autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

URGENTE

Ofício SSG-GAB 7171/2024

e-TCM 002637/2024

Assunto	Emissão de Alerta. Certidão de encaminhamento de Alerta (serviços de saneamento no Município de São Paulo - Sabesp) - 3309ª SO.
Referência	s/n
Encaminha	Cópia do Relatório, da Certidão e do Ofício SSG-GAB ALERTA 2/2024.
Observações	*Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 28 de fevereiro de 2024.

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao quanto deliberado pelo Pleno desta Corte, encaminho a documentação supracitada para conhecimento da matéria submetida ao Plenário na 3.309ª Sessão Ordinária, realizada nesta data, quanto ao **alerta proferido.**

Respeitosamente.

Maria Tereza Gomes da Silva
Secretária-Geral

Ao(À) senhor(a)
Presidente
Milton leite
Câmara Municipal de São Paulo
presidencia@saopaulo.sp.leg.br
/irm

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 • São Paulo/SP • 04027-000 • (11) 5080-1000

Assinado digitalmente por MARIA TEREZA GOMES DA SILVA
Data: 28/02/2024 18:08:38 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

URGENTE

OFÍCIO SSG-GAB ALERTA 2/2024

e-TCM 002637/2024

Assunto Emissão de Alerta. Certidão de encaminhamento de Alerta (serviços de saneamento no Município de São Paulo - Sabesp) - 3309ª SO.

Referência s/n

Encaminha Cópia do Relatório e da Certidão.

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 28 de fevereiro de 2024.

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao quanto deliberado pelo Pleno desta Corte, encaminho a documentação supracitada para conhecimento e manifestação no prazo de **10 (dez) dias** da matéria submetida ao Plenário na 3.309ª Sessão Ordinária, realizada nesta data, ressaltando a necessidade de providências quanto ao **alerta proferido.**

Respeitosamente.

Maria Tereza Gomes da Silva
Secretária-Geral

Ao(À) senhor(a)
Prefeito
Ricardo Nunes
Prefeitura do Município de São Paulo
sgm-ajoficios@prefeitura.sp.gov.br
/irm

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 • São Paulo/SP • 04027-000 • (11) 5080-1000

Assinado digitalmente por MARIA TEREZA GOMES DA SILVA
Data: 28/02/2024 18:08:55 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE ESTUDOS

eTCM 11.755/2023 – Constituição de um Grupo de Estudos visando contribuir com a análise da situação do saneamento na cidade de São Paulo e dos efeitos que a eventual privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP possa surtir no contrato de concessão existente entre esta e o Município de São Paulo.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

1. CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO GRUPO DE ESTUDOS 6
2. METODOLOGIA E RESUMO DOS TRABALHOS REALIZADOS 11
3. PONTOS ANALISADOS 17
3.1. ASPECTOS RELACIONADOS À URAE 1 - SUDESTE 17
3.1.1. Análise jurídica da compatibilidade da adesão à URAE 1 – SUDESTE com as previsões da Lei Municipal n.º 14.934/2009 17
3.1.2. As ações judiciais atualmente existentes e os pontos questionados em relação ao modelo de URAEs estabelecido pela legislação estadual 20
3.1.3. Críticas à configuração dada às URAEs no Estado de São Paulo e os possíveis impactos negativos que esta pode causar à prestação de serviços de saneamento básico no Município de São Paulo 25
3.2. VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UMA NOVA CONTRATAÇÃO COM A SABESP 41
3.2.1. Estrutura tarifária e Subsídios 41
3.2.2. Valores de Tarifa e Investimentos para a Universalização 50
3.2.3. Fundo Municipal de Saneamento Básico e Infraestrutura – FMSAI e Investimento em Saneamento Básico e Ambiental de interesse do Município de São Paulo 55
3.3. CONSEQUÊNCIAS DE UMA EVENTUAL EXTINÇÃO DO CONTRATO ATUAL E VIGENTE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO EM RAZÃO DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP 61
4. CONCLUSÕES 66

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

FAUSP – Fundo de Apoio à Universalização do Saneamento no Estado de São Paulo

FEHIDRO – Fundo Estadual de Recursos Hídricos

IFC - *International Finance Corporation*

PURA - Programa de Uso Racional da Água

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIGRH – Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo

SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeituras

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SMVA - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UGRHI - Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos

URAE - Unidade Regional de Saneamento Básico

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste (Lei Estadual n.º 17.383/2021, com as alterações da Lei Estadual n.º 17.853/2023)

Quadro 2 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que nas 4 (quatro) URAEs previstas (Lei Estadual n.º 17.383/2021, com as alterações da Lei Estadual n.º 17.853/2023)

Quadro 3 - Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE 1 - SUDESTE e Municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo

Quadro 4 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste (Lei Estadual n.º 17.383/2021) nas Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs (Lei Estadual n.º 16.337/2016)

Quadro 5 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste no âmbito dos Comitês das Bacias Hidrográficas do Estado de São Paulo

Quadro 6 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste (Lei Estadual n.º 17.383/2021) pelas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Estado de São Paulo

Quadro 7 – Gráficos de tarifas efetivas de água e esgoto extraídos da Nota Técnica Final NT.F-0017-2021 da ARSESP

Quadro 8 – Gráfico que compara as tarifas econômicas, as tarifas efetivas e a tarifa média SABESP, extraídos da Nota Técnica Final NT.F-0017-2021 da ARSESP

Quadro 9 – Histórico de Investimentos do FMSAI, por objeto de aplicação, período 2011-2022

Quadro 10 – Distribuição dos Investimentos do FMSAI, por localidade, tipo de intervenção e valores investidos

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1. CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO GRUPO DE ESTUDOS

O Novo Marco Legal do Saneamento foi instituído pela Lei Federal n.º 14.026/2020, que alterou profundamente as disposições até então existentes na Lei Federal n.º 11.445/2007, e fixou, no art. 11-B, que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deveriam definir metas de universalização que garantissem o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

Alguns instrumentos foram criados no Novo Marco Legal do Saneamento com vistas a possibilitar o atingimento dessas metas de universalização, como a prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Pelo art. 3.º, inciso VI, da Lei Federal n.º 11.445/2007 (com a redação dada pela Lei Federal n.º 14.026/2020), a prestação regionalizada consiste na prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo essa gestão associada ser estruturada por região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião, unidade regional de saneamento básico (URAE) ou bloco de referência. Esse modelo de gestão associada é incentivado pelo Novo Marco Legal do Saneamento, que prevê a possibilidade da instituição de subsídios cruzados entre os entes federativos que o integram (art. 31, inciso III) e de alocação de recursos públicos federais ou financiamentos com recursos da União para viabilização de investimentos em saneamento básico (art. 50, inciso VII).

