer forma de prestação dos serviços de saneamento, em especial, na estruturação das obrigações contratuais atreladas a eventual concessionário.

Vale mencionar, também como condição de validade dos contratos, que o inciso IV do art. 11 da LNSB exige a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e a minuta de contrato de concessão a ser celebrado para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Finalmente, o inciso V do mesmo dispositivo demanda a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços.

Com isso, além de cumprir as condições impostas pela Lei de PPP, Lei de Concessões e Lei Federal de Licitações, somente se considerará válida a contratação proposta caso as condições previstas pela LNSB anteriormente detalhas sejam atendidas.

Cabe endereçar a mudança recente, ocorrida em 12 de julho de 2023, quando foram publicados dois novos decretos regulamentadores do saneamento básico,



Decreto Federal n.º 11.598/2023 e Decreto Federal n.º 11.599/2023, tratando de temas bastante relevantes que haviam sido incluídos pelo chamado Novo Marco.

O Decreto Federal n.º 11.598/2023 estabelece a metodologia de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, considerando contratos em vigor, para viabilização do cumprimento de metas. Contudo, suas disposições não se aplicam à prestação direta, ainda que por intermédio de autarquia.

Por sua vez, o Decreto Federal n.º 11.599/2023 trata da prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, alocação de recursos públicos federais e apoio técnico e financeiro da União¹⁵. Seu art. 6º define prestação regionalizada como prestação integrada de um ou mais serviços do saneamento básico abrangendo mais de um Município, com regulação e fiscalização comuns e planejamento compatível, podendo estar organizada em região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião, unidade regional de saneamento, bloco de referência ou Região Integrada de Desenvolvimento.

Quanto ao acesso a recursos da União, o art. 7º estabelece que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da LNSB, serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos na respectiva política pública de saneamento básico, na política federal de saneamento básico e com os planos de saneamento básico, estabelecendo exatamente a mesma lista de condicionantes fixada pelo art. 50 da LNSB.

Por sua vez, o art. 50 da LNSB, de modo semelhante, estabeleceu que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos da política federal de saneamento básico e com os planos de saneamento básico e condicionado a: alcance de índices mínimos de desempenho do prestador e eficiência e eficácia na prestação (inciso I), operação adequada e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais (inciso II); observância de normas de referência da ANA (inciso III); cumprimento de índice de perda de água na distribuição (inciso IV); fornecimento de informações atualizadas para o SINISA (inciso V); regularidade da

¹⁵ Conforme o art. 13 do Novo Marco.



operação a ser financiada; estruturação da prestação regionalizada (inciso VII); adesão pelos titulares à estrutura de governança correspondente, em 180 dias da data de instituição da referida estrutura (inciso VIII); e constituição da entidade de governança federativa em 180 dias da data de instituição da estrutura de governança (inciso IX).

c. Instrumentos normativos sobre questões tributárias

Considerando o sistema tributário aplicável atualmente, os Impostos Federais, mais especificamente o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), são tributos obrigatórios e que incidem sobre o faturamento ou lucro das empresas, dependendo da sua opção contábil. Essa incidência se dá sob os regimes cumulativos, não cumulativos, de substituição tributária, monofásicos, alíquotas zero, por volume, sobre importação, entre outros.

As empresas com receita bruta anual inferior a R\$ 3,6 milhões podem optar pelo regime do Simples Nacional. As demais empresas devem optar dentre os regimes do Lucro Real ou do Lucro Presumido. Essas opções também influenciam a forma de cálculo do PIS e da COFINS (que são contribuições sociais incidentes sobre a receita bruta), pois, dependendo do regime adotado para a apuração do IRPJ e da CSL (Lucro Presumido ou Lucro Real), essas contribuições sociais serão apuradas por um dos seguintes regimes: cumulativo ou não cumulativo.

Para as empresas que, por um lado, adotam o Lucro Presumido, o PIS e a COFINS deverão ser apurados pelo regime cumulativo dessas contribuições, no qual a alíquota total é de 3,65% (3,00% de COFINS, 0,65% de PIS) sobre o faturamento e não há direito ao abatimento de créditos, e o limite de faturamento anual para essas empresas é de R\$ 78.000.000,00. Por outro lado, as empresas que adotam o Lucro Real, com algumas exceções, deverão calcular o PIS e a COFINS pelo regime não cumulativo. Nesse caso, a alíquota total é de 9,25% (7,60% de COFINS e 1,65% de PIS) sobre o faturamento.

Como a Lei Federal de Licitações exige que os dados na licitação sejam objetivos e transparentes, para o efeito da composição do BDI, são utilizados os tributos do Lucro Real incidindo sobre o faturamento, ou seja, 7,60% de COFINS e



1,65% de PIS.

Há, porém, que se considerar que a reforma tributária acarretará impactos à tributação atualmente incidente. A reforma previu a criação da contribuição sobre bens e serviços (CBS) para substituir o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o PIS e a COFINS, além da criação do chamado Imposto sobre Bens e Serviços, para substituir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Com isso, o primeiro impacto virá em 2026, em decorrência do início da aplicação de uma alíquota única em fase de teste, no valor de 1% (sendo 0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS), cujo montante deverá ser abatido do montante devido a título de PIS e COFINS. Posteriormente, haverá nova mudança – mais expressiva – em 2027, tendo em vista a extinção de PIS e COFINS, com a entrada em vigor da CBS.

1.3.2 *Leis estaduais*

a. *Instrumentos normativos sobre concessões e PPPs*

A Lei estadual n.º 7.835, de 08 de maio de 1992, do Estado de São Paulo (“Lei Estadual de Concessões”), dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos, e dá providências correlatas. É importante destacar o teor do art. 1º, segundo o qual a concessão de obras públicas e a concessão de serviços públicos reger-se-ão por esta lei e pelo disposto nos regulamentos, editais de licitação e respectivos contratos ou atos de permissão.

Ademais, conforme disciplina seu art. 3º, a concessão de obras e serviços públicos, nos moldes do dispositivo citado, será sempre precedida de licitação, na modalidade de concorrência. Há também a previsão sobre a disponibilização, aos licitantes, pelo Poder Concedente, dos estudos de que este dispuser, sobre a viabilidade do serviço ou da obra objeto da concessão, à luz do art. 6º.

O Capítulo II da Lei Estadual de Concessões cuida da disciplina do Contrato de Concessão de Serviço. O art. 7º dispõe que a concessão de serviço público será formalizada mediante contrato, ao qual se aplicarão as normas da legislação sobre licitações e contratos e as demais regras pertinentes da lei.

O art. 8º, por seu turno, menciona as cláusulas essenciais, as quais devem ser



dispostas no referido contrato, quais sejam:

Artigo 8.º - São cláusulas essenciais no contrato as relativas a:

- I - objeto, área de prestação do serviço e prazo;
- II - modo, forma e condições da prestação do serviço, com a indicação, quando for o caso, de padrões de qualidade e de metas e prazos para seu aperfeiçoamento;
- III - obrigação de execução das obras necessárias à prestação de serviço, com fixação dos respectivos prazos de início e conclusão e com especificação, quando for o caso, da forma e condições de seu pagamento pelo Poder Concedente;
- IV - direitos e deveres dos usuários e condições para que estes obtenham e possam utilizar o serviço;
- V - critérios para fixação e alteração da tarifa, com previsão da periodicidade e dos parâmetros de cálculo dos reajustamentos, bem como especificação de outras fontes acessórias de receita, quando for o caso;
- VI - mecanismos e critérios para o resarcimento do concessionário em caso de redução ou estabilização da tarifa por motivo de interesse público relevante;
- VII - valor dos recursos a serem aplicados e suas fontes de origem;
- VIII - constituição de provisões para eventuais depreciações;
- IX - garantias para a adequada execução do contrato;
- X - casos de extinção da concessão;
- XI - hipóteses em que será cabível a reversão dos bens aplicados no serviço;
- XII - forma de fiscalização do serviço;
- XIII - obrigatoriedade, forma e prazo de prestação de contas pelo concessionário;
- XIV - exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas, na forma estabelecida pelo Poder Público, e das planilhas de cálculo do custo do serviço;
- XV - responsabilidade das partes, penalidades a que se sujeita o concessionário e indicação das autoridades competentes para aplicá-las;
- XVI - penalidades aplicáveis aos usuários pelo não cumprimento de obrigações legais ou regulamentares pertinentes à utilização do serviço;
- XVII - indenizações devidas e critérios para o seu cálculo, quando for o caso;
- XVIII - critérios para fixação de valores provisórios para indenização, nos casos de encampação ou resgate;
- XIX - eventual outorga de poderes ao concessionário para promover as desapropriações ou constituir as servidões administrativas necessárias à execução do serviço concedido, com definição expressa de sua responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- XX - possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, desde que prevista no edital de licitação;
- XXI - foro competente e modo amigável para solução das divergências contratuais;
- XXII - outras cláusulas peculiares ao objeto da concessão.

No que concerne à remuneração do concessionário, o art. 11 regulamenta que a tarifa, cobrada diretamente dos usuários, é o componente da remuneração devida ao concessionário, devendo ser fixada segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária. Segundo o Parágrafo Único do dispositivo, o Poder Concedente poderá estabelecer, ainda, em favor do concessionário e de



acordo com as peculiaridades do serviço, outras fontes acessórias de receita, na forma prevista no edital, as quais deverão ser consideradas de modo a assegurar a modicidade da tarifa.

É indispensável observar, também, as incumbências do Poder Concedente na hipótese ora tratada, nos moldes do art. 15 da norma em questão:

- I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
- II - modificar unilateralmente as disposições regulamentares do serviço, para melhor adequação ao interesse público, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- III - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas do contrato;
- IV - fixar e rever as tarifas;
- V - estimular a eficiência do serviço e a modicidade das tarifas;
- VI - zelar pela boa qualidade do serviço, receber e apurar queixas e reclamações dos usuários;
- VII - estimular a competitividade e a livre concorrência quando pertinentes, para racionalizar, melhorar e ampliar a disponibilidade do serviço;
- VIII - estimular a associação dos usuários para a defesa de seus interesses relativos ao serviço, inclusive para sua fiscalização;
- IX - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes ao concessionário, caso em que será deste a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- X - intervir na prestação do serviço, retomá-lo e extinguir a concessão, nos casos e nas condições previstos em lei e no contrato;
- XI - aplicar as penalidades legais e contratuais.

Os direitos e deveres dos usuários, por seu turno, constam no art. 18, segundo o qual:

Artigo 18 - São direitos e deveres dos usuários:

- I - receber serviço adequado;
- II - receber do Poder Público e do concessionário informações adequadas e claras, solicitadas para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- III - levar ao conhecimento do Poder Público e do concessionário as irregularidades de que tenham conhecimento referentes ao serviço prestado;
- IV - denunciar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pelo concessionário, na prestação do serviço público;
- V - cumprir as obrigações legais ou regulamentares pertinentes à utilização do serviço.

A lei referida prevê, como hipóteses de extinção da concessão, à luz dos incisos do art. 19: (i) término do prazo; (ii) anulação; (iii) caducidade; (iv) rescisão amigável ou judicial; (v) encampação ou resgate; e (vi) falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de



empresa individual¹⁶.

Ressalta-se que a inexecução total ou parcial do contrato enseja a aplicação das sanções contratuais ou a declaração de caducidade, com a rescisão unilateral do instrumento contratual, vide art. 21¹⁷.

Há, ainda, a previsão da incidência da intervenção, segundo o artigo 27:

Artigo 27 - A intervenção será cabível, em caráter excepcional, com o fim exclusivo de assegurar regularidade e adequação na execução do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

§ 1.º - A intervenção far-se-á por ato motivado do Poder Concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, os objetivos e limites da medida.

§ 2.º - Terminado o período de intervenção, que não poderá ser superior a 180 (cento e oitenta) dias, o interventor proporá ao Poder Público a devolução do serviço ao concessionário ou a extinção da concessão.

§ 3.º - Caberá intervenção, como medida preliminar à declaração de caducidade, especialmente nos casos de inadimplemento de obrigações financeiras garantidas na forma dos Artigos 29, 30 e 31 desta lei.

É destacada, também, a previsão acerca do oferecimento de garantia pelo concessionário:

Artigo 29 - O concessionário poderá oferecer, mediante anuênciam do Poder Concedente, os créditos e as receitas a que fizer jus em razão do contrato de concessão, como garantia de financiamento obtido para investimento nos serviços correspondentes.

O referido artigo está em linha com os artigos 28 e 28-A da Lei n.º 8.987/1995, que permite que as concessionárias constituam modalidades específicas de garantia em face de seus financiadores, tais como a cessão de direitos emergentes da concessão. É necessário, como requisito, que haja anuênciam do Poder Concedente e que não haja qualquer comprometimento da continuidade do serviço público.

¹⁶ Artigo 19 - Extingue-se a concessão por: I - término do prazo; II - anulação; III - caducidade; IV - rescisão amigável ou judicial; V - encampação ou resgate; VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

¹⁷ Artigo 21 - A inexecução total ou parcial ou contrato acarretará a aplicação das sanções contratuais ou a declaração de caducidade, com rescisão unilateral do contrato.



b. Instrumentos normativos sobre saneamento básico

No que tange a legislação do Estado de São Paulo, a Lei Estadual n.º 7.750/1992 estabeleceu as normas gerais sobre a Política Estadual de Saneamento. Essa lei sofreu diversas alterações após a promulgação da LNSB, sendo atualizada pela Lei Complementar Estadual n.º 1.025/2007, que promoveu alteração quanto à Agência Reguladora do Estado, transformando a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP).

Também é relevante mencionar a Política Estadual do Meio Ambiente instituída pela Lei Estadual n.º 9.509/1997, que tem como objetivo instituir diretrizes para o saneamento básico, conforme disposto no art. 2º, inciso XVI.

O Município da Estância Turística de Batatais insere-se em duas das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) para o Estado de São Paulo: (i) Bacia do Sapucaí-Mirim/Grande - UGRHI 8 e (ii) Bacia do Pardo - UGRHI 4¹⁸. Desse modo, são relevantes as disposições estaduais sobre utilização de recursos hídricos e licenciamento ambiental de competência estadual.

A Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), criada pelo Decreto Estadual n.º 67.435/2023, é responsável pelas políticas estaduais de meio ambiente, pelos recursos hídricos e expansão e melhoria do saneamento básico, dentre outras funções. O Estado conta com Política Estadual de Recursos Hídricos, aprovada pela Lei Estadual n.º 7.663/1991. Dentre os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos está a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, dependendo de licença do órgão estadual competente¹⁹ e estando sujeito à sua fiscalização²⁰.

O Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE)²¹ é responsável pela emissão de outorgas de (i) execução de obras ou serviços que altere o regime, a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos; (ii) execução de obras para extração de águas subterrâneas; (iii) derivação de água do

¹⁸ Disponível em: https://www.infraestrurameioambiente.sp.gov.br/institutoforestal/wp-content/uploads/sites/234/2014/01/informacoes_basicas_planejamento_ambiental_batatais.pdf. Acesso em: 09 set. 2025.

¹⁹ Lei Estadual n.º 7.663/1991, art. 9º e 10.

²⁰ Lei Estadual n.º 7.663/1991, art. 30.

²¹ Autarquia com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, conforme Decreto estadual nº 52.636/1971 e alterações.



seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo; (iv) lançamento de efluentes nos corpos d'água²². A Lei estadual nº 12.183/2015 trata dos critérios para cobrança pela utilização de recursos hídricos, conforme o uso pretendido.

Cabe mencionar a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), sociedade por ações com atribuição para: realizar licenciamento ambiental de atividades utilizadoras de recursos ambientais; emitir alvarás de licenças relativas ao uso e ocupação do solo em áreas de proteção e mananciais; fiscalizar e impor penalidades; efetuar monitoramento ambiental, em especial em relação aos recursos hídricos²³; dentre outras atividades.

Ainda, em relação aos aspectos de regionalização da prestação do saneamento básico, cumpre destacar que recentemente foi editada a Lei Estadual n.º 17.383/2021, a qual regulamenta a criação de unidades regionais de saneamento básico, baseando-se nos artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea “b”, da LNSB. Destaca-se que Mogi das Cruzes não integra nenhuma das regiões.

Ademais, frisa-se que a Lei Estadual n.º 17.383, de 05 de julho de 2021, que dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, tendo como base os artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea “b”, da LNSB. Nos termos do art. 2º, os serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto no Estado serão fundados nos seguintes princípios, que deverão ser observados pelas Unidades Regionais de Saneamento Básico, quando da elaboração de seus planos regionais:

- I - prestação de serviços de qualidade, com agilidade nos reparos necessários na rede física, tanto de distribuição de água tratada quanto a rede coletora de esgotos e no atendimento a novos consumidores, com o estabelecimento de metas visando ao aprimoramento de todos os serviços prestados e à redução da perda de água tratada;
- II - busca constante de mecanismos de atendimento aos usuários dos serviços em épocas de estiagem e de seca;
- III - preço justo, com a aplicação de tarifa social;
- IV - instrumentos ágeis de contestação da tarifação pelos consumidores;
- V - atendimento a todos os que residem no Estado, mesmo aqueles que habitem áreas ou imóveis em que estejam pendentes soluções de regularização;
- VI - gestão com participação popular;
- VII - atuação conjunta com conselhos municipais de defesa do meio ambiente ou conselhos equivalentes, no planejamento de políticas públicas de uso e tratamento da água e do esgoto;
- VIII - incentivo ao uso de água de reuso;
- IX - estímulo ao uso consciente da água;
- X - tratamento dos rios, de modo a preservá-los como patrimônio ecológico

²² Decreto Estadual nº 63.262/2018, art. 1º.

²³ Lei Estadual n.º 118/1973, art. 2º.



do povo paulista;
XI - observância das questões ambientais quando da prestação dos serviços de que cuida a presente lei, com a busca constante de soluções que minorem o impacto ambiental adverso resultante de sua atuação no meio ambiente;
XII - efetiva fiscalização do descarte dos efluentes nos rios, mananciais e demais sistemas onde possa haver captação de água para uso humano, praticado pelas indústrias e estabelecimentos que, pela natureza do serviço que prestam ou pela qualidade dos efluentes em questão, devam observar fielmente as legislações estaduais e federais vigentes.

1.3.3 *Leis municipais*

a. *Instrumentos normativos sobre concessões e PPPs*

i. *Lei Orgânica Municipal de Batatais (LOM)*

Antes de examinar a normativa específica sobre concessões, é necessário trazer algumas considerações sobre a disciplina do tema pela Lei Orgânica Municipal de Batatais (LOM).

Ao disciplinar as competências da Câmara Municipal, o art. 9º dispõe sobre a autorização para a concessão de serviços públicos:

Art. 9º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente:

[...]

VI - autorizar a concessão de serviços públicos.

Ainda, em seu art. 93²⁴, ao tratar da prestação de serviços públicos sob regime de concessão ou permissão, o §2º expressa a necessidade de autorização legislativa ao prever que:

Art. 93. [...]

§ 2º A concessão de serviço público, estabelecida mediante contrato, dependerá de:

- a) autorização legislativa;
- b) licitação.

Desse modo, no âmbito do Município de Batatais, conclui-se que a concessão de serviços públicos dependerá da aprovação de lei que a autorize, o que, portanto,

²⁴ Art. 93 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante processo licitatório, a prestação de serviços públicos.



fugiria a uma decisão direta do Chefe do Executivo, demandando aprovação também do Poder Legislativo Municipal.

Paralelamente, o art. 44 estabelece que dependerão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, as leis concernentes à concessão de serviços públicos. Esse dispositivo pode ser interpretado de forma ampla ou restrita, ou seja, de que seria necessário o quórum qualificado para aprovação de qualquer concessão pretendida, ou que esse quórum apenas se aplicaria às normas que tratem do regime geral de concessões. Contudo, quando a LOM realmente se referiu ao regime, o termo foi utilizado de forma expressa. Toma-se, por exemplo, seu art. 72, que determina, dentre as atribuições de competência privativa do Prefeito, a de “*enviar à Câmara Municipal projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos*” (inciso XVII).

É certo que se pode alegar a inconstitucionalidade não apenas da imposição de quórum qualificado, mas da integralidade da exigência de autorização legislativa. Porém, em ampla pesquisa de jurisprudência, não foi localizada qualquer ação direta de inconstitucionalidade proposta em face desses dispositivos. Vale ressaltar que há ampla jurisprudência apta a lastrear eventual alegação nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araras que condicionam a celebração de contrato de concessão de serviços públicos a autorização da Câmara Municipal. Entendimento pacífico do E. Órgão Especial de que as decisões referentes à forma de prestação dos serviços públicos são de competência privativa do Poder Executivo.
2. Viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo, exceto nos casos de acordos e convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Precedentes do STF. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

De toda forma, enquanto não declarada a inconstitucionalidade de forma expressa, permanecem vigentes os dispositivos em questão, gerando risco de que eventual delegação dos serviços que não tenha sido previamente aprovada por lei venha a ser questionada por órgãos de controle, pelo próprio Legislativo e, até mesmo, pela população. Vale ressaltar, ainda, que não há amplo histórico de



concessões realizadas pelo Município, o que torna complexa a avaliação do risco.

Porém, em pesquisa aprofundada realizada paralelamente no portal da transparência, para localização de contratos de concessão, conjuntamente à busca por leis autorizativas de concessão, apenas foi localizado um contrato, firmado em decorrência da Concorrência n.º 08/2015, cujo objeto se referia à concessão para a prestação dos serviços de implantação, administração, manutenção, operação e gerenciamento das áreas destinadas ao estacionamento rotativo pago de veículos automotores, bem como a implantação e manutenção da sinalização horizontal e vertical.

No caso, a concessão encontra lastro na Lei Municipal n.º 3248, de 24 de outubro de 2013, que autoriza o Poder Executivo a instituir, manter, operar e/ou outorgar a Exploração do Estacionamento Rotativo em vias e logradouros públicos do Município, denominado “ZONA AZUL”, e dá outras providências. Consoante seu art. 17, fica o Executivo autorizado a outorgar concessão para exploração dos estacionamentos rotativos em vias e logradouros públicos, por período não superior a 10 (dez) anos e mediante processo de licitação, na forma da Lei.