Visando atender à legislação federal, o Estado de São Paulo editou, aos 5 de julho de 2021, a Lei Estadual n.º 17.383/2021, que dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico (URAEs), buscando alcançar, conforme consta do art. 1.º da norma *"[a] uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, visando à geração de ganhos de escala, à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, bem como ao atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos Municípios que as integram"*.

Foram criadas pela norma estadual 4 (quatro) unidades regionais de saneamento básico, a saber: URAE 1 – Sudeste, com 370 (trezentos e setenta) Municípios, estando o Município de São Paulo inserido entre eles; URAE 2 – Centro, com 98 (noventa e oito) Municípios; URAE 3 – Leste, com 35 (trinta e cinco) Municípios; URAE 4 – Norte, com 142 (cento e quarenta e dois) Municípios.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Posteriormente, foi editada a Lei Estadual n.º 17.853/2023, que alterou a composição das URAEs, aumentando o número de Municípios da URAE 1 – Sudeste para 375 (trezentos e setenta e cinco); diminuindo o número de Municípios da URAE 2 – Centro, da URAE 3 – Leste, e da URAE 4 – Norte para 94 (noventa e quatro), 34 (trinta e quatro), e 141 (cento e quarenta e um), respectivamente.

No entanto, a efetiva possibilidade dos Municípios aderirem ao modelo de gestão associada e às URAEs, conforme proposto pelo Governo do Estado de São Paulo, somente se concretizou com a edição do Decreto Estadual n.º 66.289/2021, aos 2 de dezembro de 2021, pelo qual restou fixado que os Municípios poderiam aderir às respectivas Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário – URAEs, no prazo contado da publicação do normativo até 1º de janeiro de 2022.

Conforme consta do processo SEI 6011.2021/0003094-2, a Prefeitura Municipal de São Paulo recebeu um ofício da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, datado de 14 de dezembro de 2021, solicitando que o Município de São Paulo se manifestasse sobre sua adesão à URAE 1 – Sudeste. Não houve nenhuma manifestação por parte da Municipalidade e o prazo transcorreu *in albis*, conforme pode ser verificado no referido processo SEI.

A questão volta a ser novamente discutida apenas em 2023, com a edição do Decreto Estadual n.º 67.880/2023, aos 15 de agosto daquele ano, que altera dispositivos do Decreto Estadual n.º 66.289/2021 e reabre a possibilidade de adesão à forma de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico com a estrutura de 4 (quatro) URAEs. O art. 3.º do Decreto Estadual n.º 67.880/2023 previu que o novo prazo de adesão seria de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua publicação, que se deu em 16 de agosto de 2023.

No próprio dia 16 de agosto de 2023, o Prefeito do Município de São Paulo firmou o termo de adesão à estrutura de prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e passou a integrar a URAE 1 – Sudeste, instituída pelo Estado de São Paulo, conforme consta do processo SEI 6010.2023/0002459-2.

Por meio desse instrumento, a Municipalidade, além de passar a integrar a URAE 1, reconhece expressamente que a gestão associada poderá demandar o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do atual contrato com a SABESP e a compatibilização do prazo do referido contrato com os prazos previstos para os contratos dos demais Municípios integrantes da URAE 1.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Paralela e concomitantemente ao Termo de Adesão, o Município e o Estado de São Paulo firmaram um Termo de Compromisso, também juntado ao processo SEI 6010.2023/0002459-2, pelo qual a adesão do Município de São Paulo à URAE 1 – Sudeste não desobriga a SABESP da realização dos investimentos previstos no Contrato SABESP 199/2010 e não altera os termos pactuados no Convênio SSE 91/2010.

Além disso, o Termo de Compromisso prevê a preservação das condições atuais da prestação dos serviços de saneamento básico na Capital, e, em especial, que o Estado de São Paulo se comprometa:

> *1. que será mantida a destinação de 7,5% (sete e meio por cento) da receita bruta obtida na Capital para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura nos termos da Cláusula 35 do contrato;*
> *2. que será mantido o investimento nos serviços, no mínimo, o equivalente a 13% (treze por cento) da receita bruta obtida na Capital, sem prejuízo de que esse percentual seja revisado para mais ou para menos, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos da Cláusula 35 do contrato;*
> *3. a garantir o cumprimento das metas nos prazos vigentes e, adicionalmente, assegurar a busca pela antecipação da universalização da prestação dos serviços;*
> *4. a envidar esforços junto à Sabesp para equacionar débitos e créditos existentes, bem como para solucionar pendências judiciais, inclusive a ação nº 104316149.2021.8.26-0053, todos relacionados à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de que cuida o contrato;*
> *5. a considerar, na elaboração do plano regional de saneamento da URAE Sudeste, o disposto no plano municipal, que permanece vigente, e eventuais revisões, observado o artigo 17 da Lei federal nº 11.445/2007.*

Além das condições acima transcritas, previstas na cláusula primeira do Termo de Compromisso, o Município reconheceu, na cláusula terceira do mesmo instrumento, que o Estado de São Paulo possui a atribuição de definir os termos gerais da estrutura de governança da URAE 1 – Sudeste de forma a obedecer à Lei Federal n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), mas que o Estado de São Paulo deveria, em contrapartida, garantir que a representação dos entes federativos integrantes da URAE, tanto na instância executiva, como na instância deliberativa, fosse sempre proporcional às respectivas magnitudes populacionais.

Considerando que os administradores de qualquer companhia aberta, como a SABESP, são obrigados a comunicar imediatamente à bolsa de valores e a

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

divulgar pela imprensa qualquer fato relevante ocorrido nos seus negócios, que possa influir, de modo ponderável, na decisão dos investidores do mercado de vender ou comprar valores mobiliários emitidos pela companhia, por força do previsto no art. 157, §4.º da Lei das Sociedades por Ações (Lei Federal n.º 6.404/1976), a SABESP enviou à Comissão de Valores Mobiliários, ainda no dia 16 de agosto de 2023, uma comunicação de "Fato Relevante" acerca da adesão do Município de São Paulo à URAE 1 – Sudeste.[1] Posteriormente, em 18 de agosto de 2023, o comunicado de Fato Relevante foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo e no Jornal Valor Econômico.