No mais, as outras leis que tratam de concessão referem-se não a concessões de serviços públicos, mas sempre a outros tipos de concessão, especialmente, de direito real de uso de bem público²⁵.

Esgotado o debate acerca da necessidade de autorização legislativa, o art. 87 da LOM estabelece, ainda, a necessidade de registro e publicidade dos livros que forem necessários aos seus serviços, inclusive, referentes a concessões e permissões de serviços (inciso XI), podendo ser substituídos por outro sistema convenientemente autenticado (§2º).

Ademais, conforme o art. 94 da LOM, os serviços concedidos estão sujeitos a regulamentação e permanente fiscalização por parte do Executivo, podendo ser retomados quando não mais atendam aos seus fins ou as condições do contrato. Ainda, o Parágrafo Único determina que serviços permitidos ou concedidos, quando

²⁵ Por exemplo: (i) Lei n.º 3.794, de 15 de junho de 2022, que aprova a concessão de Direito Real de Uso para exploração comercial, os quiosques existentes no Lago Artificial Ofélia Borges Silva Alves; (ii) Lei n.º 3.831, de 23 de agosto de 2022, que aprova a Concessão de Direito Real de Uso, ao Sindicato Rural de Batatais, um imóvel do Município, denominado “Casa do Criador”, bem como seu entorno, localizado no interior do Centro de Eventos Antônio Carlos Prado Baptista; e (iii) Lei n.º 3.729, de 20 de setembro de 2021, que aprova a Concessão de Direito Real de Uso de imóvel do Município ao Espaço Cultural e Educacional Fernando Faro.



prestados por particulares, não serão subsidiados pelo Município. Conforme o art. 96 da LOM, deverão ser remunerados por tarifa previamente fixada pelo Prefeito, na forma que a lei estabelecer.

ii. Decreto municipal n.º 4.466/2023 (Regulamento Municipal de Licitações)

Passando à normativa atinente especificamente ao tema das contratações, no âmbito do Município de Batatais, os procedimentos de licitação e contratações de bens e serviços foram regulamentados pelo Decreto municipal nº 4.466, de 29 de dezembro de 2023 (“Regulamento Municipal de Licitações”), que “*regulamenta a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos no município de Batatais/SP e dá outras providências*” e tem sua abrangência, nos termos do art. 1º, delimitada ao âmbito do Poder Executivo Municipal, envolvendo todos os órgãos da administração direta e indireta.

Ressalte-se que, conforme o art. 6º, “*o Município elaborará Plano de Contratação Anual (PCA) com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias*”.

Nesse sentido, define o §1º do dispositivo que cada órgão e entidade deverá elaborar seu PCA e, em data estipulada em norma específica, encaminhar para a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (SMARH) os subsídios para elaboração do PCA relativo ao ano seguinte, contendo no mínimo (i) compras, obras e serviços, geral e de engenharia a se realizarem no ano subsequente, e (ii) a estimativa de recursos financeiros necessários para essas contratações. Ainda, a elaboração do PCA deve observar, no que couber, o disposto nas Instruções Normativas do Governo Federal (§2º). Compete à SMARH estabelecer a forma de recebimento do PCA e encaminhá-lo à Secretaria Municipal de Finanças (SMF) para apoiar a elaboração da LOA para o ano seguinte.

Vale observar que o §1º do art. 7º autoriza a alteração do PCA durante sua execução, desde que haja justificativa dos fatos que ensejaram a mudança da necessidade de contratação. As alterações devem ser encaminhadas à SMARH no prazo estipulado em regulamento. Devem, ainda, ser divulgados o PCA e suas alterações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e em sítio eletrônico



oficial do Município (art. 7º, §2º).

Além da aderência ao PCA, a realização de procedimento licitatório depende, previamente à divulgação do Edital, da elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e de Termo de Referência (TR).

Quanto ao ETP, aplica-se à licitação de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive locação e soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) (art. 11), devendo ser elaborado pelo órgão ou entidade demandante, podendo ser auxiliado por outros órgãos ou entidades da Administração Pública com *expertise* relativa ao objeto que se pretende contratar (art. 13). Trata-se do documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, e caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução, dando base aos projetos a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 12, *caput*).

Nos termos do §1º do art. 12, o ETP deve permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica, sociocultural e ambiental da contratação, abordando todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão e contendo, no mínimo: (i) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (ii) demonstração da previsão da contratação no PCA, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; (iii) requisitos da contratação; (iv) estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; (v) levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis para a contratação, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções: a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração e b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições; (vi) estimativa do valor da contratação, acompanhada, quando couber, dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (vii) descrição da solução como um todo, inclusive das exigências



relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; (viii) justificativas para o parcelamento ou não da contratação; (ix) demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; (x) providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; (xi) contratações correlatas e/ou interdependentes²⁶; (xii) descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; (xiii) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Já o Termo de Referência (TR) é elaborado a partir do ETP, e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato (art. 16). Deve ser elaborado pelo órgão ou entidade demandante, podendo ser auxiliado por outros órgãos ou entidades da Administração Pública com *expertise* relativa ao objeto que se pretende contratar (§2º), bem como aprovado pelo ordenador de despesas ou outra autoridade competente, por meio de despacho motivado, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso (§3º).

O TR deve observar os requisitos da Lei Federal de Licitações e conter, no mínimo (art. 16, §1º): (i) definição do objeto (natureza, quantitativos), o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; (ii) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos ETPs correspondentes ou, quando não for possível divulgá-los, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; (iii) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida

²⁶ Art. 12, § 5º. Entende-se por contratações correlatas, de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si e contratações interdependentes, aquelas em que a execução da contratação tratada poderá afetar ou ser afetada por outras contratações da Administração Pública.



do objeto; (iv) requisitos da contratação; (v) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; (vi) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; (vii) critérios de medição e de pagamento; (viii) forma e critérios de seleção do fornecedor; (ix) estimativas do valor da contratação, acompanhadas, quando couber, dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; (x) a adequação orçamentária e compatibilidade com a LDO e o PPA; (xi) especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (xii) indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; (xiii) especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; (xiv) avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa; (xv) formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso.

Ainda, o TR deverá conter os elementos necessários à gestão do contrato (art. 33), os quais sejam: (i) cronograma de execução física com os principais serviços ou bens que a compõem, e a previsão estimada de desembolso para cada uma delas e financeira, contendo o detalhamento das etapas ou fases da solução a ser contratada; (ii) indicação da área gestora do contrato; (iii) fixação de critérios de avaliação dos serviços prestados; (iv) quantificação ou estimativa prévia do volume da solução demandada para planejamento e gestão das necessidades da contratante; (v) garantia de inspeções e diligências, quando aplicável, e sua forma de exercício; (vi) termo de compromisso e de confidencialidade, contendo declaração de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança do contratante a ser assinada pela contratada, devendo exigir-se que a contratada obtenha esse compromisso junto aos seus funcionários, diretamente envolvidos na contratação; (vii) definição de mecanismos formais, em meio físico ou digital, de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre o contratante e a contratada; (viii) exigência ou não de garantia contratual, na forma do Capítulo II do Título III da Lei



Federal de Licitações; (ix) a análise de riscos conhecidos.

Finalizando o exame das disposições do Regulamento Municipal de Licitações que se configuram mais relevantes para o diagnóstico ora empreendido e eventual futura modelagem da delegação da prestação dos serviços de saneamento básico, importa mencionar que a condução da fase externa do processo licitatório compete à Agente de Contratação ou Comissão de Licitação, incluindo o recebimento e o julgamento das propostas, a negociação de condições mais vantajosas com o primeiro colocado, o exame de documentos, e ainda: (i) conduzir a sessão pública; (ii) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos; (iii) verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital; (iv) coordenar a sessão pública e o envio de lances, quando for o caso; (v) verificar e julgar as condições de habilitação; (vi) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas dos documentos de habilitação e validade jurídica; (vii) receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à Autoridade Competente quando mantiver a decisão; (viii) indicar o vencedor do certame; (ix) adjudicar o objeto, quando houver recurso; (x) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; (xi) encaminhar o processo devidamente instruído à Autoridade Competente e propor a sua homologação.

Nesse sentido, em 03 de janeiro de 2024 foi publicada a Portaria n.º 27.642 que exonerou a Comissão de Licitações nomeada através da Portaria n.º 27.316, de 04 de janeiro de 2023, e nomeou novos membros para atuar no exercício de 2024; porém, exclusivamente, nos procedimentos regidos pela Lei Federal n.º 8.666/93, bem como aqueles com publicação até 29/12/2023 que ainda estão pendentes de conclusão.

Dessa forma, para novos certames, considerando a revogação da Lei Federal nº 8.666/93, deverá ser instituída nova comissão de licitação apta a atuar em procedimentos regidos pela Lei Federal n.º 14.133/2021 ou ser ampliada a possibilidade de atuação da comissão recém-criada.

iii. Lei Municipal n.º 3.375/2015 (Lei da Publicidade de Licitações)

A Lei Municipal n.º 3.375, de 08 de maio de 2015, regulamenta, no âmbito do



Município, a aplicação dos princípios de publicidade, de transparência e de acesso às informações nos procedimentos de licitação.

Seu art. 1º determina que, para toda e qualquer modalidade de certame licitatório, deverão ser publicados integralmente em sítio eletrônico, todos os atos administrativos da administração direta, indireta e autárquica do Município de Batatais e documentos relativos, inclusive os que por determinação legal ou decisão específica não são submetidos à apreciação do Tribunal de Contas.

Adicionalmente, devem ser disponibilizados os atos relativos à dispensa ou à inexigibilidade de licitação, dos procedimentos de contratação mediante parcerias público-privadas, bem como os relativos a concessões, permissões e convênios (Parágrafo único, incisos I, II e III, respectivamente).

Ainda, logo após o encerramento do certa, devem ser publicados o resumo das propostas de todos os licitantes, notadamente a parte relativa a preços e prazos e, logo após a sua assinatura, o termo do contrato celebrado e seus eventuais termos aditivos ou modificativos (art. 2º).

Todas as informações deverão ficar disponíveis por 36 meses, podendo ser impressas pelos cidadãos (art. 4º). Porém, a disponibilização por meio eletrônico não dispensa a sua publicação nos órgãos de imprensa que publicam os atos oficiais (art. 3º), tendo sido estabelecido que o não cumprimento sujeita os responsáveis pelos certames às cominações cíveis e criminais da legislação aplicável, em especial, a LRF.

b. Instrumentos normativos sobre saneamento básico

i. Lei Orgânica Municipal de Batatais (LOM)

A Lei Orgânica Municipal de Batatais (LOM) estabelece em seu art. 7º que “*compete ao Município, em comum com a União e o Estado*”, dentre outras competências, a de promover e executar programas de saneamento básico (inciso IX), o que é reiterado no capítulo que trata de desenvolvimento urbano, notadamente pelo teor do art. 165, que prevê que “*incumbe ao Município promover programas de construção de moradias populares, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*”.

Especificamente em relação ao saneamento básico, a matéria é disciplinada



conjuntamente à temática referente ao meio ambiente e recursos naturais no Capítulo IV da LOM. Note-se que a LOM confere especial importância ao tratamento de esgoto e à qualidade da água para abastecimento urbano. Em seu art. 181 dispõe que “*o Município deverá estabelecer percentual de seu orçamento anual, destinado a tratamento de esgoto em todo seu perímetro urbano*”. Paralelamente, prevê a possibilidade de o Município celebrar convênio com o Estado para administrar serviços de água (ainda que de interesse exclusivamente local) e o dever de adotar medidas de proteção e conservação das águas (art. 182), e estabelece, ainda, que a água para abastecimento público deverá ser tratada de acordo com as normas sanitárias vigentes e entregue à população em quantidade suficiente (art. 182-A). Vale observar que o dispositivo faz referência à Portaria n.º 36, de 19 de janeiro de 1990, do Ministério da Saúde, a qual foi revogada pela Portaria n.º 1.469, de 29 de dezembro de 2000, que, por sua vez, foi revogada pela Portaria n.º 518, de 25 de março de 2004 – portanto, devendo ser interpretada no sentido de que sejam observadas as normativas do Ministério da Saúde referentes à qualidade e à potabilidade da água.

Deve, ainda, o órgão administrador do sistema público encaminhar à Prefeitura, mensalmente, os resultados das análises realizadas no mês anterior (art. 182-A, §1º), a qual deverá divulgá-los (art. 182-A, §2º). Foi também previsto que “*fica obrigado, qualquer estabelecimento de atendimento público, a promover anualmente, ou tantas vezes quanto se fizer necessário, a limpeza sistemática dos reservatórios de água destinados ao consumo humano, sob orientação do órgão municipal competente*”.

Ressalte-se que o saneamento é incluído no capítulo que trata da saúde. Ao disciplinar as medidas a serem adotadas pelo Município para garantia do direito à saúde, o Parágrafo Único do art. 187 inclui condições dignas de saneamento (inciso III), bem como ações públicas de saneamento (inciso X).

Em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o Município de Batatais optou pela prestação de forma direta.

ii. *Lei Complementar Municipal n.º 14/2005 (Lei do SAEMAB)*

Para a prestação direta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento



sanitário, foi criado, como entidade autárquica municipal de direito público, o Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente de Batatais (SAEMAB), com personalidade jurídica própria, sede e foro na cidade e Comarca de Batatais, Estado de São Paulo, dispondendo de patrimônio próprio e autonomia administrativa, financeira e técnica, nos termos do art. 1º da Lei Complementar Municipal n.º 14, de 26 de dezembro de 2005 (Lei do SAEMAB).

Conforme o *caput* do art. 2º do mesmo diploma legal, o SAEMAB tem como finalidade executar e explorar os serviços de água e esgoto, administrar e fiscalizar os serviços relativos à coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos realizados no Município e fiscalizar as operações do aterro sanitário, coordenando os serviços necessários visando à preservação ambiental.

Os verbos utilizados para cada grupo de atividades já demonstram a competência para “executar” e “explorar” os serviços relacionados ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, enquanto, em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a competência é apenas de “administrar” e “fiscalizar”. As competências estão delimitadas de forma mais expressa pelos incisos do art. 2º:

I - operar, manter, conservar e explorar, diretamente, os serviços de água e esgotos sanitários;

II - estudar, projetar e executar, diretamente ou mediante contrato com organizações especializadas em engenharia sanitária, as obras relativas à construção, ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários;

III - atuar como órgão coordenador e fiscalizador da execução de convênios entre o município e os órgãos federais ou estaduais para estudos, projetos e obras de construção, ampliação ou remodelação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários;

IV - lançar, fiscalizar e arrecadar tributos e remunerações que incidirem sobre os imóveis beneficiados com seus serviços;

V - exercer quaisquer outras atividades relacionadas com os sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário compatíveis com as leis gerais e especiais;

VI - estimular o uso racional e eficiente dos recursos hídricos;

VII - operar, fiscalizar e conferir as medições relativas ao volume de lixo domiciliar e hospitalar coletados e transportados pela empresa contratada pelo Município, expedindo normas regulamentares que se fizerem necessárias;

VIII - operar e fiscalizar as operações do aterro sanitário e do tratamento de esgoto, coordenando os serviços necessários visando a preservação ambiental, observando-se a legislação pertinente em vigor, e expedindo normas regulamentares que se fizerem necessárias;

IX - atender, questionar e contestar as ações realizadas por órgãos Estaduais e Federais relativos ao meio ambiente;

X - implementar políticas de desenvolvimento sustentável mediante ações



de preservação do meio ambiente e controle da poluição;
XI - oferecer condições de trabalho ao Conselho Municipal de Meio Ambiente;
XII - baixar normas, em caráter suplementar, e exercer fiscalização sobre as atividades de sua área de competência.

Adiante, a competência de fiscalização será examinada no Capítulo 2.4, que trata da análise dos aspectos regulatórios, demonstrando sua insuficiência para atendimento aos requisitos necessários para regulação dos serviços.

Porém, em relação às atribuições de prestação e operação de serviços, ao tempo em que o disposto no inciso I transscrito reitera a prestação direta dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o teor do inciso VIII pode gerar pequena contradição em relação à operação do aterro sanitário, uma vez que, a despeito de prevista no *caput* a competência apenas de fiscalização, ao reiterá-la, o inciso VIII a posiciona juntamente à competência para operar.

Não obstante, há que se examinar os dispositivos que indicam as competências em paralelo aos que tratam da cobrança. Nesse sentido, ao disciplinar as formas de obtenção de receita, o art. 3º da Lei do SAEMAB inclui: (i) o produto arrecadação e remuneração decorrente diretamente dos serviços de água e afastamento de esgoto, tais como taxas e tarifas de água e esgoto, instalação, reparo, aferição, aluguel e conservação de hidrômetros, **serviços referentes à ligação de água e esgoto**, construção de redes e outros serviços por conta de terceiros; (ii) as taxas e contribuições que incidirem sobre **terrenos beneficiados com serviços de água e esgoto**; (iii) as taxas e contribuições para melhorias e implantação de obras novas; (iv) as multas e emolumentos previstos na legislação municipal; (v) a verba que for anualmente consignada no orçamento municipal; (vi) os auxílios, subvenções e créditos especiais ou adicionais que lhe forem concedidos, inclusive para obras novas, pelos governos federal, estadual e municipal ou por organismos de cooperação, nacional e internacional; (vii) o produto de aplicações financeiras que efetue; (viii) o produto da venda de materiais inservíveis e da alienação de bens patrimoniais que se tornem desnecessários aos seus serviços; (ix) os produtos de cauções ou depósitos que revertem aos seus cofres por descumprimento contratual; (x) as doações, legados e outras rendas que, por sua natureza ou finalidade, lhe devem caber.



iii. Lei Complementar Municipal n.º 56/2021 (Lei da Estrutura Administrativa)

Ainda que a Lei Complementar Municipal n.º 56, de 08 de dezembro de 2021, disponha sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Batatais, ela acaba por indicar a forma de remuneração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por taxa, uma vez que o parágrafo único do art. 61 atribui ao Chefe de Tributação de Água e Esgoto a competência para: executar a programação, supervisão, coordenação, orientação e controle das atividades de administração, das taxas de água e esgoto (inciso I); gerar relatórios de inadimplência das taxas de água e esgoto, para o Secretário Municipal de Finanças e Diretor de Tributação, visando à tomada de medidas necessárias (inciso IV); proceder à intimação de contribuintes ou de terceiros, a fim de tomarem ciência de atos administrativos de cobrança das taxas de água e esgoto de seu interesse (inciso VI); promover o parcelamento dos débitos das taxas de água e esgoto em conformidade com a legislação vigente (inciso VII); e promover a inscrição da dívida ativa referente às taxas de água e esgoto e remetê-la à Divisão de Dívida Ativa (inciso VIII).

Considerando-se a prestação direta, a remuneração poderia, sim, ser realizada por meio de taxa, observando os princípios tributários aplicáveis. Contudo, atualmente, os serviços são remunerados por tarifa, nos termos da Lei Municipal n.º 3.080, de 08 de dezembro de 2010, e do Decreto Municipal n.º 4.478, de 16 de janeiro de 2024.

Torna-se, assim, apropriado alterar o dispositivo anterior, de forma a refletir a remuneração por meio de tarifa, que não se configura como uma espécie de tributo.

iv. Lei Municipal n.º 2.899/2007 (Código de Postura)

A Lei Municipal n.º 2.899, de 08 de março de 2007, dispõe sobre o Código de Postura do Município da Estância Turística de Batatais. Quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, o art. 28 estabelece a proibição para utilização de outra forma de captação de água ou de destinação dos resíduos líquidos para todas as edificações situadas em área urbana e munidas de infraestrutura e serviços



urbanos de abastecimento de água e de coleta de esgoto. Impõe, ainda, que nenhum prédio situado em via pública dotado de rede água e esgoto poderá ser habitado, sem estar devidamente provido das instalações sanitárias (art. 28, Parágrafo único).

Por fim, a norma prevê a possibilidade de arrecadação específica para enfrentamento de despesas com limpeza especial, recomposição do logradouro e reparos para o caso de armação de circos ou de barracas em logradouros públicos. Nesse caso, poderá o Poder Executivo Municipal exigir, se o julgar conveniente, um depósito bancário como garantia para essas despesas, fixado por ato do Prefeito Municipal (art. 56). Porém, caso não haja necessidade de utilização dos recursos ou apenas ocorra sua utilização parcial, o depósito ou saldo não utilizado será restituído (Parágrafo único do art. 56).

v. *Lei Complementar Municipal n.º 51/2020 (Plano Diretor)*

A Lei Complementar Municipal n.º 51, de 10 de agosto de 2020, institui o Plano Diretor da cidade. Conforme o art. 75, a infraestrutura urbana e os serviços urbanos são de competência municipal ou de suas concessionárias e permissionárias.

No que tange aos serviços de saneamento básico, o §1º insere como infraestrutura urbana. as redes de abastecimento de água (inciso II); as redes coletoras de esgoto sanitário (inciso III); e as redes de drenagem urbana (inciso IV) – enquanto o §2º lista, dentre os serviços urbanos: os sistemas de abastecimento de água (inciso I); coleta e destinação de resíduos líquidos (inciso II); coleta e destinação de resíduos sólidos (inciso III); e drenagem urbana e pavimentação (inciso IV).

Adicionalmente, o art. 76 do Plano Diretor confere as seguintes atribuições ao SAEMAB: elaborar os Planos Diretores de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, considerando os estudos e projetos já desenvolvidos pela Prefeitura Municipal (inciso I); fornecer água tratada em padrões sanitários adequados e em volume compatível com a demanda, observadas as condições de qualidade, regularidade, confiabilidade e ao menor custo possível (inciso II); garantir o fornecimento de água, segundo os princípios da universalização do atendimento e equidade na distribuição, com prioridade para o uso doméstico (inciso III); garantir o tratamento e a adequada disposição final dos esgotos sanitários coletados no Município (inciso IV); e expandir a rede coletora de esgotos, priorizando a coleta e o afastamento das áreas críticas (inciso V).