Nos dias seguintes, vários veículos de comunicação avaliaram que a adesão, pelo Município de São Paulo, à URAE 1 – Sudeste era um importante passo para a concretização dos planos do Governo do Estado de São Paulo de privatização da SABESP.[2]

Na 3291ª. Sessão Ordinária deste Tribunal de Contas, realizada no dia 06 de setembro de 2023, o Colegiado discutiu a questão da adesão do Município à URAE 1- Sudeste, em razão das diversas dúvidas que esse fato suscitou sobre o futuro da prestação dos serviços de saneamento básico na cidade de São Paulo e os impactos que a inserção do Município em uma estrutura de gestão associada poderia causar nos investimentos e nos valores das tarifas praticadas. Também foi lembrada a possibilidade de aplicação do art. 2.º da Lei Municipal n.º 14.934/2009, que prevê a extinção imediata e de pleno direito, do contrato vigente entre a Municipalidade e a SABESP, em caso de privatização da Companhia.[3]

Em razão disso, o Pleno aprovou, por unanimidade, na referida sessão, a constituição de um Grupo de Estudos visando contribuir com a análise da situação do saneamento na cidade de São Paulo e dos efeitos que a eventual privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo –

---

[1] Conforme pode ser verificado junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, o comunicado de Fato Relevante, datado de 16 de agosto de 2023 está disponível em: https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmDownloadDocumento.aspx?Tela=ext&numProtocolo=959856&descTipo=IPE&CodigoInstituicao=1. Acesso em 20 set. 2023.

[2] Exemplificativamente, podem ser verificadas as seguintes matérias publicadas nos seguintes sítios eletrônicos, que foram acessados em 20 set. 2023.
Folha de São Paulo - https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/sabesp-e-cidade-de-sao-paulo-assinam-termo-que-pode-acelerar-privatizacao.shtml
Valor Econômico - https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/08/16/prefeitura-de-sp-pode-aderir-hoje-a-unidade-regional-da-sabesp-requisito-para-privatizacao.ghtml
CNN - https://www.cnnbrasil.com.br/politica/prefeitura-de-sp-fortalece-processo-de-privatizacao-da-sabesp/
UOL - https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/09/19/privatizacao-sabesp-ricardo-nunes-tarcisio-de-freitas.htm
O Estado de São Paulo - https://www.estadao.com.br/economia/governo-sp-governanca-saneamento-privatizacao-sabesp/

[3] Processos TC/011385/2023 e TC/015357/2023 (conforme deliberação na 3.303ª. Sessão Ordinária realizada em 06 de dezembro de 2023).

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SABESP poderia surtir no contrato existente entre esta e o Município de São Paulo.

Passamos, então, a apresentar os trabalhos realizados pelo Grupo de Estudos e os resultados das análises efetuadas.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2. METODOLOGIA E RESUMO DOS TRABALHOS REALIZADOS

O Grupo de Estudos foi instituído pela Portaria Presidência 002, de 20 de setembro de 2023, com representantes das seguintes áreas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: Gabinetes dos Conselheiros Eduardo Tuma, Roberto Braguim, João Antônio, Domingos Dissei e Ricardo Torres, Subsecretaria de Controle Externo, Assessoria Jurídica, Secretaria Geral e Gabinete da Presidência.

A composição do Grupo de Estudos contou, então, inicialmente, com os seguintes servidores: César Augusto Amaral Dias, RF 1555; Cíntia Regina Béo, RF 1574, que foi designada coordenadora dos trabalhos; Cláudio Mosquetti Filho, RF 1629; Cybele Prandini, RF 20113; Fábio Hayashi Goulart, RF 1504; Gisela Coelho Nascimento, RF 20279; Gláucio Attorre Penna, RF 1658; José Eduardo de Jesus, RF 20251; Newton Antônio Pinto Bordin, RF 20299; Philippe Vedolim Duchateau, RF 1647; Rodrigo Juncal Rossler, RF 1648; Rubens Chammas, RF 1533; e Taiane Lobato de Castro, RF 1446. Houve apenas uma modificação nessa composição, efetivada pela Portaria Presidência 001, de 5 de janeiro de 2024, que incluiu o servidor Carlos Macruz Filho, RF 1609, e excluiu o servidor Philippe Vedolim Duchateau, RF 1647.

Além dos membros do Grupo de Estudos formalmente indicados, registra-se que também colaboraram com os trabalhos os seguintes servidores: Auro Augusto Caliman, RF 1623; Carlos Richelle Soares da Silva, RF 20.262; Cleide Sodré Lourenço, RF 24.157; Cynthia Guimarães Bianchi, RF 708949; Eduardo Dumont Araújo, RF 1659; George Augusto Niaradi, RF 1597; Harmi Takiya, RF 625293; Luciana da Cunha de Castro Guerra, RF 20231; Marcela Fernandes Lassi de Oliveira Lourenço, RF 835998; Pedro Sberni Rodrigues, RF 1666; e Sonia Emi Hanashiro Ortega, RF 629284.

A primeira reunião do Grupo de Estudos ocorreu de forma presencial, aos 28 de setembro de 2023, na qual a Coordenação dos Trabalhos propôs que a delimitação dos pontos a serem estudados pelo Grupo, a partir da definição do objeto pelo Colegiado desta Corte,[4] poderiam ser fixados a partir de um questionário com as dúvidas surgidas a partir da adesão do Município de São Paulo à URAE 1 – Sudeste.

A Coordenação submeteu uma proposta inicial de questionário à análise dos membros do Grupo, fixando o dia 11/10/2023 como data máxima do envio de

[4] A análise da situação do saneamento na cidade de São Paulo e dos efeitos que a eventual privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP possa surtir no contrato existente entre esta e o Município de São Paulo.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

contribuições, que em seguida seriam compiladas para apresentação e discussão em nova reunião, a ocorrer em 19/10/2023.

Por fim, restou decidido nessa mesma ocasião que a auditora Gisela Coelho Nascimento faria uma apresentação para o Grupo de Estudos sobre o sistema de abastecimento e tratamento de esgotamento que serve a cidade de São Paulo, o que ocorreu aos 27 de outubro de 2023.

Na segunda reunião, realizada no dia 19 de outubro de 2023, o Grupo discutiu as contribuições sugeridas ao roteiro inicial de análise e as questões que substanciam o objeto de estudo do grupo foram inicialmente divididas em 3 (três) eixos estruturantes, que, com a proposta um levantamento específico sobre a situação da ação judicial 104316149.2021.826-0053, que tramita perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, acabaram se tornando quatro: (a) adesão à URAE-1 Sudeste e possíveis conflitos com a Lei Municipal n.º 14.934/2009; (b) fundamentação técnica e jurídica para a adesão à URAE-1 Sudeste e às medidas preparatórias em função da desestatização da Sabesp; (c) vantagens e riscos relativos ao novo contrato no contexto da renovação sugerida pelo Governo do Estado após a adesão à URAE 1 – Sudeste; (d) efeitos da ação judicial 104316149.2021.826-0053, no TJSP.

Com a definição dos tópicos e divisão dos pontos de estudo em subgrupos, foi fixada a data de 27/10/2023 para que os membros do Grupo de Estudo apontassem de quais subgrupos gostariam de participar.

Além disso, o Grupo de Estudos discutiu os fatos ocorridos desde a reunião anterior, que potencialmente afetavam os temas analisados pelo Grupo, no sentido de ser necessário obter mais informações sobre: (a) o teor do "Relatório Fase 0", divulgado como tendo sido preparado pelo *International Finance Corporation* – IFC (Grupo Banco Mundial) para o Governo do Estado de São Paulo, e que trataria do benefícios da privatização da SABESP, dos modelos para a venda desta e forma de regulação dos serviços; (b) o Fato Relevante divulgado pela SABESP em 30 de setembro de 2023, dando conta do envio de ofícios do Estado de São Paulo aos Municípios em que o serviço de saneamento é prestado pela SABESP, com proposta de alterações nas condições contratuais;[5] (c) o envio à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo do Projeto de Lei n.º 1.501/2023 que trata da autorização ao Poder Executivo Estadual tomar medidas de desestatização da SABESP, com as diretrizes da

[5] As diretrizes da nova contratação teriam como base: a antecipação das metas de universalização para 2029, a extensão dos contratos de concessão até 2060, a obrigação de atendimento, pela Sabesp, da população residente em núcleos urbanos informais consolidados e áreas rurais e o detalhamento dos investimentos a serem realizados em cada município. O comunicado de fato relevante e a minuta de contrato proposta foram posteriormente incorporados aos autos do eTCM 11.755/2023, peças 38, 51 e 54.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

privatização desestatização e a criação do Fundo de Apoio à Universalização do Saneamento no Estado de São Paulo.

Fechando a reunião, foram relatados os resultados da reunião realizada em 03 de outubro de 2023, entre os Conselheiros desta Corte de Contas e os Secretários Estaduais de Governo e Relações Institucionais e de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística e o Presidente da Câmara Municipal, sobre como a privatização da SABESP poderá impactar a prestação dos serviços na cidade de São Paulo.

Em virtude dos fatos acima noticiados, foi proposto o envio de ofício à Municipalidade solicitando informações complementares, relevantes ao trabalho do Grupo de Estudo. A minuta de ofício foi colocada à disposição para análise dos membros do Grupo no período de 26 a 30 de outubro de 2023. Consolidadas as contribuições, o ofício foi remetido ao Município no dia 7 de novembro de 2023, contendo as seguintes questões:[6]

1. *O Município recebeu do Governo do Estado de São Paulo ou da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, algum ofício, ou qualquer outro instrumento de comunicação, com proposta de alterações nas condições do contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em vigor? Caso afirmativo, solicitamos dar conhecimento de seu inteiro teor a esta Corte.*
2. *Há providências em curso para viabilizar a revisão do contrato atual nos termos da comunicação noticiada no "Fato Relevante" divulgado ao mercado pela SABESP em 30 de setembro de 2023? Quais?*
3. *Há, por parte do Poder Executivo, a identificação da relação de investimentos necessários à universalização dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2029, considerando a população residente em núcleos urbanos informais consolidados e áreas rurais, que deveriam ser parte das obrigações da SABESP neste eventual novo contrato? Caso afirmativo, solicitamos dar o conhecimento desta relação desses investimentos, bem como os respectivos custos e prazos estimados, a este Tribunal de Contas.*
4. *A propósito do questionamento anterior, solicitamos explicitar se, para a conceituação de núcleos urbanos informais consolidados, será utilizada a definição prevista no inciso III do artigo 4º da Lei Municipal nº 17.734, de 11 de janeiro de 2022. Caso contrário, qual seria a conceituação empregada? A partir do conceito definido, há dados sobre a quantidade*

[6] Ofício GAB/PRES nº 089/2023 – peça 33.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

de núcleos urbanos informais que remanesceriam como áreas não atendíveis?

5. *O Poder Público Municipal possui propostas de revisão de condições do contrato em vigor, além daquelas referentes aos investimentos, citadas na questão anterior? Em caso afirmativo, solicitamos o encaminhamento da eventual documentação existente.*

A Municipalidade apresentou resposta tempestiva, acompanhada de documentos instrutórios, juntados no TC 11.755/2023, peças 37 a 46.

Nesse ínterim, também deve ser registrado que, no dia 18 de outubro de 2023, o Plenário da Câmara Municipal de São Paulo aprovou a criação da Comissão Especial de Estudos sobre a privatização da SABESP, com prazo de duração de 60 (sessenta) dias. A reunião de instalação da Comissão foi realizada aos 26 de outubro de 2023, tendo sido remetido convite a esta Corte de Contas, que foi encaminhado aos membros do Grupo de Estudo. Esta reunião e todas as demais que se seguiram, nos dias 09/11/2023, 18/11/2023, 23/11/2023, 30/11/2023 e 18/12/2023 foram acompanhadas, presencialmente ou on-line, por membros deste Grupo de Estudo. A Comissão reuniu-se novamente após o recesso parlamentar, no dia 1.º de fevereiro de 2024, na qual foi deliberado pela prorrogação dos trabalhos por mais 60 (sessenta) dias. Até a finalização deste relatório não consta que tenham sido convocadas novas reuniões.