Ainda, conforme o Parágrafo Único do art. 76, a atuação da SAEMAB deverá estar de acordo com a Lei Municipal n.º 3.598/2019, que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico de Batatais.

Paralelamente, o Capítulo III apresenta a disciplina a respeito do sistema de drenagem urbana. O art. 78 determina que, quando necessária, a canalização dos cursos-d'água será efetuada preferencialmente a céu aberto, visando à preservação desses elementos naturais na paisagem urbana.

A definição das faixas de manutenção em cursos-d'água (exceto para as áreas já consolidadas) é determinada pelo art. 79 como: faixas mínimas de 30 metros ao longo de ambas as margens dos cursos-d'água a céu aberto (inciso I) e faixas mínimas de 30 metros sobre os cursos-d'água canalizados em galeria (inciso II). Ficam isentas de atender esses dispositivos as faixas de servidão ou vielas sanitárias consolidadas até a publicação do Plano Diretor (inciso III). Ainda, o Parágrafo Único determina que “*as faixas de manutenção são destinadas a acesso para serviços de desobstrução dos cursos d'água e à implantação de redes de infraestrutura, devendo permanecer livres de quaisquer edificações ou obstáculos físicos fixos que impeçam o movimento das águas e o acesso de veículos, máquinas e equipamentos*”.

Assim como disposto no inciso V do art. 77, o art. 80 reiterou que o Poder Público deverá cumprir e observar a Lei Municipal n.º 3.598/2019, que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico, instrumento da Política Municipal de Saneamento Básico do Município.

vi. *Lei Municipal n.º 3.598/2019 (Política Municipal de Saneamento Básico)*

A Lei Municipal n.º 3.598, de 2019, institui o Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento da Política Municipal de Saneamento Básico do Município da Estância Turística de Batatais.

O art. 1º dispõe que a Política Municipal de Saneamento Básico tem por finalidade assegurar a proteção da saúde da população e a salubridade do meio ambiente urbano e rural, além de disciplinar o planejamento e a execução das ações, obras e serviços de saneamento básico do Município.

Exclui do conceito de serviço público de saneamento básico a utilização de recursos hídricos (art. 3º) e as soluções individuais (art. 4º).



Conforme o art. 6º, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é instituído na forma do Anexo Único, com fins de articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, visando ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental para a execução dos serviços públicos de saneamento básico, em conformidade com o estabelecido na LNSB.

O PMSB deverá ser alvo de contínuo estudo, desenvolvimento, ampliação e aperfeiçoamento (art. 10), devendo as revisões precederem a elaboração do PPA (§1º), sendo a proposta elaborada em articulação com os prestadores dos serviços correlatos e compatível com a Política Pública Municipal e Estadual de Saneamento Básico, Saúde e de Meio Ambiente e com o Plano Municipal e Estadual de Saneamento Básico e de Recursos Hídricos (§3º), seguindo, ainda, as diretrizes dos planos das bacias hidrográficas em que o Município estiver inserido (§4º) e devendo ser encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal (§2º).

A existência do Plano Municipal de Saneamento Básico, contudo, pode não ser suficiente para atendimento da LNSB, uma vez que, para tanto, deve-se observar o conteúdo mínimo previsto no art. 19:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para emergências e contingências;
- V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Ao examinar a aderência do PMSB às disposições da LNSB, constata-se que o diagnóstico é apresentado em seu Capítulo 6, tendo o tópico 6.1 cuidado dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, enquanto o item 6.2 abordou o sistema de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Contudo, o documento não contém o diagnóstico para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Assim, o disposto no inciso I é atendido de forma parcial.

Já o Capítulo 7 aborda objetivos e metas, incluindo os aspectos atinentes a abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, concluindo com quadros



objetivos demonstrando a situação atual, as metas e respectivos prazos para esses serviços. A despeito de indicar, ao longo do capítulo e de modo genérico, alguns objetivos relacionados ao manejo de resíduos sólidos (como implantar todos os aterros sanitários demandados para a disposição adequada de resíduos sólidos – coletivos ou para casos isolados –, a serem construídos em locais identificados sob aspectos de facilidade logística e operacional, assim como de pontos que gerem menores repercussões negativas sobre o meio ambiente e os recursos hídricos – ou seja, verificando acessibilidade, custos de transporte, tipo do solo, relevo e proximidade com corpos hídricos –, bem como para identificar frentes para avanços relacionados a indicadores traçados para: serviço de coleta regular; saturação do tratamento e disposição final dos resíduos sólidos domiciliares; serviço de varrição das vias urbanas; destinação final dos resíduos sólidos industriais e manejo e destinação de resíduos sólidos de serviços de saúde), em sua conclusão, não são colocadas a situação atual, as metas e prazos para estas atividades.

Por sua vez, em relação aos programas, projetos e ações, são detalhados, no Capítulo 13, programas já existentes, enquanto o Capítulo 8 traz propostas para a área urbana, e o 14, propostas para a área rural. Observe-se que o Capítulo 13 detalha programas que abrangem as atividades referentes a abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, porém, não de drenagem, uma vez que inexistentes à época de elaboração do PMSB.

As ações para emergência e contingência são detalhadas no Capítulo 17, com o tópico 17.1 dedicado aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, enquanto o tópico 17.2 tratou do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Finalmente, os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficácia das ações programadas consta no Capítulo 16. A despeito da pouca atenção conferida aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a lacuna não prejudica o PMSB, uma vez que é possível que os serviços nele ausentes sejam objeto de plano específico para resíduos sólidos, conforme, inclusive, assume o art. 29 da Lei.



vii. *Aspectos Financeiros e Remuneratórios da Prestação dos Serviços*

Quanto à remuneração pelos serviços, conforme o art. 96 da LOM, deverão ser remunerados por tarifa previamente fixada pelo Prefeito, na forma que a lei estabelecer.

No que se refere aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o art. 16 da Lei do SAEMAB estabelece que “*a classificação dos serviços prestados, as taxas, as tarifas e remunerações respectivas e as condições para sua utilização serão estabelecidas em ato próprio da Superintendência do SAEMAB, devidamente homologado pelo Prefeito Municipal*”, autorizando-se reajustamento periódico dos valores das tarifas, taxas e remunerações, em função da evolução dos custos de operação e manutenção dos sistemas, dos equipamentos, dos insumos e da mão de obra, de modo a garantir sua autossuficiência econômico-financeira do SAEMAB (Parágrafo Único do art. 16), sendo vedado ao SAEMAB conceder qualquer outro tipo de isenção ou redução de taxas, tarifas e remunerações dos serviços prestados (art. 18).

Atualmente, os valores das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão definidos no Decreto Municipal n.º 4.478, de 16 de janeiro de 2024, conforme os seguintes valores para abastecimento de água (art. 1º):

TARIFA DE ÁGUA CONSUMO POR LITRO	VALOR R\$
0 A 10.000 litros	R\$ 22,57 (tarifa mínima)
10.001 a 30.000 litros	R\$ 0,00367006 por litro
Acima de 30.001 litros	R\$ 0,00550615 por litro

E, para esgotamento sanitário (art. 2º):

TARIFA DE ESGOTO POR CONSUMO DE ÁGUA MENSAL	VALOR R\$
Até 15.000 litros	R\$ 11,14 (por ligação)
Acima de 15.001 litros	25% sobre o valor da tarifa de água consumida



Foi estabelecido que contribuintes com atraso superior de 2 meses ficarão sujeitos ao corte de fornecimento de água (art. 4º). Essa previsão, conflita com o art. 5º da Lei Municipal n.º 3.080, de 08 de dezembro de 2010, que dispõe sobre cobrança de tarifa de água e tarifa de coleta e tratamento de esgoto no Município, uma vez que a lei estabelece o prazo de 3 meses para cobrança judicial e possibilidade de interrupção. Ademais, a interrupção no fornecimento é uma medida questionável.

O art. 5º do decreto determina que, após o vencimento, incidirão, sobre o valor vencido: multa de 0,2% por dia de atraso, até 9 dias após o vencimento e, posteriormente, de 2%, além de juros de mora de 1%, ao mês. O decreto também fixou os preços referentes aos serviços relacionados às ligações de água e esgoto nos valores apresentados no quadro a seguir (art. 6º), tendo afastado a cobrança nas hipóteses de retirada, recolocação, limpeza e aferição de hidrômetro no caso de existência de irregularidades técnicas constatadas, bem como do pagamento da 2ª via para cobrança do consumo de água no caso de extravio comprovado (Parágrafo Único):

LIGAÇÃO DE ÁGUA	R\$ 211,97
LIGAÇÃO DE ESGOTO	R\$ 157,98
RELIGAÇÃO DE ÁGUA	R\$ 157,98
AFERIÇÃO DE HIDRÔMETRO	R\$ 146,05
MUDANÇA DE CAVALETE DE UM PARA OUTRO LUGAR	R\$ 189,26
EXPEDIÇÃO DE SEGUNDA VIA DE CARNÊS	R\$ 5,84
FORNECIMENTO DE ÁGUA PELO CAMINHÃO TANQUE, POR M³	R\$ 30,11

1.4 ASPECTOS REGULATÓRIOS

No que se refere aos aspectos regulatórios, as respostas ao *checklist* apenas indicaram, de modo genérico, a competência da Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Serviços Públicos (SMOPSP), não tendo apontado entidade de regulação responsável e, como normativa aplicável, indicando apenas a Lei Complementar Municipal n.º 56/2021. Em contraste, foi apontado um custo mensal de regulação dos serviços no valor de R\$ 1.668.913,17.

Diante desse contexto, considerando que o Município de Batatais não afirmou a existência de entidade reguladora municipal responsável pelos serviços de saneamento básico e tendo em vista que o titular dos serviços públicos deve definir a entidade responsável, tampouco foi apontada a celebração de convênio ou consórcio cujo objeto se referisse à delegação da atividade de regulação dos serviços de saneamento básico no Município, adotamos a cautela de realizar ampla pesquisa, em bases públicas, a respeito da existência de entidade responsável pela regulação dos serviços em Batatais.

No plano municipal, a pesquisa realizada para o desenvolvimento do diagnóstico não localizou entidades integrantes da estrutura administrativa do Município de Batatais que exerçam, de forma independente, a função de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico no Município.

Conforme referido, apenas foram encontradas menções às atividades de regulação e fiscalização na Lei Municipal n.º 3.604, de 24 de julho de 2019, (Política Municipal de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos - PMRS), cujo Parágrafo Único do art. 122 atribui a função de regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos à SMOPSP, tendo determinado que “*fica constituída, como órgão regulador dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, dotado de autonomia administrativa, a Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Serviços Públicos*”.

Ainda, a Lei Complementar Municipal n.º 14, de 26 de dezembro de 2005, que cria o Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente de Batatais (Lei do SAEMAB), buscou atribuir, à autarquia responsável pela execução dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a função de “*fiscalizar os serviços relativos à coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos realizados no Município e fiscalizar as operações do aterro sanitário*” (trecho do *caput* do art. 2º),



tendo previsto, ainda, competência específica para “*operar e fiscalizar as operações do aterro sanitário e do tratamento de esgoto, coordenando os serviços necessários visando a preservação ambiental, observando-se a legislação pertinente em vigor, e expedindo normas regulamentares que se fizerem necessárias*” (art. 2º, VIII).

Contudo, não faz sentido atribuir essa função de regulação e fiscalização à autarquia que é encarregada da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Note-se que, conforme mencionado, o art. 21 da LNSB demanda que a função de regulação seja exercida por entidade dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, observando os princípios da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões – o que dificilmente poderia ser atendido no cenário em que a função é exercida pelo prestador de uma das atividades componentes dos serviços de saneamento, ou mesmo uma secretaria vinculada à administração direta, como é o caso da SMOPSP.

Considerando que a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico pode ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, devendo o ato de delegação explicitar a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas (art. 23, §1º), cogitou-se se teria ocorrido a delegação da função de regulação anteriormente a entidade vinculada, por exemplo, ao Estado de São Paulo ou a uma entidade intermunicipal, porém, também não foram localizados quaisquer convênios.

Não foi realizada pesquisa em relação a entidades de outros Estados, uma vez que há limites para a delegação a agência reguladora vinculada a outro ente da Federação. Conforme o §1º-A do art. 23, nos casos em que o titular optar por aderir a uma agência reguladora em outro Estado da Federação, deverá ser considerada a relação de agências reguladoras divulgada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (conforme dispõe o art. 4º-B da Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000)²⁷, e essa opção só poderá ocorrer nos casos em que não exista, no Estado do titular, agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA (inciso I do §1º-A do art. 23) – o que não é o caso.

Foi, então, examinado primeiro se teria havido delegação para a Agência

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infracionais>. Acesso em: 09 set. 2025.



Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP). A entidade, criada pela Lei Complementar Estadual n.º 1.025, de 07 de dezembro de 2007, (“Lei da ARSESP”), e regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 52.455/2007, é autarquia de regime especial, com personalidade de direito público, vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento e Energia, com sede e foro na cidade de São Paulo (art. 1º). Ainda, possui competências para regular, controlar e fiscalizar serviços de saneamento municipal básico a ela delegados por convênio, além de outros setores (art. 6º), conforme delegação pelo ente competente (§1º, art. 6º).

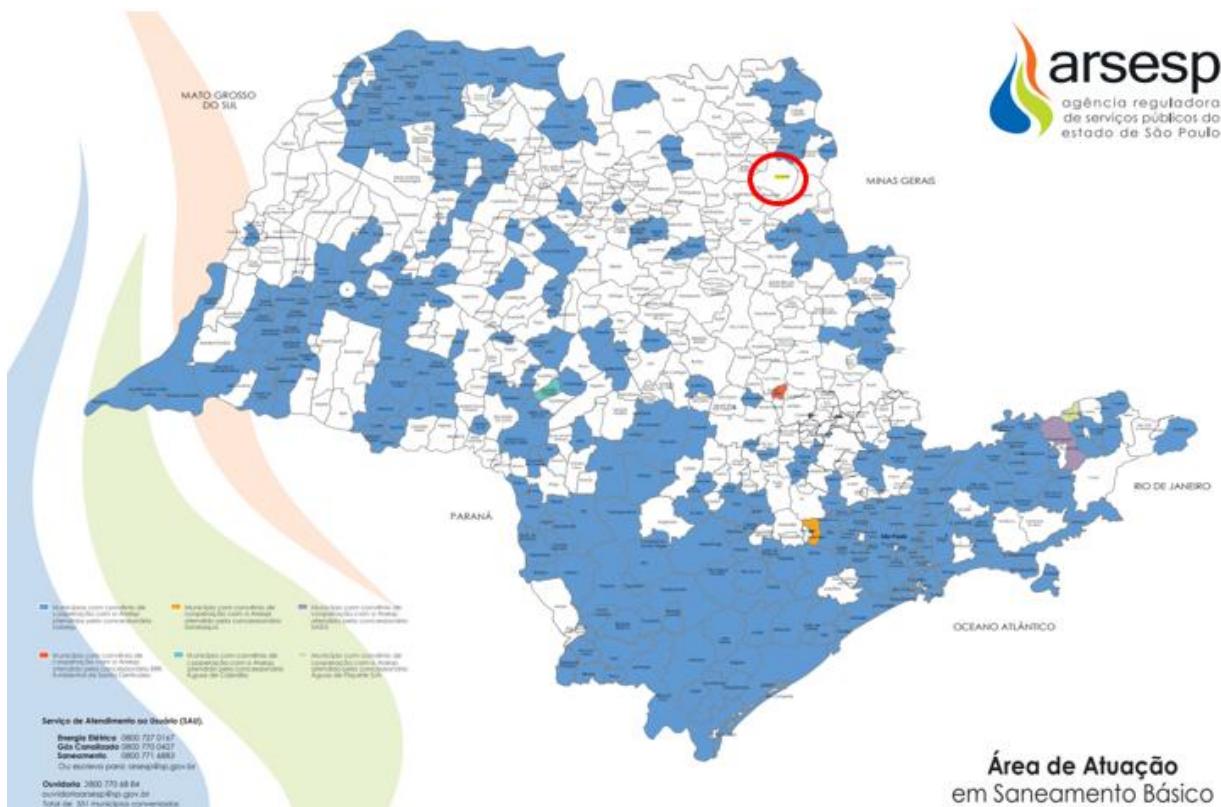
Vale ressaltar que, nos termos do Parágrafo Único do art. 1º da Lei da ARSESP, seu regime se caracteriza por independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, mandato fixo e estabilidade de seus diretores e demais condições que tornem efetiva sua autonomia no âmbito da Administração Pública.

Entretanto, em busca no portal da ARSESP, foi constatado que o Município de Batatais realmente não figura dentre os municípios por ela regulados, não constando na lista disponibilizada²⁸, tampouco no mapa divulgado pela própria agência²⁹, conforme demonstrado no mapa a seguir:

²⁸ Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/saneamento/municipios-conveniados-saneamento.aspx>. Acesso em: 09 set. 2025.

²⁹ Disponível em: https://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Mapa_saneamento_arsesp.pdf. Acesso em: 09 set. 2025.





Também foi verificada a lista de municípios consorciados à Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARESPCJ), constatando que a função de regulação dos serviços de saneamento em Batatais não foi atribuída à referida agência³⁰, como fizeram diversos Municípios vizinhos, por exemplo, Ribeirão Preto, Orlândia, Serrana e Brodowski.

Constata-se, portanto, que não há entidade a quem tenham sido atribuídas as funções de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico de forma autônoma no Município de Batatais.

Note-se a lacuna coloca o Município em descumprimento, pelo menos, do:

- §5º do art. 8º da LNSB, que determina que “*o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação*”.
- inciso II do art. 9º, que determina que titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, dentre outras

³⁰ Disponível em: <https://www.arespcj.com.br/index/municipios>. Acesso em: 09 set. 2025.

obrigações, prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Vale relembrar que o descumprimento tem consequência direta sobre a possibilidade de contratar a prestação dos serviços, uma vez que, ao definir as condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, o inciso III do art. 11 insere “*a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização*”.

Ainda, as normas de regulação devem observar o conteúdo mínimo previsto no art. 23 da LNSB e, na hipótese de concessão dos serviços, o §2º do art. 11 traz conteúdo adicional a ser abordado pelas normas, incluindo a previsão de mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços (inciso V).

Há também conteúdo mínimo para as normas de regulação previsto no §1º do art. 12, para os casos em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, cuja relação deverá ser regulada por contrato, com entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização (art. 12, *caput*).

Por fim, destaca-se novamente que, além da mera observância ao conteúdo mínimo previsto, as normas emitidas pelas agências reguladoras deverão estar aderentes às normas de referência editadas pela ANA. Eventual inobservância tem como consequência a impossibilidade de acessar recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União (art. 50 da LNSB), uma vez que, dentre as condicionantes para tanto, está a “*observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA*” (inciso III). Adicionalmente, o §8º prevê que manutenção das condições e do acesso aos recursos federais dependerá da continuidade da observância dos atos normativos e da conformidade dos órgãos e das entidades reguladoras às normas de referência.

Conclui-se, portanto, que há necessidade de resolver prontamente a lacuna



em relação à escolha de entidade reguladora, o que deverá ser formalizado mediante contrato de prestação de serviços, não sendo possível alterar a entidade até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços (§1º-B do art. 23 da LNSB).

Isso pode ser realizado por meio de: (i) criação de entidade municipal, o que demanda disponibilidade de criação de novos cargos ou eventual deslocamento de pessoal alocado em outros órgãos; (ii) delegação à entidade de regulação já existente, que poderia ser a ARES-PCJ, a exemplo de diversos Municípios vizinhos, ou a ARSESP.

1.5 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

a. *Quadro de pessoal afeto à prestação dos serviços*

É relevante trazer considerações em relação ao quadro de pessoal afeto à prestação dos serviços de saneamento básico no Município, uma vez que eventual delegação pode impactar a estrutura existente, com potencial para redução da capacidade operacional dedicada atualmente às atividades.

Em relação ao SAEMAB - embora nunca implementado - sua Lei de criação previu a redistribuição dos servidores anteriormente lotados na Divisão de Água e Esgotos ou necessários à sua instituição e operacionalização, na forma prevista no Anexo I (art. 7º), assegurando-lhes o regime jurídico a que estivessem subordinados, bem como a remuneração e demais vantagens dos respectivos cargos, tendo atribuído ao Poder Executivo o dever de repassar os recursos necessários ao atendimento da demanda imposta pelo contingente de pessoal até sua efetiva regularização, no prazo máximo de 12 meses (Parágrafo Único do art. 7º).

Considerando que a Lei data do final de 2005, é provável que existam servidores nessa situação, em que deverá ser assegurada a remuneração e as vantagens dos respectivos cargos ocupados anteriormente, sejam estatutários, sejam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O Anexo I da Lei do SAEMAB traz a relação de cargos redistribuídos, representando um total de 66 funcionários:



Cargo:	Referência:	Quantidade
Diretor de Departamento de Planejamento	49	01
Chefe de Seção de Aprovação de Projetos	31	01
Secretária	137	01
Engenheiro Civil	223	01
Contador	232	01
Chefe de Divisão de Água e Esgotos	40	01
Chefe de Seção de Água e Esgotos	31	01
Leituristas	109	06
Engenheiro Químico	223	01
Operadores de Estação Trat Água - ETA	121	31
Chefe de Divisão de Planejamento e Obras	40	01
Agente de Conservação e Limpeza	110	02
Agente de Construção e Manutenção	134	15
Motoristas	134	02
Operador de Máquina	125	01

Vale ressaltar que o art. 8º determina que os cargos são sujeitos ao regime estatutário e deverão ter o valor das referências os mesmos aplicados aos servidores da administração direta, sendo vedada qualquer tipo de concessão de gratificações, devendo ser adequados, por lei, no prazo de 90 dias. Porém, prevê que os cargos redistribuídos, vantagens e direitos, sujeitos ao regime da CLT, manterão essa característica até a sua vacância.