Na reunião realizada no dia 17 de novembro de 2023, foram consolidados os temas dos subgrupos e quais seriam os participantes de cada um deles, da seguinte forma:

Subgrupo 1
Adesão à URAE-1: possíveis conflitos com Lei Municipal 14.934/2009

1. Cleide Sodré Lourenço
2. Newton Antônio Pinto Bordin
3. Cintia Regina Béo (responsável)
4. Pedro Rodrigues
5. José Eduardo de Jesus
6. Cybele Prandini
7. Fábio Hayashi Goulart

Subgrupo 2
Ações e Omissões da PMSP: na fundamentação técnica e jurídica para adesão à URAE-1, nas medidas preparatórias em função da desestatização da SABESP

1. Rubens Chammas (responsável)
2. Cleide Sodré Lourenço
3. Newton Antônio Pinto Bordin
4. Cintia Regina Béo

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

5. Gláucio Attorre
6. Gisela Nascimento

Subgrupo 3
Vantagens e riscos de novo contrato SABESP sob a URAE-1
1. Taiane Lobato de Castro
2. César Augusto Amaral Dias
3. Claudio Mosquetti Filho
4. Cleide Sodré Lourenço
5. Newton Antônio Pinto Bordin
6. Marcela Lourenço (responsável)
7. Philippe Vedolim Duchateau

Subgrupo 4
Efeitos da ação judicial 104316149.2021.826-0053
1. Cleide Sodré Lourenço
2. Newton Antônio Pinto Bordin (responsável)
3. Eduardo Araújo
4. Rodrigo Juncal Rossler

Foi fixada a data de 15 de dezembro de 2023 para reunião do Grupo de Estudos completo, ocasião em que deveriam ser apresentadas as conclusões finais ou parciais de cada um dos subgrupos. Na referida data, foram apresentadas as conclusões finais do Subgrupo 1 e do Subgrupo 4, e, em relação aos pontos analisados, todos os membros Grupo manifestaram sua concordância com os conteúdos e resultados apresentados.

Os Subgrupos 2 e 3 expuseram sobre as discussões já realizadas, mas apontaram que não haviam finalizado os trabalhos de análise. O Subgrupo 2, além disso, solicitou a remessa de ofício à Municipalidade para a resposta de quesitos adicionais, que julgava necessários para a finalização de seus trabalhos. O Grupo aquiesceu com a solicitação e contribuiu com as sugestões de melhoria das questões formuladas, que restaram assim redigidas:[7]

1. Quais são as áreas não atendidas na Cidade de São Paulo pela SABESP? Identificar as áreas não atendidas, com melhor detalhamento possível (localização, quantidade de moradias/possíveis ligações domiciliares e estimativa demográfica) e a possibilidade de atendimento, considerando os pré-requisitos e dificuldades existentes em cada área.

2. Quais são os bens, direitos e acervo da SABESP e da Municipalidade? Redes de água e esgoto, Estações de Tratamento de Água, Estações de

[7] As questões foram remetidas à Municipalidade por meio do Ofício GAB/PRES n.º 95/2023 (peça 48) e a resposta e os documentos encaminhados foram juntados nas peças 60 a 63 do TC/011755/2023.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Tratamento e Esgoto, Edificações, entre outros: o que, exatamente, pertence à SABESP e o que pertence a PMSP?
3. Onde os recursos do FMSAI e de Investimentos têm sido aplicados?

O Grupo, então, chegou ao consenso de que os Subgrupos 1 e 4 haviam esgotado as questões que lhes foram atribuídas, e os Subgrupos 2 e 3 deveriam continuar seus trabalhos para que os temas fossem devidamente debatidos. A partir disso, foi estabelecido um cronograma pelo qual os Subgrupos fariam suas reuniões no mês de janeiro, prevendo-se que o Grupo Completo, no dia 23 de janeiro de 2024, debateria as questões do Subgrupo 2, e, no dia 02 de fevereiro de 2024, as questões do Subgrupo 3.

Por conta da necessidade de se aguardar o prazo fixado para apresentação de resposta para os quesitos formulados pelo Subgrupo 2, no dia 23 de janeiro de 2024 foram analisadas as conclusões do Subgrupo 3, e, no dia 02 de fevereiro de 2024, as conclusões do Subgrupo 4. Em ambos os casos foram feitas contribuições, havendo consenso em relação aos conteúdos e resultados apresentados.

Diante do esgotamento dos temas estudados, a Coordenação dos trabalhos encaminhou, em 15 de fevereiro de 2024, todas as informações, análiseS e conclusões em formato de relatório, abrindo, em seguida, o prazo de 15 (quinze) dias para revisão pelos membros do Grupo, considerando-se que, então, o produto desta discussão consistiria no relatório final a ser apresentado ao Colegiado desta Corte de Contas.

Também no dia 15 de fevereiro de 2024, foi iniciada Consulta Pública sobre minuta do futuro de contrato de concessão a ser firmado entre a URAE 1 – Sudeste, acompanhada de vários documentos anexos que comporão o ajuste, e também do Plano Regional de Saneamento e da minuta do Regimento Interno do Conselho de Deliberação da URAE. Em razão disso, foi convocada reunião extraordinária do Grupo de Estudos, que ocorrerá no dia 23 de fevereiro de 2024. Eventuais análises decorrentes da deliberação sobre a continuidade dos trabalhos do Grupo de Estudos serão objeto de relatório em apartado.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3. PONTOS ANALISADOS

3.1. ASPECTOS RELACIONADOS À URAE 1 – SUDESTE

3.1.1. Análise jurídica da compatibilidade da adesão à URAE 1 – SUDESTE com as previsões da Lei Municipal n.º 14.934/2009

No item 1 deste relatório, a propósito da contextualização dos fatos que ensejaram a criação deste Grupo de Estudo, foram abordadas algumas das mudanças e inovações legislativas trazidas pelo Novo Marco do Saneamento, o que agora é retomado de forma específica, para análise da posição jurídica do Município de São Paulo.

A Lei Estadual n.º 17.383/2021 criou as Unidades Regionais de Saneamento Básico no âmbito do Estado de São Paulo, em atendimento ao que prevê a Lei Federal n.º 14.026/2020, que promoveu alterações profundas na Lei Federal n.º 11.455/2007 e o constitui o chamado Novo Marco Legal do Saneamento, no tocante à adoção de modelo de gestão associada.

O art. 4.º da referida Lei Estadual fixou que os Municípios deveriam manifestar sua adesão voluntária à respectiva URAE por meio de uma declaração formal, firmada pelo Prefeito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da sua publicação, o que ocorreu em 06 de julho de 2021.[8]

Em regulamentação à norma estadual, foi editado o Decreto Estadual n.º 66.289/2021, que cuidou da estrutura de governança e instâncias de aprovação e deliberação das URAEs, destacando se a previsão do art. 1.º, § 2.º, pela qual a adesão à URAE fica condicionada à demonstração da anuência do Conselho de Desenvolvimento da respectiva unidade regional, que pode ser uma região metropolitana, uma aglomeração urbana ou uma microrregião.

Como a minuta do termo de adesão dos Municípios à respectiva URAE somente veio a ser estabelecida no Anexo I do Decreto Estadual n.º 66.289/2021, editado em 2 de dezembro de 2021, e este previa, concomitantemente, que os Municípios de São Paulo poderiam aderir às URAEs somente até o dia 1º de janeiro de 2022 (art. 1.º, *caput)*, na prática não havia sido observado legal prazo de 180 (cento e oitenta) dias, já que a adesão não poderia ocorrer sem que seus termos estivessem previamente fixados.

Isso acaba sendo resolvido posteriormente, com a edição do Decreto Estadual n.º 67.880/2023, que manteve o termo de adesão previsto no Decreto Estadual n.º 66.829/2021, e previu que os Munícipios que ainda não haviam aderido à

[8] Publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Acesso em 07 fev. 2024. Disponível em: http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20210706&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

respectiva URAE poderiam fazê-lo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação do decreto, que se deu em 16 de agosto de 2023.[9]

Ademais, o Decreto Estadual n.º 67.880/2023 alterou outros dispositivos do Decreto Estadual n.º 66.289/2022, referentes à composição das estruturas de governança e deliberação, além de incluir a previsão de atingimento de metas de universalização e obrigatoriedade de os municípios cumprirem as deliberações dos conselhos, sob pena de desligamento das URAEs.

Sendo este o regramento colocado pelas legislações federal e estadual, no que tange às URAEs, cabe o cotejo desse instituto com o art. 1.º da Lei Municipal 14.934/2009. O dispositivo prevê o seguinte:

> *Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, previstos nas Leis Federais nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, nº 11.107, de 6 de abril de 2005, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como na Lei Complementar Estadual nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007, com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de São Paulo, bem como assegurar a sua prestação pela SABESP, pelo prazo de 30 (trinta) anos, prorrogável por igual período.* (Grifos nossos).

Assim, a adesão à URAE, entendida como a providência pela qual o Município manifesta sua intenção de participar de uma associação voluntária de entes federativos, para a cooperação na prestação de serviços públicos, está no escopo da autorização legislativa, pois esta permite a celebração de quaisquer ajustes necessários à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município, pela SABESP.

A Lei Municipal não veda a cooperação federativa, apenas estabelecendo que haverá obrigações do Estado de São Paulo, da ARSESP e da SABESP. Como todos estes atores institucionais irão atuar na URAE, não há, a princípio, incompatibilidade entre a legislação municipal e a adesão à URAE.

[9] Publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Acesso em 07 fev. 2024. Disponível em: http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20230816&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, destaque-se que entendimento similar foi alcançado pelos Órgãos Técnicos desta Corte. A Auditoria, em sede de Relatório Preliminar, no âmbito do processo TC/010818/2023, concluiu que *"não se verificam, a princípio, na legislação de referência, elementos que indiquem que o ato de adesão à URAE, por representar anuência a eventual Conselho Deliberativo da URAE em que o município não deterá participação exclusiva, representaria violação à Lei Municipal nº 14.934/2009"*. A Assessoria Jurídica, a seu turno, manifestou-se no TC/011162/2023, para *"salientar que a adesão à URAE I – Sudeste parece estar abrangida pela autorização legislativa constante do "caput" do art. 1º da Lei Municipal nº 14.934/096 , uma vez que referido mecanismo busca, inter alia, uniformizar o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário".*

Tenha-se claro, todavia, que a questão por ora enfrentada refere-se apenas à adesão ao URAE, ou seja, a uma opção da Municipalidade de deixar de contratar a SABESP isoladamente e participar de uma gestão associada, que se caracteriza por uma atuação coordenada de entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, no caso, serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos. Arranjos como este são constitucionais e estão previstos no ordenamento jurídico, por meio da previsão de constituição de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, ou mesmo consórcios públicos.

Não obstante, o reconhecimento da validade da opção do Poder Executivo pela via associativa para a prestação de serviços não implica que o Grupo de Estudos valida todas as previsões da legislação acerca da configuração das URAEs. Isto porque há controvérsia judicial sobre alguns dispositivos da legislação que criou as URAEs, o que será objeto do item 3.1.2 seguinte.

Nesse mesmo sentido, a análise da conformidade jurídica do ato de adesão à URAE 1 – Sudeste, não afasta a necessidade de exame outros aspectos da configuração das URAEs no Estado de São Paulo – econômicos e hidrológicos, por exemplo – que também foram objeto de análise do Grupo e que estão analisados no item 3.1.3 infra.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.1.2. As ações judiciais atualmente existentes e os pontos questionados em relação ao modelo de URAEs estabelecido pela legislação estadual

Durante o desenvolvimento dos trabalhos, o Grupo de Estudos se deparou com o ajuizamento de algumas ações, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, correlatas aos pontos que estão sendo analisados, sobretudo em relação à configuração das URAEs no Estado de São Paulo. Em razão dos impactos que as decisões judiciais nestes casos podem causar, este item traz uma síntese dos principais pontos questionados judicialmente, para fins de clareza e também para servir de subsídio a eventuais estudos complementares que sejam demandados pelo E. Plenário do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

(i) Processo n.º 1057348-91.2023.8.26.0053, que tramita perante a 15ª Vara da Fazenda Pública da Capital

Trata-se de ação popular ajuizada em 1.º de setembro de 2023, pelos Vereadores Silvia Andrea Ferraro, Elaine Cristina Mineiro, Celso Giannazi, Antônio Biaggio Vespoli, Luana dos Santos Alves Silva e Jussara Basso dos Santos, em face do Município de São Paulo e do Prefeito Ricardo Nunes.