A nomeação, exoneração ou demissão de servidores compete à administração do SAEMAB e deverá observar o Estatuto dos Servidores Municipais, exceto o Superintendente, que será de livre nomeação do Prefeito Municipal (§1º do art. 8º), tendo sido vedada a criação de novos cargos de provimento em comissão (§3º do art.



8º). Ainda, foi prevista a organização do quadro de pessoal em Plano de Carreiras adequado às diretrizes do Plano de Carreira dos Servidores da Administração direta, vedando salários superiores aos praticados pela Administração Municipal (§2º do art. 8º).

Nesse sentido, o Anexo II traz a relação de um total de 4 cargos em comissão:

Quantidade	Cargo:	Referência:	Provimento
01	SUPERINTENDENTE	49	Comissão
01	Diretor Geral Administrativo de Deptos	49	Comissão
01	Diretor Geral Técnico de Setores	49	Comissão
01	Procurador Geral Autárquico	44	Comissão

Portanto, caso os serviços sejam concedidos e seja necessário repensar a estrutura administrativa e operacional do SAEMAB, é possível realizar nova redistribuição do seu quadro de pessoal para outros órgãos da Administração Municipal ou, mesmo, realizar a transformação total do SAEMAB, por exemplo, em uma entidade de regulação.

Em relação aos números que efetivamente compõem o quadro de pessoal atual, na devolutiva dos questionamentos enviados ao Município, foi informado que há 38 servidores atuantes nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dos quais, um servidor atuante no abastecimento de água possui cargo de nível superior (químico).

Dentre eles, há 33 funcionários nos serviços de abastecimento de água e 5 nos serviços de esgotamento sanitário, conforme dados reproduzidos a seguir:



**RELAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS NOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO E
 MANUTENÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA**

MATRÍCULA	SERVIDOR	DATA ADM	NOME CARGO
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE E.T.A.
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE E.T.A.
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	SERVENTE
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	AGENTE DA CONST E MANUTENCAO
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	AGENTE DA CONST E MANUTENCAO/735
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	QUIMICO
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	MECANICO
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	MECANICO
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	SERVENTE
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	SERVENTE
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA
123456789	[REDACTED]	12/01/2021	OPERADOR DE ETA





RELAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS NOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

MATRICULA	SERVIDOR	DATA ADM	NOME CARGO
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	OPERADOR DE E.T.E.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	TECNICO ELETROMECANICA E.T.E.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	OPERADOR DE E.T.E.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	OPERADOR DE E.T.E.
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	OPERADOR DE E.T.E.

Além dos funcionários vinculados diretamente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o Município também apresentou uma lista de 6 funcionários dedicados aos serviços administrativos e comerciais:



RELAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS NOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E/OU COMERCIAIS

MATRICULA	SERVIDOR	DATA ADM	CARGO
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	AUXILIAR DESENV INFANTIL
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	AGENTE ADMINISTRATIVO 30 HS
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	AGENTE ADMINISTRATIVO 40 HS
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	AGENTE ADMINISTRATIVO 40 HS
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	AGENTE ADMINISTRATIVO 40 HS
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	AGENTE ADMINISTRATIVO 40 HS

Considerando conjuntamente o quadro de pessoal referido, foi enviada a seguinte projeção de gastos:





EVENTOS	VALOR/Jan 2024
A.T.S. 5%	R\$ 12.214,60
ABONO JORNADA ESPECIAL 12X36	R\$ 18.000,00
ADICIONAL DE INSALUBRIDADE 40%	R\$ 18.073,60
ADICIONAL NOTURNO II	R\$ 5.223,63
HORA 50% INTERVALO REFFICAO	R\$ 9.865,16
HORA EXTRA 100%	R\$ 697,09
HORA EXTRA 50%	R\$ 1.629,25
INDENIZACAO HORAS EXTRAS	R\$ 2.112,35
PLANTAO EXTRA (HORA 100%)	R\$ 2.378,62
PLANTAO EXTRA (HORA 50%)	R\$ 7.890,69
SEXTA PARTE (25 ANOS)	R\$ 2.108,20
VENCIMENTOS	R\$ 85.934,45
Total Geral	R\$ 166.127,64
Projeção Anual SEM impostos	R\$ 1.993.531,68
Projeção Anual COM Impostos	R\$ 2.797.921,71

b. Competências para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade

Conforme apontado, a LOM apresenta inconstitucionalidade em seus dispositivos que tratam da necessidade de autorização legislativa para concessão de serviços.

Nesse sentido, é relevante que seja proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade para anulá-los, a exemplo do que já foi realizado em outros Municípios que encontravam disposições análogas em suas respectivas leis orgânicas.

Para tanto, o art. 14 da Lei Complementar Municipal n.º 56/2021 dispõe sobre as funções da Procuradoria Geral do Município (PGM), enquanto instituição permanente, essencial à administração da justiça e responsável pela advocacia pública municipal e pelo exercício das funções administrativas e jurisdicionais no âmbito do Município e órgão subordinado diretamente ao Prefeito.

Seu §1º deixa claro que a PGM tem por competência a representação judicial e extrajudicial do Município, assistir direta e imediatamente o Município de Batatais e, em especial, tem atribuição para patrocinar as Ações Diretas de



Inconstitucionalidade, as Ações Declaratórias de Constitucionalidade e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental propostas pelo Prefeito, acompanhando e intervindo naquelas que envolvam interesse do Município (inciso XIII).

Desse modo, compete ao Procurador Geral do Município, conforme o art. 18, elaborar ou determinar a elaboração das informações em ações diretas de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo municipal, que lhe caiba prestar, na forma da Constituição da República e da legislação específica (inciso III).

Frisa-se não obstante, que um caminho possível é também o da alteração por aprovação do Poder Legislativo.

c. *Questões sociais*

A Lei Municipal n.º 3.987, de 28 de novembro de 2023, institui o Programa “Caixa D’água Social” em residências localizadas no Município da Estância Turística de Batatais, com o objetivo de garantir à população vulnerável a possibilidade de reserva de água potável em equipamento adequado, no caso, as caixas d’água (art. 1º). É implantado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, com a supervisão da Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Serviços Públicos no que lhe couber (art. 1º, Parágrafo único).

Nos termos do art. 2º, o Programa consiste no fornecimento, a título gratuito, de *kit* para preservação de água, a usuário, pessoa física, responsável pela utilização dos serviços de água, proprietário ou detentor, a qualquer título, da posse do imóvel abastecido através da rede de distribuição de água do Município, que preencher os critérios previstos nesta Lei e manifestar, mediante requerimento, interesse no Programa. Na hipótese em que o interessado não seja proprietário do imóvel, deverá obter a ciência expressa deste no requerimento a ser firmado (Parágrafo Único do art. 2º).

As despesas para a execução serão suportadas por dotações orçamentárias próprias, se necessário, suplementadas (art. 9º), e a duração do programa é indeterminada, limitando-se a quantidade de *kits* à existência de dotação orçamentária suficiente (art. 8º).

Conforme definido pelo art. 3º, os critérios para adesão são:



- I - o imóvel deve compor a Categoria Residencial “Unifamiliar”;
- II - a família domiciliada no imóvel deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CADÚnico, com o cadastro devidamente atualizado, segundo o disposto na legislação federal que rege o CADÚnico;
- III - a família domiciliada no imóvel deverá ter renda mensal de até 2 (dois) salários-mínimos nacionais vigentes;
- IV - ser o imóvel abastecido pela rede pública de distribuição de água da Prefeitura Municipal de Batatais;
- V - o imóvel deve possuir estrutura para suportar o peso da caixa-d’água.

O parágrafo único do dispositivo determina que, para recebimento do *kit* descrito no Anexo I, o beneficiado deverá assinar o “Termo de Responsabilidade”, constante no Anexo II, em que se compromete a preparar o imóvel com a estrutura necessária para a instalação da caixa-d’água e seu funcionamento com segurança, segundo as normas técnicas necessárias. Contudo, não são disponibilizados os anexos junto ao texto legal.

Já o art. 6º, ao reafirmar que o programa se compõe pelos itens do Anexo I, deixa claro que o programa não inclui serviços de instalação e conservação do reservatório, constituindo obrigação do usuário beneficiado (§1º), e que está limitado a um *kit* individual para cada imóvel cadastrado que preencha todos os critérios estabelecidos (§2º), devendo a administração municipal encarregar-se de entregar o *kit* ao beneficiado no domicílio cadastrado, com agendamento prévio (§3º).

O requerimento deve ser preenchido junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (art. 4º), pelo usuário ou excepcionalmente por terceiro, munido de procuração, pública ou particular, específica para este fim com reconhecimento de firma da assinatura ou curador nomeado, mediante apresentação de cópia autenticada do termo de curatela, ou cópia simples acompanhada do original (art. 5º). Devem, ainda, ser apresentados: carteira de identidade ou documento equivalente com foto, cartão de cadastro de pessoas físicas (CPF) e comprovante de endereço para atualização cadastral (art. 4º, inciso I), matrícula atualizada do imóvel (expedida em até 90 dias), ou contrato de compra e venda, ou contrato de locação, ou qualquer outro documento indicativo da legitimidade de posse (art. 4º, inciso II) e autorização do proprietário do imóvel quando este não for o próprio solicitante (art. 4º, inciso III).

O usuário beneficiado terá o prazo máximo de 90 dias corridos para efetuar a instalação do reservatório, contados da data de entrega do *kit* (art. 7º). Se



constatado o descumprimento do prazo, o usuário deve ser des cadastrado do Programa, sendo obrigado à devolução imediata do *kit*, sem avarias, à administração municipal para que outro usuário seja beneficiado (§1º). Caso não o devolva no prazo máximo de 15 dias após encerrado o prazo para instalação ou realize de forma incompleta ou avariada, ficará o usuário beneficiado obrigado a restituir o valor correspondente à administração municipal, que poderá realizar a cobrança na conta de água do usuário beneficiado ou promover a inscrição do débito na dívida ativa.

Vale ressaltar que, na hipótese em que os serviços venham a ser concedidos, a cobrança na fatura de água pode gerar complicador, uma vez que não se trata de receita do concessionário, mas da Prefeitura – não devendo incidir tributação em face do concessionário sobre essa parcela. Ainda, deve ser estabelecida regra clara sobre a restituição dos valores pelo concessionário à Administração Pública.

1.6 CONTRATOS

Este tópico cuida da análise dos contratos celebrados pelo Município de Batatais cujos objetos estejam relacionados aos serviços de saneamento básico. Os documentos ora examinados foram apresentados pelo município por ocasião da devolutiva do questionário (*checklist*) enviado pela Consultoria.

Vale ressaltar que, em pesquisa livre nos portais da transparência³¹ do Município foram localizados alguns outros contratos cujos objetos se relacionam à prestação de serviços de saneamento básico. Dentre eles, há diversos contratos que não foram considerados para este diagnóstico, pois seus objetos se referem a atividades pontuais de aquisição de materiais (hidrômetros, materiais hidráulicos, bombas etc.) ou serviços rápidos (como manutenções relacionadas a alguma das atividades componentes dos serviços de saneamento básico, desobstruções e manutenções de bombas etc.).

Desse modo, não se vislumbra, para o escopo deste relatório, risco jurídico em relação a impactos sobre esses instrumentos, que poderiam decorrer de eventual alteração na forma de gestão dos serviços – ainda que seja relevante ter em consideração os valores dispendidos para execução da multiplicidade de objetos por eles envolvidos. Isso porque, em termos econômicos, pode se mostrar mais

³¹ Além do link referido anteriormente, ver também: <https://transparencia.betha.cloud/#/Vnn8OKahLxXP0oaln6nqaw==/consulta/65628>. Acesso em: 09 set. 2025.



vantajoso, por exemplo, deixar de contratar pontualmente aquisições de equipamentos e serviços de manutenção, passando a inserir todos esses escopos em um contrato único de concessão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – o que, contudo, não integra o escopo deste diagnóstico jurídico-institucional.

Em contrapartida, foram identificados instrumentos que demandam exame quanto a potencial impacto jurídico que possa decorrer de eventuais alterações na forma de gestão dos serviços. Esses contratos foram organizados na tabela a seguir, que refere-se àqueles cujos objetos apresentam pertinência temática com as componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Vale ressaltar que, dentre os contratos mais recentes, a componente manejo de águas pluviais e drenagem apenas encontra tratamento contratual em contratos de prazos mais curtos e escopos mais amplos, que objetivaram recomposição de taludes e sistema de drenagem³²; drenagem e recapeamento asfáltico³³; implantação de infraestrutura, sistema de drenagem e pavimentação asfáltica³⁴; desobstrução de galerias pluviais³⁵.

Tabela 2: Contratos em vigor cujo objeto se relaciona a abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário

CONTRATO N.º	1105 ³⁶	5026	5027	5022
OBJETO DO CONTRATO	Contratação de empresa especializada no fornecimento de equipamentos e tecnologia de automação em regime de comodato para monitoramento e telemetria dos	Elaboração de plano diretor de combate às perdas de água no sistema de abastecimento público do município de Batatais, conforme condições estabelecidas no	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de engenharia destinados à elaboração de plano de segurança da água para	Contratação de empresa especializada para fornecimento de material, mão de obra e direção técnica para execução de adutora para água, diâmetro de 250 milímetros, em tubos de PVC

³² Concorrência n.º 19/2023.

³³ Concorrência n.º 16/2022.

³⁴ Concorrência n.º 06/2016, Concorrência n.º 05/2016, Concorrência n.º 18/2014, Tomada de Preços n.º 03/2012.

³⁵ Pregão eletrônico 63/2021, Pregão presencial 51/2019. A tomadas de preços n.º 07/2007 teve como objeto a implantação de galerias pluviais, e a Tomada de Preços n.º 20/2020 incluiu implantação de galerias pluviais em seu escopo.

³⁶ Dados disponibilizados no portal da transparência estão desatualizados (disponível em: https://transparencia.betha.cloud/#/Vnn8OKahLxXP0oaln6ngaw==/consulta/65628/detalhe/8254:9173:2538_9173). Acesso em: 09 set. 2025. Portanto, foram analisadas conjuntamente as informações disponibilizadas no link e o termo aditivo firmado em janeiro de 2024.



CONTRATO N.º		1105 ³⁶	5026	5027	5022
		reservatórios de água	termo de referência	avaliação e gestão de riscos no sistema de abastecimento de água do município de Batatais-SP	DEFOFO e tubos de Ferro Fundido K-7
CONTRATADO	RDG tecnologia em automação LTDA		EF Engenharia LTDA	Felco Faleiros Projetos e Consultoria em Engenharia LTDA EPP	GRP Saneamento e Serviços Administrativos LTDA
DATA DE ASSINATURA	16/12/2022		09/01/2024	17/01/2024	09/02/2024
VIGÊNCIA	23/02/2025		01/09/2024 (6 meses da ordem de serviço)	02/01/2025 (300 dias)	18/07/2024 (4 meses da ordem de serviço)
TIPO DE CONTRATO	Compras e Serviços		Obras e Serviços de Engenharia	Obras e Serviços de Engenharia	Obras e Serviços de Engenharia
MODALIDADE	Pregão eletrônico		Concorrência	Concorrência	Concorrência
FUNDAMENTO	Lei n.º 10.520/2002 + Lei n.º 8.666/1993		Lei n.º 8.666/1993	Lei n.º 8.666/1993	Lei n.º 8.666/1993
VALOR FINAL	R\$380.000,00		R\$174.003,32	R\$69.965,44	R\$2.052.911,44

No caso dos contratos que se relacionam com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tem-se que:

- O contrato com a RDG tecnologia em automação LTDA, para fornecimento de equipamentos e tecnologia de automação em regime de comodato para monitoramento e telemetria dos reservatórios de água, vigora até 23/02/2025, de forma que, na hipótese de delegação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, recomenda-se que seja avaliada a pertinência de incluir este objeto em eventual concessão. E, na hipótese em que se vislumbre a formalização da concessão antes do encerramento da vigência, pode-se considerar a obrigação do concessionário a manter em vigor o referido contrato até seu encerramento.

1.7 PROCESSOS



Em relação a processos, em resposta ao questionário enviado, a Prefeitura comunicou sobre a existência de quatro Ações Civis Públicas (ACPs), a seguir indicadas em ordem cronológica, iniciando pela mais recente e encerrando com a mais antiga – tal qual são detalhadas adiante neste Capítulo:

- a. ACP n.º 1003057-27.2022.8.26.0070.
- b. ACP n.º 1001973-30.2018.8.26.0070.
- c. ACP n.º 1002876-36.2016.8.26.0070.
- d. ACP n.º 1004176-33.2016.8.26.0070.

Contudo, antes de iniciar a análise das ações indicadas pela Prefeitura, foi realizada ampla busca complementar, com o objetivo de esgotar o tema e eventualmente localizar outras ações relevantes à análise.

Inicialmente, foi conduzida busca no portal do Tribunal de Contas da União voltada a localizar referências à Prefeitura Municipal de Batatais, portanto, buscando-se o termo “municipal PROX de PROX batatais”, o que retornou apenas 7 processos, dos quais 5 estão encerrados. Nenhum dos quais pertinentes às temáticas relacionadas a saneamento básico:



Tabela 4: Processos no TCU

Processo	Relator	Assunto	Situação do Processo
000.006/2022-0 - Representação ³⁷	Vital do Rêgo	Licitação: 68/2021 - aquisição de cestas de gêneros alimentícios em atendimento à Secretaria Municipal de Assistência Social	Encerrado
045.674/2021-3 - Representação ³⁸	Weder de Oliveira	Representação referente à licitação com número 10682021, modalidade Pregão e Uasp 450249 (Objeto: aquisição de cestas de gêneros alimentícios em atendimento a secretaria municipal de assistência social)	Encerrado
019.546/2020-3 - Tomada de Contas Especial ³⁹	Benjamin Zymler	TCE instaurada pelo(a) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função SAUDE, para atendimento à/ao Atenção Básica/PAB Fixo/PAB FIXO (n.º da TCE no sistema: 1059/2019)	Aberto
037.205/2019-6 - Tomada de Contas Especial ⁴⁰	Augusto Sherman	TCE instaurada pelo(a) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função SAUDE, para atendimento à/ao MAC/Lim. Fin./Financiamento Centros de Referência Saúde do Trabalhador (n.º da TCE no sistema: 1171/2019)	Aberto
700.368/1993-0 - Administrativo ⁴¹		Comunica sobre aprovação das contas da Prefeitura Municipal De Batatais - SP – exercício de 1989	Encerrado
700.355/1993-6 - Administrativo ⁴²		Sobre aprovação das contas da prefeitura municipal de Batatais no exercício de 1992	Encerrado
700.077/1997-9 - Tomada de Contas Especial ⁴³	Benjamin Zymler	Tomada de Contas Especial instaurada contra a Prefeitura Municipal de Batatais/SP	Encerrado

Constatado, portanto, que nenhum dos processos (encerrados ou em curso) perante o TCU impactam esta análise, passou-se, então, à pesquisa no portal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

³⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/620220.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.

³⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/4567420213.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.

³⁹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/1954620203.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.

⁴⁰ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/3720520196.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.

⁴¹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/70036819930.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.

⁴² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/70035519936.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.

⁴³ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo/70007719979.PROC>. Acesso em: 09 set. 2025.



No TCE-SP, foi utilizada a ferramenta de busca para localizar processos envolvendo como parte a Prefeitura Municipal de Batatais.

Tabela 5: Processos no TCE-SP

Matéria	Total de processos
<u>ACESSORIO - 1 ORDEM CRONOLOGICA</u>	10
<u>ACESSORIO - 1 ACOMPANHAMENTO DA GESTAO FISCAL</u>	14
<u>ACESSORIO - 2 APPLICACAO NO ENSINO</u>	11
<u>ACESSORIO - 3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</u>	9
<u>ADMISSAO DE PESSOAL</u>	11
<u>ADMISSAO DE PESSOAL - CONCURSO PROCESSO SELETIVO</u>	43
<u>ADMISSAO DE PESSOAL - TEMPO DETERMINADO</u>	21
<u>APARTADO DE PREFEITURA MUNICIPAL</u>	6
<u>APOSENTADORIA</u>	1
<u>AUXILIOS/SUBVENCOES/CONTRIBUICOES</u>	322
<u>CONTAS MUNICIPAIS</u>	39
<u>CONTRATO</u>	74
<u>CONTROLE DE PRAZOS DAS RESOLUCOES E INSTRUICOES</u>	5
<u>CONV.-REPASSES PUBL.TERC.SETOR/ENTIDADE PRIVADA</u>	1
<u>CONVENIO-REPASSES A ORGAOS PUBLICO</u>	3
<u>EXAME PREVIO DE EDITAIS DE LICITACAO</u>	27
<u>IRREGULARIDADES</u>	2
<u>PENSAO MENSAL</u>	1
<u>PREST.CONTAS-REP.TERC.SETOR-CG/TP/CV/TC/TF-VLR.INF</u>	127
<u>PREST.CONTAS-REP.TERC.SETOR/ENTIDADE PRIV-CONVENIO</u>	2
<u>PREST.CONTAS-REPASSES ORGAOS PUBL-AUX/SUB/CONTR</u>	4
<u>PREST.CONTAS-REPASSES ORGAOS PUBL-CONVENIO VLR.INF</u>	35
<u>PREST.CONTAS-REPASSES ORGAOS PUBL-CONVENIO-VLR.SUP</u>	2
<u>PREST.CONTAS-REPASSES TERC.SETOR-AUX/SUB/CONTR</u>	19
<u>PREST.CONTAS-REPASSES TERC.SETOR-TERMO DE COLABORA</u>	2
<u>RECONSIDERACAO</u>	1
<u>REPRESENTACAO</u>	3
<u>RESCISAO DE JULGADO</u>	1
<u>REVISAO DE JULGADO</u>	2
<u>TERMO DE COLABORACAO-REPASSES PUBL.TERCEIRO SETOR</u>	1

Dentre elas, um exame por amostragem demonstrou que a temática pertinente ao saneamento básico está presente nos exames das contas municipais anuais.

Finalmente, buscou-se, ainda, por processos envolvendo a Prefeitura Municipal de Batatais como parte perante as câmaras de direito público do TJ-SP, não tendo sido localizada qualquer ação relevante para o diagnóstico:



Tabela 6: Processos no TJ-SP

PROCESSO N.º	POSIÇÃO DO MUNICÍPIO	TIPO	OBJETO	Recebido em / Câmara	TEMA
1º grau					
<u>1043605-82.2021.8.26.0053</u>	Reqdo:	Ação Civil Pública	Violação aos Princípios Administrativos	14/07/2021 - 16ª Vara da Fazenda Pública	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes em relação a medidas de fechamento da atividade empresarial durante a quarentena (COVID)
2º grau					
<u>1002529-37.2015.8.26.0070</u>		Apelação Cível	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços - Saúde - Fornecimento de Medicamentos	29/08/2018 - 4ª Câmara de Direito Público	Medicamentos
<u>1000742-36.2016.8.26.0070</u>	Interessado:	Apelação Cível	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO-Atos Administrativos-Improbidade Administrativa	11/06/2018 - 1ª Câmara de Direito Público	Serviços imagem e foto
<u>0001988-31.2009.8.26.0070</u>	Apelado:	Apelação Cível	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos	23/08/2017 - 11ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>1003803-36.2015.8.26.0070</u>		Apelação Cível	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços - Saúde - Fornecimento de Medicamentos	21/02/2017 - 5ª Câmara de Direito Público	Medicamentos
<u>0008100-11.2012.8.26.0070</u>		Apelação Cível	DIREITO AMBIENTAL	05/08/2014 - 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente	Estudo ambiental para instalação de distrito industrial
<u>0259839-60.2009.8.26.0000 (994.09.259839-6)</u>	Apelante:	Apelação Cível	DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Partes e Procuradores - Assistência	02/10/2009 - 5ª Câmara de Direito Público	Trabalho



PROCESSO N.º	POSIÇÃO DO MUNICÍPIO	TIPO	OBJETO	Recebido em / Câmara	TEMA
			Judiciária Gratuita		
<u>0252446-84.2009.8.26.0000 (994.09.252446-5)</u>	Apelado:	Apelação Cível	DIREITO CIVIL- Coisas- Propriedade	29/09/2009 - 5ª Câmara de Direito Público	Propriedade
<u>0362869-14.2009.8.26.0000 (994.09.362869-2)</u>	Interessado:	Apelação Cível	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO- Serviços - Saúde - Tratamento Médico - Hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos	29/05/2009 - 7ª Câmara de Direito Público	Medicamentos
<u>0217755-78.2008.8.26.0000 (994.08.217755-0)</u>	Apelante:	Apelação Cível	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO	21/01/2008 - 9ª Câmara de Direito Público	Medicamentos alto custo
<u>0173299-77.2007.8.26.0000 (994.07.173299-0)</u>	Apelado:	Apelação Cível	DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil	11/01/2007 - 9ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9159136-12.2002.8.26.0000 (991.02.020492-3)</u>	Apelado:	Apelação Cível		10/06/2002 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9054167-43.2002.8.26.0000 (991.02.020493-1)</u>	Apelado:	Apelação Cível		10/06/2002 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9053589-80.2002.8.26.0000 (991.02.010294-2)</u>	Apelado:	Apelação Cível		03/05/2002 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>0091791-85.2002.8.26.0000 (991.02.091791-1)</u>	Apelado:	Apelação Cível		11/03/2002 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9211631-96.2003.8.26.0000 (991.03.019735-0)</u>	Apelante:	Apelação Cível		31/03/2003 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9182047-18.2002.8.26.0000 (991.02.026724-0)</u>	Apelante:	Apelação Cível		27/06/2002 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9163133-66.2003.8.26.0000 (991.03.012881-2)</u>	Apelado:	Apelação Cível		10/03/2003 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9063987-52.2003.8.26.0000 (991.03.063374-6)</u>	Apelante:	Apelação Cível		27/08/2003 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis



PROCESSO N.º	POSIÇÃO DO MUNICÍPIO	TIPO	OBJETO	Recebido em / Câmara	TEMA
<u>9101206-02.2003.8.26.0000 (991.03.095313-9)</u>	Apelante:	Apelação Cível		27/11/2003 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9103138-59.2002.8.26.0000 (991.02.063974-1)</u>	Apelado:	Apelação Cível		30/10/2002 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9083783-97.2001.8.26.0000 (991.01.020187-5)</u>	Apelante:	Apelação Cível		18/04/2001 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9074626-03.2001.8.26.0000 (991.01.054144-7)</u>	Apelante:	Apelação Cível		23/08/2001 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9208767-22.2002.8.26.0000 (991.02.020538-5)</u>	Apelante:	Apelação Cível		10/06/2002 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9166318-15.2003.8.26.0000 (991.03.095296-5)</u>	Apelante:	Apelação Cível		27/11/2003 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9070153-42.1999.8.26.0000 (991.99.054179-8)</u>	Apelado:	Apelação Cível		19/10/1999 - 14ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9129399-32.2000.8.26.0000 (991.00.013486-0)</u>	Apelado:	Apelação Cível		09/06/2000 - 15ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>0203908-04.2011.8.26.0000</u>	Autor:	Cautelar Inominada	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO- Intervenção do Estado na Propriedade- Desapropriação por Utilidade Pública / DL 3.365/1941	Processo não distribuído	Desapropriação
<u>9033083-15.2004.8.26.0000 (994.04.035124-1)</u>		Agravo de Instrumento	ASSUNTOS ANTIGOS DO SAJ - ACAO CIVIL PUBLICA AMBIENTAL	16/04/2004 - 7ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>0150810-17.2005.8.26.0000 (994.05.150810-4)</u>	Apelante:	Remessa Necessária Cível	ASSUNTOS ANTIGOS DO SAJ - ACAO/EXECUCAO-FAZ. MUNICIPAL	Processo não distribuído	Autos não disponíveis
<u>9026839-70.2004.8.26.0000 (994.04.015697-0)</u>			Agravo de Instrumento	21/05/2004 - 4ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis
<u>9132056-10.2001.8.26.0000 (994.01.019977-8)</u>			Apelação Cível	16/04/2001 - 7ª Câmara de Direito Público	Autos não disponíveis



PROCESSO N.º	POSIÇÃO DO MUNICÍPIO	TIPO	OBJETO	Recebido em / Câmara	TEMA
<u>9214042-44.2005.8.26.0000 (9)</u> <u>94.05.134593-0</u>	Apelado:	Apelação Cível	ASSUNTOS ANTIGOS DO SAJ - Mandado De Segurança	Processo não distribuído	Criminal - júri

Passando, então, à análise das ACPs submetidas para análise, tem-se o seguinte:

a. *Ação Civil Pública n.º 1003057-27.2022.8.26.0070*

Trata-se de ACP com pedido de antecipação de tutela, proposta em decorrência de problemas no abastecimento de água no Município. O MP-SP demanda que as seguintes ações sejam adotadas pela Prefeitura em sede de liminar:

- a) Fazer cessar a crônica falta de água para abastecimento público de Batatais, a qual vem ocorrendo em praticamente toda a zona urbana do Município de Batatais;
- b) Apresentação de um cronograma físico-financeiro para a solução dos problemas detectados pela própria municipalidade e pela Vigilância Sanitária do município de Ribeirão Preto, no prazo máximo de 90 (noventa) dias. Esse cronograma deverá ser concluído no prazo máximo de três anos, sob pena de a população ser penalizada por um prazo muito amplo;
- c) A obrigatoriedade inclusão na Lei Orçamentária (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos próximos três anos de recursos suficientes para sanar o problema.

Arguiu que a tutela de urgência se configuraria por haver: (i) *fumus boni iuris*, que se assenta nos textos legais citados inicial; e (ii) *periculum in mora*, que se mostra comprovado, porquanto o abastecimento de água consiste em serviço essencial e, ainda, diante da necessidade de regularização no fornecimento de água para abastecimento público ter se tornado ainda mais urgente por ocasião da COVID-19.

Foi requerida a condenação do réu à **obrigação de fazer** em até 3 anos:

- (i) Cessar a crônica falta de água para abastecimento público de Batatais,



- bem como os demais problemas discorridos na ação, que vem ocorrendo em praticamente toda a zona urbana do Município de Batatais, no prazo máximo de 3 anos (a contar da data da citação da ré), sob pena de imposição de multa cominatória diária no montante de 1 salário-mínimo vigente. Para isso deverá ser apresentado – no prazo máximo de 90 dias da citação da ré – cronograma físico-financeiro das obras e medidas a serem adotadas a solução dos problemas demarcados nesta ação;
- (ii) Incluir na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos próximos 3 (três) anos, a contar de 2023, a destinação de recursos suficientes para sanar o problema de falta de água para abastecimento público de Batatais, bem como para solucionar todos os problemas descritos na ação.
 - (iii) Implementar Plano de Segurança da Água (PSA).
 - (iv) Elaborar, manter e executar Plano de Contingência e de Emergência.

A petição, protocolada em 22/09/2022, requereu, ainda, determinar a inversão do ônus da prova. O juízo acolheu parcialmente o pedido de tutela de urgência determinando ao Município que apresentasse um cronograma físico-financeiro para a solução dos problemas detectados pela Vigilância Sanitária do Município de Ribeirão Preto, no prazo máximo de 90 dias, bem como um Plano de Segurança da Água (PSA) e um Plano de Contingência e Emergência, os quais seriam analisados por perito judicial.

O perito foi nomeado para analisar o cronograma apresentado, tendo fixado seus honorários em R\$ 22.253,05, cuja responsabilidade pelo pagamento foi atribuída ao Município em decisão proferida em 07/10/2022. Comunicado sobre a decisão em 03/03/2023, o Município indicou a aceitação da indicação do perito em 13/03/2023.

A Prefeitura apresentou o cronograma em 28/03/2023 e contestação em 11/04/2023, a qual requereu:

- a) Conhecimento da contestação, pois apresentada de forma tempestiva;
- b) Indeferimento da inicial, nos termos do art. 330, §1º II, do CPC, em razão da sua inépcia;
- c) No caso de entendimento contrário à inépcia, após a análise meritória da demanda, demonstrada a plena proatividade do Requerido na busca



pela solução da questão:

- i. o julgamento da ação civil pública totalmente improcedente, isentando o Município de qualquer das obrigações e sanções perquiridas;
 - ii. alternativamente, o afastamento da aplicação de multa ao Requerido, ou sua fixação em patamares razoáveis, arbitrando-se também um limite às astreintes, sob pena de prejuízo ao erário e, por clara consequência, à própria população;
 - iii. em razão da imposição de lapsos temporais exígios, a fixação de prazos razoáveis e exequíveis para o cumprimento das medidas, caso haja o julgamento procedente da ação, objetivando-se atender ao interesse público primário;
 - iv. no caso de derrota do Poder Público, a vedação ao pagamento de honorários advocatícios, por expressa vedação constitucional e proibição infralegal.
- d) conhecer e admitir o prequestionamento das matérias aduzidas na peça de defesa, sobretudo para a promoção dos recursos extremos pertinentes;
 - e) autorizar a juntada posterior de documentos, com fulcro no art. 435 do CPC, bem como permitir o uso de todos os meios de provas admitidas pela dogmática processual vigente.

A prefeitura, em 11/04/2023, a respeito dos honorários do perito, contestou o valor, pedindo redução drástica, ou fixação do pagamento por parte do ente público representado pelo MP-SP, ou, alternativamente, fixação do pagamento em 5 parcelas mensais.

No dia 27/06/2023 foi requerida a postergação do prazo da tutela. E, em 05/07/2023, a Prefeitura juntou aos autos o cronograma de obras e melhorias realizadas e a serem efetivadas nos meses subsequentes, objetivando aperfeiçoar o tratamento e a segurança do fornecimento de água potável na cidade.

Em 21/07/2023, o MP-SP solicitou a produção de prova pericial, inversão do ônus da prova, e novo prazo de 60 dias para que a municipalidade pudesse atender integralmente a tutela de urgência deferida. Em 15/08/2023, a prefeitura juntou



aos autos comprovação da determinação judicial na tutela de urgência. Em 17/10/2023, o juízo solicitou a manifestação do MP-SP quanto à comprovação juntada pela prefeitura em sede de liminar e, no dia seguinte, solicitou que o perito nomeado fizesse a análise dos documentos para que, após isso, pudesse se manifestar.

Em 20/02/2024, o juiz exigiu a fixação dos honorários do perito dentro de 5 dias para que, posteriormente, decida sobre quem recairá o ônus do pagamento. (Decisão publicado em 22/02/2024). Em 27/03/2023, a Prefeitura ingressou com Agravo de Instrumento no TJ-SP requerendo sua procedência integral, a reforma da decisão que deferiu a tutela antecipada de urgência, determinando seu indeferimento como medida de direito. Em 11/06/2023, o MP-SP manifestou-se pelo não provimento do recurso. A 13ª Câmara de Direito Público do TJ-SP, então, proferiu acórdão (18/07/2023) negando provimento ao recurso de agravo de instrumento.

Em 04/08/2023, a Prefeitura ingressou com Embargos de Declaração, que foram rejeitados em 11/08/2023. A Prefeitura interpôs Recurso em 04/09/2023, solicitando o conhecimento do Recurso Especial (REsp) e a reforma da decisão que concedeu a tutela antecipada. Em 18/09/2023, o MP-SP se manifestou contra o conhecimento do REsp, e no mérito solicitou o improviso. O Presidente da Seção de Direito Público do TJ-SP, em 21/11/2023, inadmitiu o recurso especial. O agravo de instrumento transitou em julgado no dia 28/02/2024.

Em 29 de fevereiro, após os autos do agravo terem sido remetidos à Vara de Origem, o juiz estabeleceu que fosse cumprida a tutela de urgência – decisão encaminhada a prefeitura em 03 de abril de 2024. Nesta data, o perito foi intimado a fixar seus honorários no prazo de 5 dias. Decorrido a fixação, o juiz estabelecerá a quem cabe o ônus do pagamento dos honorários. A prefeitura, em 05 de abril de 2024, declarou ciência do despacho.

Considerando que o mérito da ação ainda não foi julgado, não se pode descartar o risco de procedência e eventual condenação do Município à obrigação de fazer, dentro de 3 anos: (i) cessar a crônica falta de água para abastecimento público de Batatais, dentre outros problemas que vêm ocorrendo na zona urbana; (ii) incluir, na LOA e na LDO dos próximos 3 anos, recursos suficientes para sanar o problema de falta de água para abastecimento público de Batatais, dentre outros problemas descritos na ação; (iii) implementar Plano de Segurança da Água (PSA); e (iv)



elaborar, manter e executar Plano de Contingência e de Emergência.

Nesse caso, qualquer alteração na forma de gestão e prestação dos serviços deverá ter cautela para manter a observância às determinações, especialmente a garantia de níveis de serviço, com o devido planejamento e adequada previsão orçamentária.

b. Ação Civil Pública n.º 1001973-30.2018.8.26.0070

O MP-SP ajuizou, em 12/06/2018, uma Ação Civil Pública Ambiental com pedido de liminar, tendo requerido, no mérito, a condenação do réu às **obrigações de fazer** consistentes em:

1. Elaborar laudo de passivo ambiental, contemplando as informações e documentos descritos no procedimento publicado pela CETESB, por meio da Decisão de Diretoria - DD n.º 038/2017/C (Parecer Técnico de Avaliação Preliminar e Investigação Confirmatória⁴⁴), sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais);
2. Complementar o recobrimento dos resíduos sólidos dispostos no local, com adequada camada de solo, e adequar o talude da trincheira n.º 3, visando manter a estabilidade da massa de materiais depositados e possibilitar a instalação do sistema de drenagem de líquidos percolados;
3. Executar adequado sistema de coleta de líquidos lixiviados na trincheira n.º 3 e encaminhá-los à lagoa de acumulação de chorume, para o seu adequado tratamento;
4. Implantar sistema de drenagem pluvial definitiva na área de influência do maciço de resíduos;
5. Promover a limpeza geral com o recolhimento de resíduos que se encontram espalhados na área do aterro desativado, encaminhando-os à destinação adequada em local aprovado pela CETESB;
6. **Elaborar o devido Plano de Encerramento do Aterro Sanitário de Batatais.**
7. Indenizar, em montante a ser quantificado por perícia, os danos tidos

⁴⁴ Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2014/12/DD038-2017-C.pdf>. Acesso em: 09 set. 2025.



tecnicamente por irreversíveis causados eventualmente ao solo, aos recursos hídricos, ao ar atmosférico e paisagem, assim como à fauna, flora e quaisquer bens ambientais, a ser recolhido ao Fundo Municipal do Meio Ambiente de Batatais;

8. Pagar as custas, despesas processuais, bem como os honorários periciais.

Em sede de liminar, pediu a elaboração de laudo e passivo ambiental referente ao aterro sanitário (na forma do item “1” supra), nos termos da legislação vigente, no prazo máximo de 90 dias a contar de sua citação do Município, sob pena de multa diária de R\$1.000,00.

Em 22/06/2018 foi concedida a liminar, determinando que o Município de Batatais elaborasse laudo de passivo ambiental referente ao aterro sanitário, dentro do prazo de 90 dias, a contar de sua citação, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, limitada, inicialmente, a R\$ 15.000,00. Designou-se, ainda, audiência de conciliação em 20/07/2018, às 15:00 horas, que, porém, resultou infrutífera.

Em 15/08/2018, a Prefeitura apresentou a contestação requerendo:

- a) que a Contestação fosse reconhecida;
- b) a extinção da Ação, sem resolução de mérito, em razão da manifesta ausência do interesse de agir (notória ausência da utilidade prática do processo) nos termos do art. 485, VI, do CPC; ou
- c) entendendo não caber a extinção do feito, no mérito, julgar a ação totalmente improcedente, isentando o Município de quaisquer sanções requeridas ou impostas na demanda, inclusive no que tange à aplicação de danos ambientais;
- d) no caso de deferimento de algum pleito do requerente, que a eventual indenização por danos ambientais seja fixada em patamares razoáveis e proporcionais;
- e) não aplicação de multa diária, ou, alternativamente, diminuição dos valores;
- f) deferimento do prolongamento dos prazos para o cumprimento das medidas suscitadas, caso essa demanda seja deferida;
- g) em caso de derrota do Município, indeferir o pagamento de honorários e custas;



h) declaração do prequestionamento de todas as matérias aduzidas na Contestsão.

Em 23/08/2018, o MP-SP apresentou réplica ao processo, pedindo julgamento antecipado de mérito por entender existirem provas suficientes comprovando o alegado.

Em 13/11/2018 foi rejeitada a preliminar falta de interesse de agir e, em 03/12/2018, a Prefeitura juntou aos autos documentação referente à sondagem do solo para determinação do coeficiente de permeabilidade e o nível estático do lençol freático na área, para satisfazer o pedido liminar. O MP-SP, então, em 10/12/2018, solicitou que a CETESB se manifestasse nos autos, dentro de 60 dias, sobre outras medidas que a Prefeitura deveria adotar para o encerramento adequado do aterro. O ofício à CETESB foi publicado em 12/08/2019 e, em 12/09/2019, a CETESB se pronunciou, elencando as seguintes atividades necessárias para o encerramento do aterro: (i) apresentação do **Plano de Encerramento do Aterro**; e (ii) apresentação do **Estudo de Passivo Ambiental**.

Em 08/11/2019, o MP-SP pediu que as recomendações da CETESB fossem atendidas pela Prefeitura. Em 03/12/2019 foi concedido o prazo de 15 dias úteis para atendimento das demandas por parte do município. O prazo para manifestação da requerida transcorreu *in albis*. Em 08/03/2020 a juíza encaminhou os autos do processo como conclusos para sentença, entendendo que era o caso de julgamento de mérito. Em 29/04/2020, o MP-SP solicitou que a CETESB verificasse se a ausência de Plano de Encerramento do Aterro Sanitário teria provocado danos tecnicamente irreversíveis ao solo, aos recursos hídricos, ao ar atmosférico, à fauna, à flora e paisagem, especificando em que consistiram tais danos, sua dimensão e gravidade e o valor da compensação monetária. A Prefeitura solicitou, em 17/06/2020, que o MP-SP arcasse com os honorários periciais.

Em resposta ao solicitado, a CETESB, em 12/02/2021, elaborou a Informação Técnica 011/2021/CGF. Referida IT considerou que os danos não foram irreversíveis, bastando que a municipalidade elaborasse um plano adequado para o encerramento do aterro, executando-o com a maior brevidade. Além disso, se absteve de fixar os valores para compensação ambiental por entender não ter atribuição legal para tanto.

O MP-SP, em resposta ao laudo, em 24/02/2021, o considerou vago e



inespecífico, solicitando novo laudo que responda às questões anteriormente colocadas. Julgado procedente o pedido do MP-SP em 12/03/2021, foi oficiada novamente a CETESB para, no prazo de 90 dias, complementar seu laudo.

Em 25/08/2021, a CETESB complementou seu laudo informando não ser possível dimensionar de forma inequívoca a dimensão dos danos ao solo e águas subterrâneas sem que haja o Plano de Encerramento e Laudo de Passivo Ambiental e solicitou ambos os documentos. Em 06/12/2021, foi concedida a liminar requerida pelo MP-SP, determinando que, em 90 dias, o réu apresentasse ambos os documentos.