Os Autores Populares afirmam que a adesão à URAE 1 – Sudeste fere os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, porque a assinatura do termo de adesão implica, intrinsicamente, a transferência da titularidade e da gestão do saneamento básico do ente municipal, *in casu*, Munícipio de São Paulo, ao ente estadual, Governo do Estado de São Paulo. Além disso, afirmam que a adesão à URAE 1 – Sudeste fere a Lei Municipal n.º 14.934/2009 e o contrato e convênio dela decorrentes, que pressupõem investimentos conjuntos do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo, ao passo que os Decretos Estaduais que regulamentam a governança das URAEs reduzem o poder de decisão da Municipalidade, que é transferido para o Conselho Deliberativo das URAEs. Por fim, aduzem que o ato de adesão às URAEs fere a moralidade administrativa ao fomentar a privatização da SABESP.

Pleitearam a concessão de tutela de urgência para suspender os efeitos da adesão do Município de São Paulo à URAE 1 – Sudeste e requereram, como pedido principal, a declaração de nulidade do ato administrativo emanado pelo Prefeito Municipal de São Paulo de adesão à URAE 1 – Sudeste.

O Município de São Paulo foi preliminarmente ouvido e se manifestou pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência. O r. Juízo reputou, em sede de cognição sumária, que a concessão de parte do poder decisório no âmbito do Conselho Deliberativo das URAEs integra estratégia e política pública escolhida

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

por mandatário democraticamente eleito para o exercício de mandato público, o que não impede a futura alteração da política a ser implementada caso alterados os postos decisórios, razão pela qual negou o pedido de tutela antecipada formulado.

O último ato praticado no processo foi o deferimento do pedido de prorrogação de prazo de 20 (vinte) dias para contestação, formulado pelo Município de São Paulo.

(ii) Processo n.º 1064054-90.2023.8.26.0053, que tramita perante a 8ª. Vara da Fazenda Pública da Capital

Trata-se de ação popular ajuizada aos 27 de setembro de 2023, por José Celio Sardi, em face do Município de São Paulo e do Prefeito Ricardo Nunes.

O Autor Popular afirma, em síntese, que há:

a. Invasão de competência legislativa na edição do Decreto Estadual n.º 66.289/2021 e do Decreto Estadual n.º 67.880/2023, pois estes ultrapassaram os limites do poder regulamentar, adentrando a seara de competência privativa do Poder Legislativo. A Constituição Federal, em seu artigo 84, VI, atribui ao Presidente da República a competência para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Ocorre que o decreto impugnado, ao tratar da adesão às URAEs, interfere diretamente em direitos e obrigações do Município, extrapolando o caráter meramente organizacional e invadindo matéria que deveria ser regulada por lei;
b. Ofensa ao princípio da separação dos poderes, visto que invasão de o Prefeito Municipal deveria ter ouvido o Poder Legislativo previamente à adesão à URAE 1 – Sudeste;
c. Inobservância da cláusula rescisória prevista no contrato estabelecido entre o Município de São Paulo e a SABESP, que prevê sua extinção em caso de transferência do controle acionário da SABESP à iniciativa privada;
d. Potencial prejuízo à gestão municipal, porque a adesão à URAE, que possui um Conselho Deliberativo próprio, previsto nos decretos citados, pode comprometer a autonomia do Município em gerir um serviço essencial, impossibilitando a tomada de decisões alinhadas às necessidades e particularidades locais.

Postulou o autor a concessão de liminar para suspender os efeitos da adesão do Município às Unidades Regionais de Saneamento Básico (URAEs) conforme estabelecido no Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, e sua alteração

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

pelo Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023 e, ao final, a declaração de nulidade da adesão do Município à URAE 1 – Sudeste.

Foi ouvido o Representante do Ministério Público, que se manifestou pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência. O r. Juízo considerou não haver, até aquele momento, demonstração inequívoca da ocorrência ou iminência do ato lesivo ao patrimônio público que seria, de acordo com a inicial, a privatização da SABESP, razão pela qual indeferiu a liminar pleiteada pelo Autor Popular.

A seguir foram apresentadas contestações pela Municipalidade e pelo Prefeito Municipal. Transcorreu *in albis* o prazo para apresentação de réplica pelo autor popular, e o Prefeito pleiteou o julgamento antecipado da lide, por julgar não haver provas a produzir. Atualmente, os autos aguardam remessa ao Ministério Público, para que este se manifeste sobre provas após as partes, como requerido em anteriormente pelo *Parquet*.

(iii) Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2340393-54.2023.8.26.0000, que tramita perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo Diretório Estadual de São Paulo do Partido dos Trabalhadores aos 13 de dezembro de 2023, em relação à Lei Estadual n.º 17.853/2023, que autoriza o Poder Executivo Estadual a desestatizar a SABESP por meio de alienação da sua participação societária, inclusive de controle acionário, por violação dos artigos 9.º, 10, 13, 111, 125 e 126 da Constituição do Estado de São Paulo de 1989.

Segundo os autores da ADI, teriam ocorrido os seguintes vícios formais:

a. Violação do devido processo legislativo, por inexistência de discussão legislativa apropriada, inclusive com supressão de debate em comissões da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo;
b. Violação dos princípios da moralidade e da razoabilidade, visto que não se pode autorizar o Poder Executivo a adotar providências cujas consequências sejam desconhecidas e, no caso em tela não houve estudos técnicos necessários à preparação da medida, o que foi agravado pelo requerimento de urgência na tramitação do projeto de lei, com desvio de finalidade, já que não haveria necessidade de rito abreviado para a análise do projeto;
c. Violação do Regimento Interno da ALESP, pela presidência da Casa, que deveria haver recusado o pedido de apreciação em regime de urgência, ou, pelo menos, que ele fosse justificado devidamente.

Além dos referidos vícios formais, alegam os autores que a Lei Estadual n.º 17.853/2023 também padeceria dos seguintes vícios materiais:

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

a. Violação do art. 216, §2.º, da Constituição Estadual, que prevê a obrigatoriedade de que os serviços de saneamento básico sejam prestados por concessionária sob controle acionário do Estado de São Paulo;
b. Violação do art. 215 e do art. 216, *caput* e §1.º, que determinam que haja uma política estadual de saneamento, definida em plano próprio, que não pode consistir simplesmente em um adiantamento das metas estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento.