Em 13/12/2021, a prefeitura informou à 1^a instância que havia interposto Agravo de Instrumento contra a decisão interlocutória. O TJ-SP negou o efeito suspensivo requerido em 15/12/2021. Em 21/01/2022 a Prefeitura foi intimada a prestar as informações solicitadas na liminar, tendo pleiteado o prazo de 180 dias para atender a todas as demandas da CETESB – o qual foi concedido a contar da intimação (22/06/2022), sob pena de multa diária de R\$ 500,00, limitada, inicialmente, a R\$ 15.000,00. Encerrado o prazo, a CETESB seria oficiada a realizar nova perícia no local. Em 06/01/2023, a Prefeitura juntou ofício e relatório elaborados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente em atendimento à decisão proferida. A CETESB foi oficiada em 18/10/2023.

A Companhia respondeu o ofício em 07/11/2023, informando que o município não atendeu às requisições estabelecidas. Afirma, ainda, que em virtude da ausência da apresentação do Plano de Encerramento e do Estudo de Passivo Ambiental a CETESB já teria aplicado as penalidades de Advertência (AIIPA nº 27003295 de 08/08/2017) e de Multa (AIIPM nº 27001320 de 10/09/2018; AIIPM 27001364 de 06/03/2019 e AIIPM 27001502 de 28/03/2022), e que, em sua última inspeção realizada em 30/10/2023, teria constatado que: a) as atividades de recebimentos de resíduos sólidos domiciliares permanecem paralisadas; b) ainda não haviam sido implementadas as melhorias na área da vala 3, para prevenção de eventuais extravasamentos de chorumes; e c) o encerramento e a manutenção adequada da área do aterro não estão sendo realizados, havendo significativo crescimento de vegetação ruderal nos taludes e bermas do aterro, a qual oferece risco potencial para sua estabilidade.

Em 14/11/2023, o MP-SP requereu que a ação seja julgada procedente com



imposição de multa cominatória diária. Essa foi a última movimentação processual.

Conforme mencionado na análise dos contratos, houve recente concorrência para elaboração do plano de encerramento do aterro – possivelmente, impulsionada pela demanda desta ação. Dessa forma, será imprescindível que a prestação dos serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos, especialmente no caso em que seja também concedida a parcela da operação referente ao aterro, observe as disposições do plano de encerramento. Há de se ter em conta, ainda, que, ao ser concedido, o aterro configuraria um ativo-passivo. Isso porque, em tal hipótese, a despeito de configurar um bem da concessão, ele carregaria também o ônus do encerramento da sua capacidade de recebimento de resíduos e da observância às medidas que deverão ser impostas para mitigar riscos ambientais.

c. *Ação Civil Pública n.º 1002876-36.2016.8.26.0070*

Trata-se de Ação Civil Pública (ACP) ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) contra o Município de Batatais, que teve acolhimento parcial pelo TJSP. O MP-SP requereu:

- (i) A apresentação, no prazo de 180 dias, das condições atuais e as medidas adotadas para implantação ou melhoria do sistema municipal de saneamento básico, incluindo dados sobre a infraestrutura física, equipamentos e recursos humanos e planos de capacitação permanente de seus quadros profissionais relacionados a este gerenciamento;
- (ii) A apresentação, até 31/12/2017, da conclusão do Plano Municipal de Saneamento Básico, e sua integração ao Plano Regional de Saneamento Básico da UGRHI 08 Sapucaí Mirim/Grande;
- (iii) A apresentação, no prazo de 90 dias, do andamento do processo licitatório para contratação da empresa técnica especializada conduzida pela Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos;
- (iv) A inclusão, no prazo de 12 meses, em sua Lei Orçamentária, de dotação suficiente para custear a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, caso o processo licitatório para contratação de empresa especializada para elaboração do plano realizada pelo Governo Estadual não se concretize;



- (v) A juntada aos autos de relatórios trimestrais demonstrativos das medidas adotadas, até que se considere integralmente cumprido;
- (vi) A fixação de multa diária, no caso de descumprimento.

Somente os dois primeiros itens foram acolhidos, sendo retificada a data do segundo item para o dia 31/12/2018. O item (i) foi atendido pela Prefeitura no prazo estipulado. Quanto ao item (ii), o Município juntou o Plano de Saneamento Básico ao processo antecipadamente em 22/11/2018. O MP-SP, então, pugnou que a Prefeitura incluisse a Política Municipal de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos. A Prefeitura acatou o pedido e encaminhou o PL do referido programa municipal. Contudo, o MP arguiu que ainda não havia sido apresentada a Integração do Plano Municipal ao Plano Regional de Saneamento Básico da UGRHI 08 Sapucaí Mirim/Grande para as políticas de manejo de resíduos sólidos, tendo requerido a integração em 90 dias.

Após a Prefeitura apresentar a integração dos planos, o MP-SP solicitou ajustes quanto à política de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em 1 ano, com a apresentação do devido relatório. O pedido foi acolhido em 07/04/2020. Porém, a intimação não foi respondida pela Prefeitura. Em 15/05/2022, o Judiciário acolheu novo pedido do MP-SP para cumprimento das providências contra a Prefeitura. O relatório foi apresentado pela Prefeitura em 15/08/2022.

Então, O MP-SP requereu, e o judiciário acolheu, a comprovação das seguintes exigências, no prazo de 6 meses:

- a) Acerca das áreas de monitoramento de descarte irregular de resíduos sólidos, apresentação do mapeamento dos 15 locais utilizados de maneira inadequada para a instalação das câmeras e quais as providências adotadas até o momento para realização da central de monitoramento 24h;
- b) Demonstração documental do cadastramento na Plataforma de Gestão de Resíduos Sólidos (<https://bit.ly/PlataformaGestaoResiduos>), conforme já requerido a fl. 319;
- c) Apresentação, pormenorizadamente, de planejamento, estudos e cronograma de implementação dos programas ambientais municipais “Futuro Limpo” e o Programa de Coleta Seletiva;

d) Informação e demonstração das providências adotadas pelo Departamento de Tributação Municipal para que ocorra o recadastramento dos lotes e proprietários infratores ambientais visando ao controle eficaz pelo Departamento de Municipal de Controle e Fiscalização Ambiental.

Em Cumprimento de Sentença, publicado em 27 de outubro de 2023, foi intimada à Fazenda Municipal para demonstrar o integral cumprimento das medidas solicitadas pelo MP-SP, de forma pormenorizada e documental. A Prefeitura apresentou tempestivamente relatório pormenorizado comprovando integral cumprimento às medidas, cumprindo a sentença e o processo foi, então, encerrado.

Uma vez que o processo foi encerrado com o acolhimento da documentação fornecida pela Prefeitura, não se vislumbram impactos diretamente decorrentes dessa ação na hipótese em que se cogite alterar a forma de gestão e execução dos serviços de saneamento básico no Município. Porém, conforme visto, a temática da qualidade dos serviços já foi objeto de ações posteriores, de forma que é imprescindível adotar as cautelas necessárias para garantir o serviço de forma adequada à população e aderente à normativa aplicável, consequentemente, evitando novas ACPs.

d. Ação Civil Pública n.º 1004176-33.2016.8.26.0070

Trata de Ação Civil Pública Ambiental com pedido de tutela de urgência impetrado pelo MP-SP, em 13/12/2016, em face do Município de Batatais e da empresa Seleta Meio Ambiente (“Seleta”). O processo é originário de inquérito civil que investigou informações trazidas por ex-funcionário da empresa requerida Seleta, contendo mídia fotográfica de irregularidades no descarte de resíduos – sem o devido tratamento – nos cursos-d’água. As informações foram confirmadas em sede de inquérito. Foi requerido, em tutela de urgência, que os réus fossem condenados de imediato:

- a) Ao cumprimento de obrigação de não fazer consistente em absterem-se de lançar o esgoto parcialmente tratado em curso-d’água (retratado na figura 6 do laudo de vistoria de fls. 89);
- b) Nas obrigações de fazer de:



- b.1) Pelos requeridos, corrigir o lançamento periódico de efluente parcialmente tratado em corpo-d'água mediante a aquisição de equipamentos adequados para o trabalho; e
- b.2) realizar análise físico-química e microbiológica no córrego (corpo receptor), em pontos de coleta localizados à montante e à jusante dos pontos de lançamento dos efluentes da ETE, bem como no próprio efluente final da ETE;
- b.2.1) durante a coleta, resguardar distância de 50 metros entre o(s) ponto(s) de lançamento de esgoto tratado (ETE) e os pontos (montante e jusante) em que serão feitas as coletas, assegurando-se, outrossim, que não haja qualquer outro descarte de esgoto entre os pontos de coleta e de descarte da ETE;
- b.3) Pelo requerido Município de Batatais, fiscalizar e identificar as empresas que estão realizando o lançamento “sem tratamento” de seus efluentes com danos operacionais na ETE, bem como identificar o ponto de contaminação do córrego à montante do lançamento do efluente da ETE.
- b.4) Aos requeridos, cumprir obrigação de fazer consistente em apresentar mensalmente relatórios dos ensaios dos efluentes tratados, de modo a verificar se a operação da ETE apresentou melhorias nos aspectos operacionais com eficiência dentro dos padrões das legislações pertinentes;
- c) Aos requeridos, cumprir obrigação de fazer consistente em avaliar e realizar reparos no sistema de fornecimento de energia e sua capacidade, com finalidade de prevenir paradas do sistema que possam causar danos ao processo de tratamento.

Para comprovação dos itens “a”, “b” e “c”, requereu, dentro de 60 dias, laudo técnico elaborado por profissional com ART, além de pedir a intimação da CETESB e FUNEP e perito judicial para acompanhamento dos trabalhos, com produção de relatórios periódicos.

No mérito, pediu a condenação dos réus, ao cumprimento dos mesmos itens “a”, “b” (incluindo todos os subitens, b.1, b.2, b.3 e b.4) e “c” requeridos em sede de liminar, como também: (d) ao pagamento de indenização pelos danos morais



coletivos resultantes do descarte irregular de carreadores sólidos nos recursos hídricos acima do limite previsto pela legislação, em valor a ser fixado na decisão, e a ser revertido ao Fundo Municipal do Meio Ambiente; e ao pagamento de e) honorários à FUNEP no importe de 10 salários mínimos paulistas, em contraprestação aos trabalhos realizados.

Em 15/12/2016, o Juiz de Direito da 1ª Vara Cível de Batatais julgou parcialmente procedente o pedido de tutela de urgência para o fim de: (i) impor aos réus a obrigação de não fazer consistente na abstenção, em 30 dias, do lançamento do esgoto parcialmente tratado em curso-d'água, (ii) determinar aos réus a promoverem, em 60 dias, a correção do período de lançamento de efluente parcialmente tratado em corpo-d'água mediante a aquisição de equipamentos adequados para o trabalho e (iii) determinar ao requerido Município de Batatais a obrigação de fiscalizar e identificar as empresas que estão realizando o lançamento sem tratamento de seus efluentes com danos operacionais na ETE, bem como identificar o ponto de contaminação do córrego à montante do lançamento do efluente da ETE. Tudo isso sob pena de multa diária, fixada em R\$1.000,00 por dia de descumprimento.

Em 03/03/2017, a PGM de Batatais apresentou contestação, pedindo para:

- (i) declarar a ilegitimidade de parte com relação ao Município de Batatais, nos termos do art. 338 c/c art. 485, VI, todos do Código de Processo Civil;
- (ii) superada a arguição de ilegitimidade de parte (hipótese aduzida apenas por argumentação), extinguir a demanda, sem resolução de mérito, em razão da falta de interesse de agir/inadequação da via eleita, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil;
- (iii) mais uma vez entendendo não ser a hipótese de extinção preliminar da ação, julgar a Ação Civil Pública totalmente improcedente, isentando o Município de qualquer das sanções/cominações impostas nessa demanda, inclusive no que tange à aplicação de danos morais coletivos;
- (iv) no caso/hipótese de eventual deferimento de algum pleito formulado pelo Requerente (aduzida apenas para efeito de argumentação), que a eventual indenização por danos morais seja fixada em patamares



- razoáveis e proporcionais, evitando-se o enriquecimento sem causa e, por conseguinte, a saída indevida de erário municipal;
- (v) alternativamente, deixar de aplicar multa ao Requerido, ou diminuir o seu valor, sob pena de prejuízo ao erário e, por clara consequência, à própria população;
 - (vi) autorizar o prolongamento dos prazos para o cumprimento das medidas, objetivando-se atender ao interesse público primário;
 - (vii) no caso de derrota do Poder Público, ora Requerido, vedar o pagamento de honorários advocatícios, por expressa vedação constitucional e proibição infralegal;
 - (viii) conhecer e admitir o prequestionamento das matérias aduzidas na peça de defesa, sobretudo para a promoção dos recursos extremos pertinentes.

Em 01/03/2018, a empresa Seleta Meio Ambiente apresentou contestação, pedindo ser indeferida liminarmente a ação em relação à Requerida Seleta, ou, caso assim não entendesse o Juízo, requerendo, no mérito, a total improcedência da Ação Civil Pública, absolvendo-se a Requerida Seleta de qualquer responsabilidade no caso presente, afastando ainda qualquer condenação desta aos pedidos de obrigação de fazer e não fazer, bem como eventual recomposição do dano ambiental, ao pagamento de honorários periciais em favor do assistente técnico do Ministério Público e, finalmente, ao pagamento de eventual indenização por danos morais coletivos.

Não obstante, em 05 de setembro de 2023, o MP-SP, em resposta ao último despacho, sugeriu, em face de ação civil de improbidade administrativa da empresa Seleta, se não seria mais sensato substituí-la por empresa mais idônea, ou realizar a concessão do serviço público. O Juiz, em 05/12/2023, intimou a prefeitura a responder esse questionamento, assim como determinou a realização da perícia judicial para a verificação dos fatos alegados.

1.8 PONTOS DE ATENÇÃO

a. Atividade de regulação

Conforme detalhado no Capítulo 2.4, que examinou os aspectos regulatórios, constatou-se que o Município de Batatais não dispõe de entidade com autonomia decisória a quem tenham sido atribuídas as funções de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. A ausência dessa entidade tanto obsta eventual opção pela concessão dos serviços, como impede o acesso a recursos federais (inclusive, empréstimos de recursos geridos por instituições federais). Há, portanto, que se resolver prontamente a lacuna.

Para tanto, é possível optar por uma das seguintes medidas:

- (i) criar agência reguladora municipal, o que demanda disponibilidade de criação de novos cargos ou eventual deslocamento de pessoal alocado em outros órgãos; ou
- (ii) na hipótese em que se opte pelo modelo de prestação dos serviços de forma totalmente concedida à iniciativa privada, pela transformação do SAEMAB; ou
- (iii) pela delegação da função à entidade de regulação já existente, que já exerce a atividade para outras localidades e que seja considerada aderente às normas de referência editadas pela ANA, podendo-se optar:
 - a. pela delegação à ARES-PCJ, a exemplo de diversos municípios vizinhos, como Ribeirão Preto; ou
 - b. pela ARSESP, que, a despeito de ser vinculada à Administração Indireta Estadual, é responsável pela atividade em diversos municípios (inclusive, localidades não atendidas pela SABESP).

Vale relembrar que a escolha de entidade reguladora deverá ser formalizada mediante contrato de prestação de serviços, não sendo possível alterá-la até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços (§1º-B do art. 23 da LNSB).



b. Contratos

Os contratos em curso, de forma geral, estão bastante próximos ao encerramento de sua vigência, o que gera um ponto de atenção relevante para eventual modelagem da prestação dos serviços de forma diversa da atual, devendo ser considerada a análise quanto à pertinência de manutenção de escopos isolados ou sua conjugação junto a objeto mais amplo.



PARTE 2 - DIAGNÓSTICO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A presente seção tem como objetivo realizar um diagnóstico econômico-financeiro no âmbito a estruturação de concessão dos serviços de Saneamento no Município de Batatais. Busca-se avaliar os principais aspectos econômicos que podem, de alguma forma, impactar a viabilidade do projeto, ou que são determinantes para os resultados finais na modelagem econômico-financeira. Essa parte do estudo será dividido em quatro subseções.

Inicialmente, são abordados os aspectos socioeconômicos do Município, explorando sua população, Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, distribuição de renda e outros fatores relevantes. Essa análise contextualiza o cenário socioeconômico no qual os serviços de saneamento estão inseridos, além de avaliar a capacidade de pagamento da população das tarifas relacionadas aos serviços.

Em seguida, o relatório direciona seu foco para a situação fiscal do município, examinando suas receitas, despesas, endividamento e capacidade de pagamento. A análise tem como foco inicial os parâmetros de capacidade de pagamento e responsabilidade fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional. Avalia-se, também nesta seção, aspectos que podem afetar a viabilidade do projeto em termos de comprometimento de receita do município.

A terceira seção concentra-se em uma análise do perfil atual da prestação de serviços de água e esgoto em Batatais. Por meio da avaliação da demanda, custos, arrecadação e estudos comparativos de *benchmarking*, busca-se identificar as principais características econômicas dos serviços existentes e sua capacidade financeira atual.



2.1 PERFIL SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO

Esta seção tem como objetivo apresentar um perfil socioeconômico do município de Batatais. A análise versará sobre as características populacionais e renda média e distribuição de renda da população. Para tanto, serão utilizadas as informações de bases de dados públicas, em específico, censos populacionais e PIB dos Municípios do IBGE e informações do Cadastro Único para Programas Sociais, CadÚnico, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Em termos populacionais, o município conta atualmente com uma população de pouco mais de 58 mil habitantes. Ao se comparar a população entre CENSOS (2010 e 2022), verifica-se um crescimento no período de 3,41%, que representa um taxa anual de crescimento de 0,26%. Para fins de comparação, o Estado de São Paulo apresentou um crescimento de 7,63% (0,57% a.a.) e o Brasil de 6,46% (0,48% a.a.).

Tabela 6: População de Batatais

	2010	2022	Crescimento Período	Crescimento Anual
População	56.476	58.402	3,41%	0,26%

Fonte: IBGE

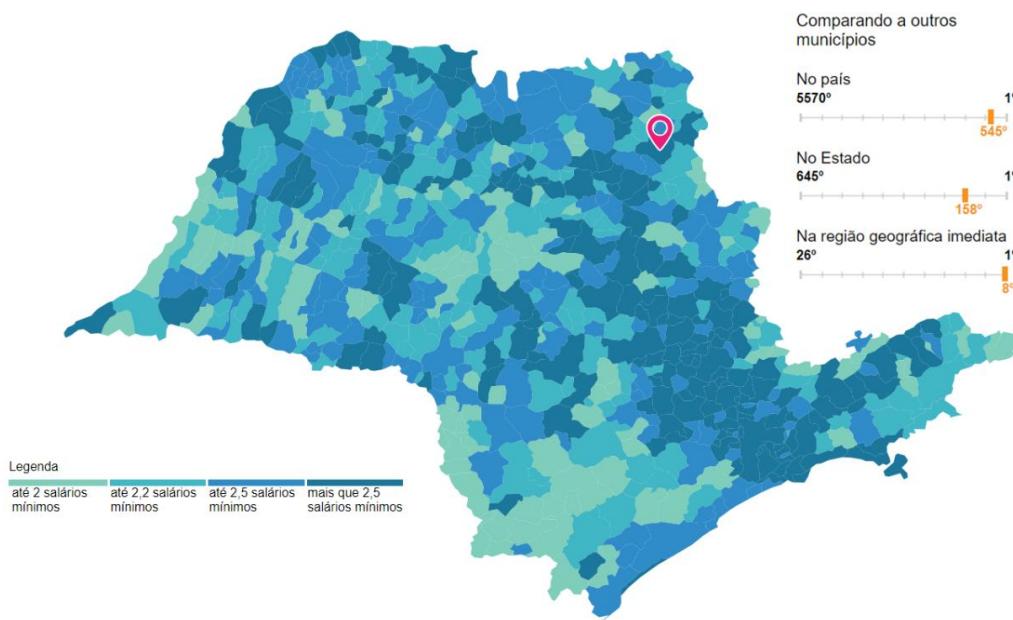
Com relação à renda do município, o primeiro dado relevante diz respeito a renda média da população. Os dados mais atuais de renda disponíveis são de 2021, e foram obtidos na bases de dados do IBGE. Inicialmente, tem-se que a parcela da população ocupada era de 28,35% e o salário médio mensal era de 2,5 salários mínimos, em real de 2021, o equivalente a R\$ 2.750,00. A imagem a seguir indica que o município possui uma boa posição quando comparada ao resto do estado neste parâmetro.

Este indicador refere-se somente aos trabalhadores formais – um segundo indicador de renda, mais abrangente, é o PIB per capita. Em 2021 o PIB per capita de Batatais foi de R\$ 38.097,08, equivalendo a R\$ 3.174,75 mensais. Em termos comparativos, apesar de uma piora na classificação em relação à renda dos trabalhadores formais, ainda apresenta valor superior a mais de 60% dos municípios



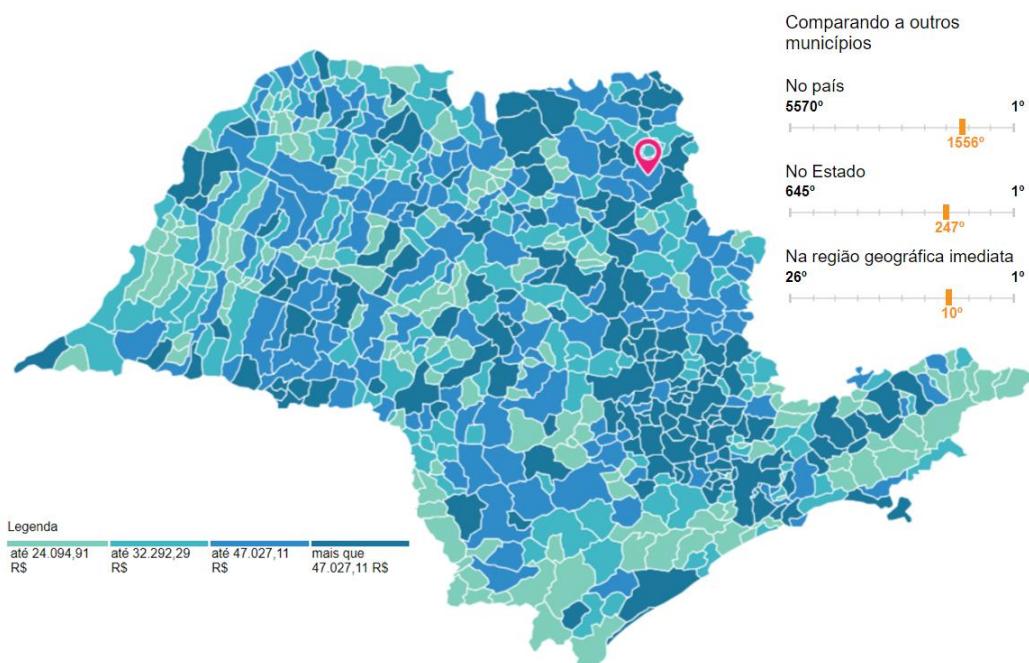
de São Paulo. As figuras abaixo apresentam a distribuição da renda formal e do PIB per capita no estado.

Figura 1: Renda população ocupada - Estado de São Paulo (2021)



Fonte: IBGE

Figura 2: PIB per capita - Estado de São Paulo (2021)



Fonte: IBGE



Cabe, ainda, avaliar como se dá a distribuição de renda no município. Para tal, foram utilizados dados do CadÚnico, um instrumento de coleta de dados e informações criado em 2001 pelo Decreto n.º 9364 da Presidência da República, que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. Por ser um cadastro que permite, em regra, acesso a todos os programas sociais governamentais, o cadastro apresenta uma boa cobertura sobre as populações de baixa renda de todo o país com precisão, e em constante atualização.

Com isso, o CadÚnico permite a identificação da quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade de renda. O cadastro identifica três faixas de renda que permitem a mensuração da parcela economicamente vulnerável: a primeira é a de famílias consideradas em situação de extrema pobreza, que possuem renda familiar per capita de até R\$ 109,00; a segunda, de pessoas em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita é de até R\$ 218,00; e, a última, com renda per capita acima de R\$ 218, mas abaixo de meio salário-mínimo (R\$ 706,00 à época). Ressalva-se que a faixa de renda familiar não considera os benefícios sociais, mas somente a renda obtida de trabalho e outras fontes.

No final de 2022, havia 16.587 cidadãos no Município de Batatais cadastradas no CadÚnico, aproximadamente 28% da população. Do total de pessoas cadastradas, 80% possuíam renda per capita abaixo de meio salário mínimo, ou seja, em situação vulnerável, representando 23% do total da população. O quadro a seguir resume a distribuição entre as faixas de renda. O cadastro aponta 16% da população em situação de pobreza ou extrema pobreza, sendo que 13% estão em situação de extrema pobreza.

Tabela 7: Faixas de Renda CadÚnico

		Número de Pessoas	% Pop. Total	% CadÚnico
População 2022		58.402	-	-
CadÚnico	Total	16.587	28%	-
	Total Vulnerável	13.293	23%	80%
	Até 1/2 Sal. Mín	4.107	7%	25%
	Pobreza	1.814	3%	11%
	Extrema Pobreza	7.372	13%	44%

Fonte: CadÚnico



Por fim, é importante avaliar como a renda da população está comprometida com as despesas com serviços de saneamento. Os valores de faturamento serão apresentados posteriormente, mas, a partir dos dados de consumo de água e estrutura tarifária vigente, tem-se que a conta mensal média dos serviços é de R\$ 55,85 e que a cobrança anual pelos serviços de manejo de resíduos sólidos é, em média, de R\$ 214,79, representando um valor mensal de R\$ 17,90. A média de habitantes por economia nas residências, segundo dados levantados, é de aproximadamente 2,3 habitantes por domicílio. O quadro a seguir apresenta o valor da renda estimado para as diferentes faixas de renda e o percentual comprometido com os serviços de Saneamento.

Para composição da renda das famílias foram utilizados os seguintes critérios:

1. Composição Familiar de 2,3 habitantes (média de habitantes por economia);
2. Salário mínimo vigente: R\$ 1.412,00;
3. Benefício mínimo do Bolsa Família: R\$ 600,00 por família, somados ao valor da renda das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
4. Renda média: PIB per capita de 2021 atualizado pelo IPCA.

Os resultados indicam que há comprometimento significativo da renda nas parcelas mais vulneráveis da população. A ONU considera como limite prudencial de comprometimento da renda com serviços de saneamento até 3% – já algumas literaturas indicam que esse percentual pode ser de até 6%. Nota-se que, mesmo considerando o benefício do Bolsa Família, as famílias mais vulneráveis chegam a ter 8,67% da renda comprometida com essas despesas. O resultado não indica a inviabilidade do projeto, mas, sim, a importância da incorporação de mecanismos de subsídio cruzados favorecendo a parcela da população de menor renda.



Tabela 8: Comprometimento da Renda com Saneamento

Faixa	Renda Familiar (R\$)	Conta Água e Esgoto (R\$)	Taxa Resíduos (R\$)	% Conta Água e Esgoto	% Taxa Resíduos	% Saneamento
Até 1/2 Sal. Mín.	1.623,80	55,85	17,90	3,44%	1,10%	4,54%
Pobreza	1.101,40	55,85	17,90	5,07%	1,63%	6,70%
Extrema Pobreza	850,70	55,85	17,90	6,57%	2,10%	8,67%
Renda Média	3.513,62	55,85	17,90	1,59%	0,51%	2,10%

Fonte: FUNDACE.

2.2 SITUAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO

Esta seção busca apresentar um breve panorama da situação fiscal do município. O objetivo, no âmbito do projeto de estruturação da concessão dos serviços de saneamento, é identificar a capacidade de obtenção de recursos do município e possíveis limitadores para o projeto. Assim, serão discutidos aspectos da capacidade de pagamento, indicadores de responsabilidade fiscal e comprometimento da receita corrente líquida do município.

A primeira análise trata da capacidade de pagamento do município – para esta discussão são utilizados os indicadores disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Conforme definido na Portaria n.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023, do Ministério da Fazenda, o STN utiliza três indicadores para mensurar a capacidade de pagamento e saúde fiscal de um município. É válido destacar que, no relatório, foram consideradas as estimativas conforme calculadas pelo Tesouro Nacional. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e de outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens explicitados e detalhados na LRF. A portaria define os seguintes indicadores:

1. Endividamento (DC): mostra a relação entre o estoque da dívida e as Receitas Correntes do município:

$$DC = \frac{\text{Dívida Consolidada Bruta}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

2. Poupança Corrente (PC): demonstra o comprometimento das receitas correntes com as despesas, ou seja, a capacidade de poupar do município. Valores menores do indicador apontam uma maior disponibilidade de receita corrente para financiar investimentos ou amortização de dívidas e pagamentos de juros (não incluídos na despesa corrente):

$$PC = \frac{Despesa\ Corrente}{Receita\ Corrente\ Ajustada}$$

3. Liquidez Relativa (LR): mensura a liquidez financeira do município em relação à sua Receita Corrente Líquida. De acordo com o STN⁴⁵, os parâmetros estipulados “buscam valorizar a formação de colchões de liquidez pelos entes subnacionais, premiando aqueles que se apresentem mais resilientes fiscalmente”. Quanto maior o indicador, maior o colchão de liquidez do município:

$$LR = \frac{Disponibilidade\ de\ Caixa\ Bruta - Obrigações\ Financeiras}{Receita\ Corrente\ Líquida}$$

Para o cálculo dos indicadores de Endividamento e Liquidez, a fonte de dados utilizada é o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do último exercício. Já o indicador de poupança corrente se dá a partir de dados dos Balanços anuais dos últimos três exercícios, determinando uma média ponderada do indicador calculado para cada ano, com peso 0,50 para o período mais recente, 0,30 para o período anterior e 0,20 para o período mais distante.

Para os três indicadores são atribuídos *ratings* A, B ou C, conforme o resultado obtido em cada indicador. Finalmente, a CAPAG, com base nestes três indicadores, confere um *rating* que atesta se o ente é elegível a contrair novos empréstimos com garantia da União – *ratings* A ou B atestam que o ente é elegível para obtenção de garantia. Os critérios para atribuição dos *ratings* seguem nos quadros a seguir.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/ministerio-da-fazenda-altera-metodologia-para-calculo-da-analise-da-capacidade-de-pagamento-capag>. Acesso em: 28 mar. 2024.



Tabela 9: Rating Indicadores Fiscais STN

Indicador	Sigla	Faixas de Valores	Classificação Parcial
Endividamento	DC	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 100%	B
		DC ≥ 100%	C
Poupança Corrente	PC	PC < 85%	A
		85% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Liquidez Relativa	LR	RL ≥ 5%	A
		0 < RL < 5%	B
		LR ≤ 0%	C

Fonte: Portaria N.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023.

Tabela 10: Rating Capag Municípios

Classificação Parcial do Indicador			Classificação Final da Capacidade de Pagamento
Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez Relativa	
A	A	A	A
A	B	A	
A	A	B	
B	A	A	B
C	A	A	
B	B	A	
C	B	A	
B	A	B	
C	A	B	
A	B	B	D
B	B	B	
C	B	B	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: Portaria N.º 1.583, de 13 de dezembro de 2023.



Além dos índices que compõem a nota da CAPAG, o Tesouro Nacional também apresenta outros dois indicadores da saúde fiscal do município, com as fórmulas apresentadas a seguir:

1. Dívida Consolidada Líquida: relaciona a dívida consolidada deduzida da disponibilidade de caixa com a receita corrente líquida. É um outro indicador da disponibilidade de recursos para cobrir dívidas dos municípios, tendo como limite prudencial 200%, ou seja, as dívidas consolidadas líquidas não podem superar duas vezes a receita corrente líquida do município:

$$IDCL = \frac{\text{Dívida Consolidada Líquida}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

2. Despesa com Pessoal: relaciona o total comprometido com a folha de pagamento do município e a receita corrente líquida, tendo como limite para municípios 60% da receita comprometida com a despesa com pessoal:

$$IDP = \frac{\text{Despesa Total com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

O seguinte quadro apresenta os valores levantados das contas municipais:

Tabela 11: Contas Municipais - Batatais (R\$)

Conta	Resultado 2023
Receita Corrente Líquida	277.574.847,21
Dívida Consolidada Bruta	48.484.182,16
Dívida Consolidada Líquida	19.721.974,19
Disponibilidade de Caixa	22.247.699,88
Obrigações Financeiras	26.655.483,38
Disponibilidade de Caixa Líquida	-4.407.783,50

Fonte: Siconfi - STN



Tabela 12: Contas Municipais - Batatais (R\$)

	2023	2022	2021
Receita Corrente Ajustada	334.709.302,65	313.137.107,46	262.537.297,44
Despesas Correntes	268.726.964,96	222.524.612,75	184.168.740,62

Fonte: Siconfi - STN

Tabela 13: Resultado dos Indicadores e Rating CAPAG

Indicador	Resultado 2023	Rating
DC	17,47%	A
PC	75,49%	A
LR	-1,59%	C
IDCL	7,11%	-
IDP	52,11%	-

Fonte: FUNDACE.

Cabe ainda analisar alguns aspectos fiscais do município que poderiam afetar o projeto caso o modelo adotado seja de uma Parceria Público Privada. A Lei n.º 11.079/04, a lei federal de PPPs, estabelece o valor máximo de 5% de comprometimento da RCL com pagamentos de contraprestações pecuniárias de PPPs para entes públicos, para que não haja comprometimento da possibilidade de receber garantias ou transferências voluntárias da União. A previsão consta do art. 28 da referida lei:

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei n.º 12.766, de 2012). (Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004)

Contudo, a interpretação quanto ao cômputo desse limite foi alterada em abril de 2023, pela Portaria STN/MF n.º 138 do Ministério da Fazenda. Conforme o novo entendimento, não entrarão no cômputo para fins de estabelecer o limite de 5% nem



as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens que serão objeto da PPP, nem o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis. Dessa forma, na prática, há uma liberação de maior volume de recursos para os municípios empregarem em PPPs, quer seja a do projeto em tela nesse relatório, quer sejam outras que convenham aos municípios.

Para fins de análise da capacidade do município, faz-se necessário projetar a RCL. Para isto, seguiu-se a RSF n.º 43/2001, utilizando o fator de atualização calculado e divulgado pelo Tesouro Nacional. A taxa de crescimento mais atual disponível foi calculada em 0,219065888%⁴⁶. Como base para as projeções foi utilizada a Receita Corrente Líquida ano de 2023, conforme quadros anteriores.

Adicionalmente, identificou-se que o Poder Concedente não tem despesas com PPPs realizadas nos últimos anos. Assim, há espaço para o comprometimento da RCL com novos projetos. Conforme valores projetados da RCL, o limite de comprometimento, para que se possa obter garantias da União, é de aproximadamente R\$ 22 milhões em 2023, devendo ainda ser considerados os custos atuais dos serviços. Ressalva-se que, na hipótese de concessão comum, a receita da concessionária é constituída principalmente pela cobrança de tarifa, não implicando restrições quanto ao limite de comprometimento da receita do município, devendo se atentar para a capacidade de pagamento da população.

Deve-se, ainda, garantir que o projeto não afete o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define um limite máximo de endividamento para municípios. O limite é definido pelo art. 3º da Resolução n.º 40 de 2001 do Senado Federal:

Art. 3º. A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

- I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e
- II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º. (Brasil, 2001)

⁴⁶ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2024/26>. Acesso em: 05 abr. 2024.



Conforme apresentado anteriormente, o valor calculado para o município é 7,11% em 2023 – indicando, assim, que não há margem significativa para atendimento da LRF nesse quesito.



2.3 SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Esta seção objetiva apresentar um diagnóstico econômico-financeiro dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município. A análise versará sobre aspectos de demanda (número de economias e volume dos serviços), custos e receitas relacionadas. Para isso, serão utilizados dados disponibilizados pelo município e informações do Sistema Nacional de Informações do Saneamento (SNIS).

2.3.1 Demanda

No aspecto econômico, faz-se importante o dimensionamento dos serviços em termos de número de unidades atendidas e volumes operacionais, que vão estar diretamente relacionados aos custos e receitas. Desse modo, esta seção busca apresentar a evolução do número de ligações e economias no município, assim como os volumes consumidos e faturados de água e esgoto.

Inicialmente, cabe destacar que não foi verificada variação no número de ligações e economias nos dados fornecidos pelo município. Ainda, de acordo com o SNIS, tem-se que 100% da população urbana é atendida com os serviços de abastecimento de água e, próximo a 99%, com esgotamento sanitário, não tendo prestação de serviços em áreas rurais. Assim, a tabela a seguir resume os quantitativos indicados em termos de atendimento:

Tabela 15: Ligações e Economias de Água

	Unidades
Ligações Totais	26.827
Ligações Ativas	25.782
Ligações Micromedidas	25.522
Economias Ativas	26.182
Economias Residenciais	25.046

Fonte: Município de Batatais



O nível de ativação verificado é de 96%, e de unidades micromedidas é de 95%. Com relação à categoria das unidades, tem-se que 95% das economias são residenciais. A razão economias por ligação (densidade) é de 1,015, ou seja, há baixa densidade no Município. Com relação ao perfil de consumo, o consumo médio se apresentou relativamente constante entre 2016 e 2022, entre 11 m³ e 12 m³ mensais por economia, apresentando um crescimento no último período, quando passou para 13,16 m³ por economia, por mês.

Tabela 16: Volume Consumido e Faturado de Água

Ano	Consumido	Faturado	Faturado/ Consumido
2016	11,91	13,95	1,17
2017	11,98	14,10	1,18
2018	11,68	13,98	1,20
2019	11,71	14,15	1,21
2020	12,05	14,52	1,21
2021	11,63	14,33	1,23
2022	11,20	14,16	1,26
2023	13,16	14,80	1,12

Fonte: Município de Batatais

Ainda com relação aos volumes apresentados, verifica-se que a relação média entre faturado e consumido se mantém próxima a 1,20 nos anos iniciais, caindo para 1,12 no último período. Uma possível explicação é aumento verificado no consumo médio, que pode ter como implicação um aumento no número de unidades consumindo acima do valor mínimo de cobrança, o que aproxima o valor consumido ao faturado.

O quadro seguinte apresenta os dados relativos aos serviços de esgotamento sanitário, de modo que os valores demonstrados são constantes entre os anos de 2016 e 2023. Tomando a cobertura de água igual a 100% da área urbana, tem-se que a cobertura de esgoto é de 98,97%. Os níveis de ativação, unidades residenciais e densidade mostram-se similares aos verificados para o serviço de água, o que era esperado, tendo em vista o alto nível de cobertura.



Tabela 17: Ligações e Economias de Esgoto

	Unidades
Ligações Totais	26.553
Ligações Ativas	25.537
Economias Ativas	25.937
Economias Residenciais	24.818

Fonte: Município de Batatais

2.3.2 Custo dos serviços

Para análise dos custos operacionais dos serviços de água e esgoto, foram utilizados dados do SNIS disponibilizados pela Prefeitura. Para os anos de 2016 até 2022, as informações foram extraídas do SNIS, onde estão disponíveis por tipo de despesa, não havendo dados para o ano de 2017. Para o ano de 2023, o Município forneceu as informações que foram tabulas com o mesmo agrupamento do SNIS, sendo excluídas as despesas com obras identificadas nos demonstrativos enviados.

O quadro a seguir resume as informações levantadas. A primeira parte apresenta os valores, atualizados pelo IPCA para dezembro de 2023. Na segunda metade consta o custo por ligação (calculado pela divisão entre o custo anual e o número total de ligações atendidas – água e esgoto). Inicialmente, é possível verificar que os custos aumentam significativamente após 2018. Os anos de 2020 e 2021 apresentam os maiores valores, explicados principalmente por um aumento nos gastos com eletricidade em 2020 e outras despesas em 2021.

Em termos relativos, os custos com energia elétrica são os mais representativos – na média, representam próximo a 50% dos custos do Município. Gastos com pessoal e serviços de terceiros são os próximos gastos mais representativos, com pouco mais de 20% e 15% de participação, respectivamente.



Tabela 18: Custo dos Serviços de Água e Esgoto -2023 (R\$)

Custo Anual						
Ano	Pessoal	Produtos Químicos	Energia Elétrica	Serviços de Terceiro	Outras	Total
2016	4.904,71	261,48	6.476,54	1.504,80	1.105,65	14.253,17
2017						
2018	4.666,29	248,79	8.764,36	1.488,61	0,00	15.168,05
2019	4.974,84	620,19	7.603,69	7.230,43	0,00	20.429,15
2020	4.752,89	682,49	17.445,25	3.110,80	0,00	25.991,44
2021	4.407,25	633,94	9.528,58	2.880,23	9.687,55	27.137,55
2022	4.162,03	1.050,67	11.044,80	2.309,92	1.933,91	20.501,32
2023	4.826,32	1.008,36	9.884,01	2.696,09	3.642,04	22.056,83
Custo por Ligação						
Ano	Pessoal	Produtos Químicos	Energia Elétrica	Serviços de Terceiro	Outras	Total
2016	95,58	5,10	126,21	29,32	21,55	277,75
2017						
2018	90,93	4,85	170,78	29,01	0,00	295,56
2019	96,94	12,08	148,17	140,89	0,00	398,08
2020	92,61	13,30	339,94	60,62	0,00	506,47
2021	85,88	12,35	185,67	56,12	188,77	528,80
2022	81,10	20,47	215,22	45,01	37,68	399,49
2023	94,05	19,65	192,60	52,54	70,97	429,80

Fonte: Município de Batatais e SNIS

O Município também apresentou a projeção dos custos para o ano de 2024. O valor total esperado é de R\$ 22,81 milhões. Apesar de não ser possível identificar todas as contas avaliadas anteriormente, os custos com pessoal e energia elétrica podem ser destacados, encontrando-se em R\$ 8,9 milhões e R\$ 4,08 milhões – o que é próximo ao valor esperado, dada a média dos demais períodos.

2.3.3 Arrecadação

A cobrança pelos serviços de água e esgoto no município de Batatais é instituída pela Lei Municipal n.º 2071, de 21 de dezembro de 1994, e suas alterações posteriores. O valor atual da tarifa foi definido pelo Decreto n.º 4478, de 16 de janeiro de 2024. A estrutura tarifária vigente está apresentada nos quadros abaixo. A tarifa possui caráter progressivo com relação ao consumo, sem diferenciação de valor entre diferentes categorias.



Tabela 19: Estrutura Tarifária - Batatais

TARIFA DE ÁGUA / CONSUMO POR LITRO	VALOR (R\$)
0 A 10.000 litros	R\$ 22,57 (tarifa mínima)
10.001 a 30.000 litros	R\$ 0,00367006 por litro
Acima de 30.001 litros	R\$ 0,00550615 por litro

TARIFA DE ESGOTO POR CONSUMO DE ÁGUA MENSAL	VALOR (R\$)
Até 15.000 litros	R\$ 11,14 (por ligação)
Acima de 15.001 litros	25% sobre o valor da tarifa de água consumida

Com relação ao histórico de arrecadação, as informações recebidas do Município constam no quadro abaixo. Os valores foram atualizados para real de dezembro de 2023 pelo IPCA. Não foram fornecidas informações sobre os volumes faturados de esgoto, sendo assim, para os cálculos relativos, foram estimados como 50% do volume faturado de água, tendo em vista que o consumo médio de água é inferior aos 15 mil litros.

As receitas diretas, avaliadas em termos reais, apresentam relativa estabilidade ao longo dos anos. Os valores absolutos, relativos ao número de ligações e por metro cúbico faturado, não apresentam variações significativas. As receitas indiretas representam, em média, 2,6% do total de receitas diretas nos últimos 4 anos (2020 a 2023), de modo que os valores se mostram maiores entre 2016 e 2019, tendo representado 12,31% em 2017.

Tabela 20: Faturamento serviços de Água e Esgoto - 2023(R\$)

Ano	Água	Esgoto	Indireta	Total
2016	14.441,81	4.132,54	1.154,60	19.728,95
2017	15.236,02	4.355,58	2.412,56	22.004,16
2018	14.804,43	4.283,79	1.695,27	20.783,49
2019	14.829,37	4.312,77	1.060,92	20.203,06
2020	15.244,93	4.414,90	604,72	20.264,56
2021	14.125,96	4.151,63	459,99	18.737,58
2022	14.230,01	4.269,66	457,75	18.957,42
2023	15.101,75	4.454,83	455,56	20.012,14

Fonte: Município de Batatais

Tabela 21: Faturamento por Ligação de Água e Esgoto (R\$ por ligação 2023)

Ano	Água	Esgoto	Indireta
2016	560,19	161,83	44,79
2017	590,96	170,56	93,58
2018	574,22	167,75	65,75
2019	575,18	168,88	41,15
2020	591,30	172,88	23,46
2021	547,90	162,57	17,84
2022	551,94	167,20	17,75
2023	585,75	174,45	17,67

Fonte: Município de Batatais

Tabela 22: Tarifa Média serviços de Água e Esgoto - 2023 (R\$/m³)

Ano	Água	Esgoto
2016	3,29	1,89
2017	3,44	1,97
2018	3,37	1,95
2019	3,34	1,94
2020	3,34	1,93
2021	3,14	1,84
2022	3,20	1,92
2023	3,25	1,92

Fonte: Município de Batatais

Por fim, resta analisar o perfil de inadimplência do Município. Com base nas informações fornecidas, o quadro a seguir apresenta os valores faturados e



arrecadados nos últimos anos. A inadimplência média em todo período foi de 27% – no entanto, verifica-se uma tendência de alta nos períodos mais recentes, com 30,9% de inadimplência em 2023.

Tabela 23: Faturamento e arrecadação serviços de água e esgoto - 2023 (R\$)

Ano	Faturado	Arrecadado	Inadimplência
2016	19.728.952,88	15.414.265,54	21,9%
2017	22.004.157,31	16.650.697,39	24,3%
2018	20.783.489,63	14.970.856,03	28,0%
2019	20.203.063,42	14.602.426,19	27,7%
2020	20.264.557,13	14.939.047,69	26,3%
2021	18.737.583,30	13.490.477,59	28,0%
2022	18.957.424,88	13.405.794,92	29,3%
2023	20.012.138,66	13.822.316,32	30,9%

Fonte: Município de Batatais

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como manejo de resíduos, são considerados de utilidade pública (ou utilities). Nesse sentido, eles estão na mesma categoria dos serviços de provisão de gás, energia elétrica e água, todos essenciais para a sociedade e conhecidos por serem fornecidos por companhias caracterizadas por sua estabilidade, confiabilidade e tecnologia. Trata-se de serviços fundamentais, sendo que, na ocorrência de problemas, causam uma grande desordem para os usuários.

Consultando os dados dos últimos cinco anos do SERASA (empresa privada que se consolidou como uma referência em análises e informações para decisões de crédito), observa-se que o setor de utilities possui uma inadimplência média de 8,81%, oscilando de 7,6% a 9,76% no período. Verifica-se também que o setor representa 21,58% da inadimplência do total. Dessa forma, os níveis atuais do Município se encontram consideravelmente acima dos percentuais médios de serviços similares.



Tabela 24: Série histórica da taxa de inadimplência por setor no Brasil

Ano	Bancos / Cartões	Utilities	Telefonia	Varejo	Serviços	Financeiras	Securitizadoras	Outros	Total
2018	11,06%	7,66%	4,77%	5,11%	4,13%	3,57%	1,59%	1,78%	39,67%
2019	11,46%	8,17%	4,64%	4,96%	4,30%	3,79%	1,30%	1,88%	40,50%
2020	11,13%	8,81%	4,31%	5,21%	4,35%	3,79%	0,84%	1,77%	40,22%
2021	11,27%	9,04%	3,64%	5,07%	4,09%	3,89%	0,51%	1,70%	39,21%
2022	11,88%	9,39%	2,86%	5,12%	4,30%	5,59%	0,86%	1,63%	41,64%
2023*	13,41%	9,76%	2,29%	4,91%	4,54%	6,62%	0,78%	1,34%	43,66%
Média	11,70%	8,81%	3,75%	5,06%	4,29%	4,54%	0,98%	1,68%	40,82%

* Média até agosto 2023

Fonte: dados do Serasa (elaboração própria).

2.3.4 Saldo Operacional

Analisados os custos e receitas operacionais, relacionadas aos serviços de saneamento básico, faz importante analisar como se dá a relação entre arrecadação e custo. O objetivo principal é avaliar se a arrecadação tem sido suficiente para suprir os custos atuais do município, avaliando a adequação tarifária.

Nota-se, conforme exposto a seguir, que o Município apresenta déficit entre os custos realizados e o total da arrecadação. Mesmo considerando o valor faturado, verifica-se que a quantia se mostra insuficiente. Nos anos de 2022 e 2023 os custos superaram o valor arrecadado em mais de 50%, implicando a necessidade de utilização de recursos de outras fontes para suprir os custos dos serviços. É importante destacar que a análise versa somente sobre o saldo operacional, restando o custeio dos investimentos necessários e outras despesas não incluídas nos valores considerados.

Tabela 25: Relação Custo e Receita de Água e Esgoto - 2023 (R\$)

Ano	Faturado	Arrecadado	Custo	Custo/ Faturado	Custo/ Arrecadado
2016	19.728,95	15.414,27	14.253,17	72,24%	92,47%
2017 ⁴⁷	22.004,16	16.650,70	0,00	0,00%	0,00%
2018	20.783,49	14.970,86	15.168,05	72,98%	101,32%
2019	20.203,06	14.602,43	20.429,15	101,12%	139,90%

⁴⁷ O SNIS não dispõe dos dados completos para o ano de 2017.



Ano	Faturado	Arrecadado	Custo	Custo/ Faturado	Custo/ Arrecadado
2020	20.264,56	14.939,05	25.991,44	128,26%	173,98%
2021	18.737,58	13.490,48	27.137,55	144,83%	201,16%
2022	18.957,42	13.405,79	20.501,32	108,14%	152,93%
2023	20.012,14	13.822,32	22.056,83	110,22%	159,57%

Fonte: Município de Batatais e SNIS.

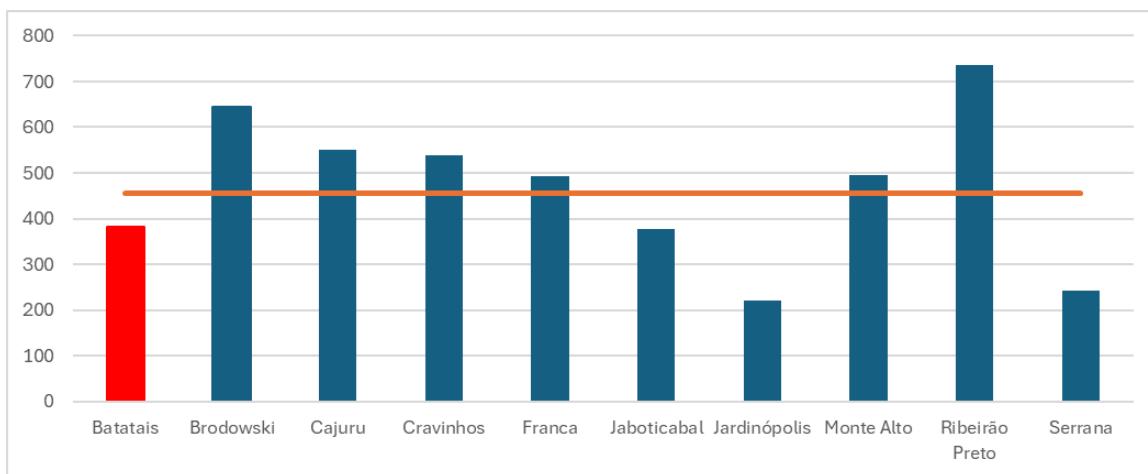
2.3.5 Análise de benchmarking

Por fim, faz-se importante avaliar a situação do município comparada à região em que está localizado. Para tanto, foram levantadas informações de custo e faturamento de alguns municípios vizinhos, visando à realização de uma análise comparativa da tarifa média por metro cúbico de água e esgoto faturados e do custo por ligação. As informações disponíveis indicam que a Batatais possui a menor tarifa em comparação com a média dos demais municípios da região, estado e país. Esse fato é inclusive atestado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em seu relatório de acompanhamento periódico das contas do município (Processo TC-004424.989.24). O valor mínimo por metro cúbico da tarifa de água em Batatais (IN004 do SNIS, 2024) é de R\$ 1,15/m³ enquanto o valor regional foi de R\$ 4,01/m³, o estadual foi de R\$ 4,08/m³ e o nacional de R\$ 4,56/m³. Tal defasagem tarifária compromete a sustentabilidade econômico-financeira do sistema, tornando inviável a adequada manutenção dos serviços, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro da operação e a realização de investimentos necessários à sua expansão e modernização.

Em relação aos custos, o desempenho de Batatais é favorável: o custo médio por ligação, de R\$ 381,84/ligação, situa-se abaixo da média observada nos demais municípios da região, que foi de R\$ 456,35/ligação.



Figura 3: *Benchmarking Custo por Ligação de Água e Esgoto (2022)*



Fonte: Município de Batatais e SNIS.

2.4 IMPACTO PRELIMINAR DO CONTRATO DE CONCESSÃO COMUM OU PPP NAS CONDIÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS DOS MUNICÍPIOS

2.4.1 *Impactos no balanço patrimonial e metas de resultados fiscais*

A possibilidade de impacto de despesas criadas ou aumentadas devido ao desenvolvimento do projeto depende integralmente do modelo a ser adotado. O ordenamento jurídico brasileiro contempla três modalidades de concessão de serviços. São elas: (i) a concessão comum (ou concessão plena), disciplinada pela Lei Federal n.º 8.987/1995; (ii) a concessão patrocinada; e (iii) a concessão administrativa, sendo as duas últimas espécies de parcerias público-privadas (PPPs) regulamentadas pela Lei Federal n.º 11.079/2004.

A grande diferença entre as modalidades refere-se ao regime de remuneração do parceiro privado. Enquanto, nas concessões comuns, a concessionária é remunerada quase que exclusivamente por tarifas pagas pelos usuários finais do serviço, nas concessões patrocinada e administrativa a remuneração é composta (parcial ou exclusivamente) por recursos orçamentários do Poder Concedente contratante. Assim, nas concessões comuns, ainda que as receitas tarifárias possam ser acrescidas por receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, exige-se que o projeto seja economicamente viável sem que seja necessário pagamento de recursos orçamentários por parte do Poder Público.

No caso da concessão comum, o município deixaria de operar os serviços e entraria como um usuário do sistema. Nesse modelo, o impacto sobre as contas se daria, inicialmente, com a adequação da tarifa de água esgoto, que passaria a ser destinada à concessionária. O valor estimado para essas receitas é de R\$ 20 milhões, com base nos valores de 2023. O segundo impacto se dá pela transferência das operações à concessionária, levando, portanto, a uma redução nas despesas relacionadas com a operação desses serviços. O custo em 2023 foi de R\$ 22 milhões com os serviços de água e esgoto.

Assim, há um saldo de, aproximadamente, R\$ 2,04 milhões nas contas municipais. Esse valor não considera a inadimplência, que faria com que esse saldo fosse de R\$ 8,23 milhões. Dessa forma, o Município terá uma economia aproximada



de R\$ 12 milhões ao ano, recurso que poderá ser realocado para outras áreas prioritárias da administração pública como educação, saúde e assistência social. A medida contribui para o uso mais racional do orçamento e para o fortalecimento das políticas públicas essenciais.

Nas concessões patrocinadas o parceiro privado é remunerado pelas receitas das tarifas cobradas dos usuários do serviço e por uma contraprestação pecuniária paga pelo Poder Concedente. A contraprestação tem o papel de complementar a receita tarifária, de modo a permitir a amortização dos investimentos realizados pelo parceiro privado, sem que o valor da tarifa se torne socialmente inaceitável para os usuários. Isso é comum, especialmente em empreendimentos que demandam investimentos iniciais vultosos.

Assim, caso esse modelo seja adotado, a concessionária receberá uma contraprestação pública mensal do Poder Concedente. Esse valor poderá ser fixo ou variável – ou contar com uma parcela fixa e outra variável –, podendo ser esta última vinculada ao desempenho da concessionária e ao atendimento de metas de expansão e/ou qualidade do serviço, por exemplo. Uma vez que o modelo e a estruturação do projeto ainda são objetos de estruturação, não é possível quantificar o impacto que esse modelo geraria nos resultados fiscais dos municípios.

Nas parcerias público-privadas (concessões patrocinadas e administrativas), a Lei n.º 11.079/2004 prevê também a figura do aporte público. O aporte é a possibilidade que consiste na transferência de recursos orçamentários no início do contrato de concessão, para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis pelo parceiro privado. O objetivo é proporcionar alívio ao parceiro privado, com relação aos financiamentos exigidos para realização dos investimentos iniciais na concessão. Portanto, caso esse modelo seja adotado no projeto objeto do presente estudo, existe a possibilidade de dispêndios por parte do município.

Caso o município recorra a garantias e contraprestações públicas para assegurar o retorno das PPPs, a Lei Federal estipula como limite máximo de comprometimento 5% da Receita Corrente Líquida do exercício – podendo excluir desse limite, conforme a mencionada Portaria STN/MF n.º 138/2023, as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens que serão objeto da PPP e os aportes de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis.



Diferentemente da contraprestação pública mensal e da figura do aporte previstos nas PPPs, o art. 17 da Lei n.º 8.987/1995 admite a possibilidade de a concessão comum contar com subsídio público. Nesse caso, o valor da tarifa necessário para fazer frente às obrigações assumidas pela concessionária será subvencionado, em parte, pelo Poder Público. Ressalta-se que esse subsídio não descaracteriza a concessão comum.

Em contrapartida, na concessão administrativa a remuneração do parceiro privado é composta quase que exclusivamente pela contraprestação pública mensal paga pelo Poder Concedente. Essa modalidade de concessão é utilizada para os serviços nos quais não há a cobrança de tarifa por parte do usuário final – por isso a Lei de PPPs caracteriza as concessões administrativas como aquelas em que o usuário final é a própria Administração Pública. Nesse caso, como não há receita tarifária, a contraprestação pública mensal deverá ser suficiente para amortizar todos os investimentos realizados pelo parceiro privado e para garantir a parcela de lucro acordada no momento na licitação.

Este relatório já apontou a não existência de comprometimento das Receitas Correntes Líquidas (RCL) dos municípios com PPPs e os limites de gastos com PPP estimados para o município. Os valores, considerando os custos atuais, foram estimados em, aproximadamente, R\$ 40 milhões.

2.4.2 Ajustes no modelo de arrecadação

Conforme indicado, o valor arrecadado pelo município com destinação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário não cobre totalmente os custos com os serviços, sendo indicado, já no estágio atual, que sejam feitas adequações. No caso de uma concessão comum, a solução de uma taxa deixa de ser necessária, sendo substituída pela tarifa a ser cobrada pela concessionária, ao menos para os serviços previstos no escopo do projeto. Na hipótese de uma PPP, o município mantém o encargo para si, sendo necessária a adequação para cobrir os valores previstos no projeto.



2.4.3 Passivo trabalhista

Entende-se que, atualmente, parte dos serviços públicos objeto desse estudo sejam realizados por servidores públicos municipais. A concessão dos serviços de saneamento pode gerar preocupações sobre a segurança no emprego para os trabalhadores públicos envolvidos. Dessa forma, é importante que o projeto estabeleça, de forma clara e objetiva, as medidas de transição e requalificação para mitigar esses impactos e garantir a estabilidade econômica das comunidades afetadas. Nesse sentido, o estabelecimento de comunicação formal com os setores e agentes envolvidos mostra-se imprescindível a partir do momento da efetiva definição quanto à forma de prestação dos serviços, a fim de assegurar alinhamento institucional, transparência e adequada implementação das medidas decorrentes da decisão adotada.



2.5 CONCLUSÃO DO DIAGNÓSTICO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Este diagnóstico permitiu o levantamento de pontos de atenção que deverão ser considerados nas próximas etapas do estudo em andamento. Nas próximas fases, espera-se o desenvolvimento de um modelo de concessão comum (com a cobrança de tarifa do usuário), nos termos da Lei n.º 8.987/1995, ou um possível modelo de Parceria Público-Privada (Lei n.º 11.079/2004), podendo ser administrativa ou patrocinada, com adequação das taxas existentes, garantindo, com isso, o reforço da sua capacidade de pagamento. A tabela a seguir evidencia as alternativas e suas principais características.

Tabela 28: Comparação das alternativas de implementação dos serviços

	A	B	C
Modelo	Concessão Comum	PPP Administrativa	PPP Patrocinada
Remuneração	Tarifa	Contraprestação	Tarifa + Contraprestação
Mecanismo de Cobrança	Tarifa	Taxa	Tarifa
Pagante	Usuário do Serviço	Prefeitura	Usuário + Prefeitura
Garantia de Pagamento	Não há	Sim	Sim, parcial
Impacto legislação vigente	Revoga lei da taxa e institui tarifa (adequação legislação atual)	Mantém taxa e adequação da legislação da tarifa de água e esgoto	Revoga lei da taxa e institui tarifa (adequação legislação atual)

Fonte: FUNDACE.

Com relação aos pontos de atenção, inicialmente, na análise do perfil socioeconômico do município, verifica-se a necessidade de previsão de mecanismos de subsídio cruzado entre a população de diferentes níveis de renda. A existência de uma parcela significativa da população em situação de vulnerabilidade, cuja renda já tem comprometimento acima dos limites considerados prudenciais, destaca a importância de o projeto definir uma estrutura tarifária em que a parcela de menor renda da população seja beneficiada com redução do valor ou tarifa social.



Com relação à situação fiscal do município, não foram identificados pontos de preocupação quanto ao comprometimento das receitas correntes e limites de comprometimento na hipótese de uma PPP. Destaca-se como ponto de atenção os indicadores da capacidade de pagamento, em específico o indicador de liquidez. O cálculo realizado para os resultados de 2023 aponta o *rating C* para o município, que poderia gerar dificuldades de obtenção de garantias junto à União.

Com relação à situação dos serviços atualmente, o principal ponto de atenção são os níveis de inadimplência. Com taxas próximas a 30% nos serviços de água e esgoto, os parâmetros podem afetar a atratividade do projeto, podendo incorrer em elevadas tarifas para suprir os custos da concessão. É importante avaliar, para os estudos finais, se medidas usuais de cobrança são utilizadas no município, tendo em vista que os níveis elevados podem decorrer da ausência dessas medidas (cobrança ativa, corte dos serviços, judicialização, entre outras).

Destaca-se, ainda, que os valores faturados atualmente com as tarifas de água e esgoto são insuficientes para cobrir os custos atuais. Embora os resultados finais dependam de estudos de engenharia, caso constatado que os custos atuais são aderentes à realidade do município, tal fato poderia implicar a necessidade de revisão da tarifa, podendo impactar ainda mais a inadimplência verificada.

Assim, pode-se concluir que, apesar dos pontos de atenção, não há fatores que inviabilizem a estruturação da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ao longo do projeto será importante a análise de medidas mitigadoras dos riscos derivados dos pontos destacados, como subsídios cruzados, análise de inadimplência e adequação tarifária.



PARTE 3 QUADROS SÍNTESE: PONTOS DE ATENÇÃO E ENCAMINHAMENTOS

3.1 Quadro-síntese dos pontos de atenção e encaminhamentos jurídico-institucionais

Pontos de atenção	Encaminhamento
<p>É necessária autorização legislativa para a contratação da concessão de serviços públicos, com aprovação na Câmara Municipal, com quórum qualificado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Envio de projeto de lei autorizativa para concessão ou <ul style="list-style-type: none"> • ADI para declarar inconstitucionalidade dos dispositivos
<p>O Regulamento Municipal de Licitações, em alinhamento à Lei federal de Licitações prevê a elaboração de Plano de Contratações Anual (PCA). Contudo, não foi localizado referido documento na pesquisa para este diagnóstico</p>	<p>Deve ser elaborado o PCA, que deve guardar conformidade com a LOA</p>
<p>Não há designação de Comissão de Licitações apta a atuar em procedimentos regidos pela Lei Federal n.º 14.133/2021</p>	<p>Elaborar portaria constituindo a referida comissão</p>
<p>Ausência de entidade de regulação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Delegar a função de regulação a agência já existente que esteja aderente às normas da ANA ou <ul style="list-style-type: none"> • Constituir entidade reguladora municipal



3.2 Quadro-síntese dos pontos de atenção e encaminhamentos econômico-financeiros

Pontos Favoráveis	Pontos Dificultadores/ De atenção	Diretrizes de Enfrentamento
<ul style="list-style-type: none"> • Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com ampla cobertura • Munícipes já pagam tarifa dos serviços de água e esgoto; menor impacto na adequação da arrecadação • Não há comprometimento da RCL com outras PPPs 	<p>Serviços de saneamento prestados em parte por servidores municipais</p> <p>Inadimplência relativamente alta Água e Esgoto: 30% Taxa RSU: 23%</p> <p>Peso da tarifa na renda da parcela vulnerável da população</p>	<p>Avaliação das medidas transitórias Abertura de diálogo com partes envolvidas</p> <p>Estudar formas de mitigar e alocar o risco Reforçar, no modelo, os custos com estruturas internas e externas de cobrança, a fim de não onerar demasiadamente a tarifa com os patamares atuais de inadimplência</p> <p>Segmentar a cobrança por nível de renda Avaliar subsídios cruzados entre categorias Verificar a possibilidade de subsídios e concessão patrocinada</p>