Requereram a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da Lei Federal n.º 17.583/2023 até o julgamento final da presente ação e, o provimento, ao final, desta, para declarar a inconstitucionalidade, *in totum,* da referida norma.

O Desembargador Gomes Varjão afirmou que a análise perfunctória das alegações não evidenciou a probabilidade do direito exigida para a concessão da tutela de urgência, de modo que indeferiu a medida liminar pleiteada.

Ato contínuo, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo prestou informações e há um pedido de habilitação de parte como *amicus curiae*, pelo Sr. Laércio Benko Lopes*,* apresentado no último dia 7 de fevereiro de 2024, que ainda não foi apreciado.

(iv) Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7470, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal

A ADI 7470 foi ajuizada em 2 de outubro de 2023 pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, impugnando a constitucionalidade do art. 1º, inciso I, §1º, item 3, art. 1º, §4º, itens 1 a 3 e art. 2º, inciso III, alínea ‘a' Decreto Estadual n.º 67.880/2023.

Os dispositivos do art. 1.º se referem à estrutura de governança das URAEs, mais precisamente do Conselho Deliberativo de cada URAE, à forma de representação dos Municípios e do Estado neste Conselho, com atribuição de peso ao voto de cada um proporcional à sua população. Já o art. 2.º se refere ao poder de deliberação do Conselho Deliberativo de cada URAE acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres, inclusive quanto a alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão.

Em síntese, alegam os autores que os dispositivos do Decreto Estadual n.º 67.880/2023 ferem a competência e a autonomia constitucionais dos Municípios de legislar e prestar os serviços saneamento básico, com a transferência do poder deliberativo ao Estado. Além disso, sustentam que o Decreto Estadual, ao

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

dispor sobre alterações os contratos, extrapola os limites da regulamentação, pelo que inova o ordenamento jurídico e invade a competência privativa da União de legislar cobre licitações e contratos.

O Relator, Ministro André Mendonça, deliberou pela aplicação do rito abreviado para ação, previsto no art. 12 da Lei Federal n.º 9.868/1999, razão pela qual o Governo do Estado de São Paulo já prestou informações, como também já se manifestaram nos autos a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República.

A Advocacia Geral da União opinou pela parcial procedência do pedido, para que seja reconhecida a inconstitucionalidade do art. 6º, § 1º, item 3, e § 4º, itens 1, 2 e 3, do Decreto Estadual n.º 66.289/2021, alterado pelo artigo 1.º do Decreto Estadual n.º 67.880/2023.

Já a Procuradoria Geral da República manifestou-se pela procedência parcial do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 6º, § 1º, item 3, § 4.º, itens 1, 2 e 3, do Decreto Estadual n.º 66.289/2021, com a redação conferida pelo Decreto Estadual n.º 67.880/2023, que detalha a forma de cálculo dos pesos atribuídos aos votos do Estado, dos municípios e da sociedade civil, por afronta ao princípio da autonomia municipal.

O Ministro Relator indeferiu a medida liminar pleiteada e informou que os pedidos de ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae,* formulados pelo Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado De São Paulo - SINTAEMA e pelo Partido Comunista do Brasil, serão objeto de decisão posterior.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.1.3. Críticas à configuração dada às URAEs no Estado de São Paulo e os possíveis impactos negativos que esta pode causar à prestação de serviços de saneamento básico no Município de São Paulo

Como estudado no item anterior, o reconhecimento de que a Lei Municipal n.º 14.934/2009 é compatível com a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico, não afasta a necessidade da análise do tema sob outros aspectos, sendo, neste ponto, imprescindível atentar configuração dada à URAE 1 – Sudeste e as consequências dela derivadas, como passamos a expor.

Segundo o art. 2.º, inciso XIV, do Novo Marco Legal do Saneamento, a prestação regionalizada dos serviços tem duas finalidades: possibilitar a geração de ganhos de escala e garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. Ainda na referida lei federal, foi estabelecido que a política nacional de saneamento deve ter a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações (art. 48, inciso X).

Quando da apresentação do Projeto de Lei n.º 251/2021, que deu origem à Lei Estadual 17.383/2021, o Executivo Estadual informou que haviam sido considerados os seguintes critérios para a formatação das URAEs:[10]

(i) proximidade geográfica;
(ii) bacias hidrográficas como unidade de planejamento de saneamento básico;
(iii) sustentabilidade econômico-financeira;
(iv) respeito aos contratos vigentes e arranjos existentes de prestação regionalizada dos serviços que atendem ao Novo Marco (2020).

No mesmo documento, o Executivo Estadual enumerou os pontos que considerou ser vantagens que justificariam a adoção do modelo regionalizado da prestação de serviços:

(i) geração de ganhos de escala, permitindo viabilizar, economicamente, a universalização dos serviços em municípios menores e com população de menor capacidade de pagamento;
(ii) possibilidade de adoção de subsídios cruzados em uma mesma região, entre municípios superavitários e deficitários;
(iii) compartilhamento das infraestruturas dos sistemas existentes, facilitando o planejamento e a operação.

No que tange à configuração da URAE 1 – Sudeste, o projeto de lei foi aprovado na forma em que foi apresentado pelo Executivo Estadual, logo, o modelo que

[10] Disponível em: https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/CRH/20821/regionalizacao-marco-saneamento.pdf. Acesso em 05 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

preencheria tais requisitos e critérios, ao qual o Município de São Paulo voluntariamente aderiu, apresenta-se na forma demonstrada pelo quadro a seguir.[11]

Este primeiro quadro irá auxiliar a demonstrar que os Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste estão distribuídos por todas as regiões do Estado de São Paulo, de forma descontínua.

É certo que a Lei Federal n.º 11.445/2007 prevê que a URAE é um agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes (art. 3.º, inciso VI, alínea b), mas, não obstante, a configuração da URAE 1 – Sudeste apresenta-se como muito mais desafiadora para o alcance das finalidades às quais a regionalização se propõe, por conta dos extensos trechos descontínuos.

Embora o foco deste estudo esteja na URAE 1 – Sudeste, a qual pertence o Município de São Paulo, é possível afirmar que isso também é verdadeiro para as demais URAES, como o segundo quadro ilustrará.

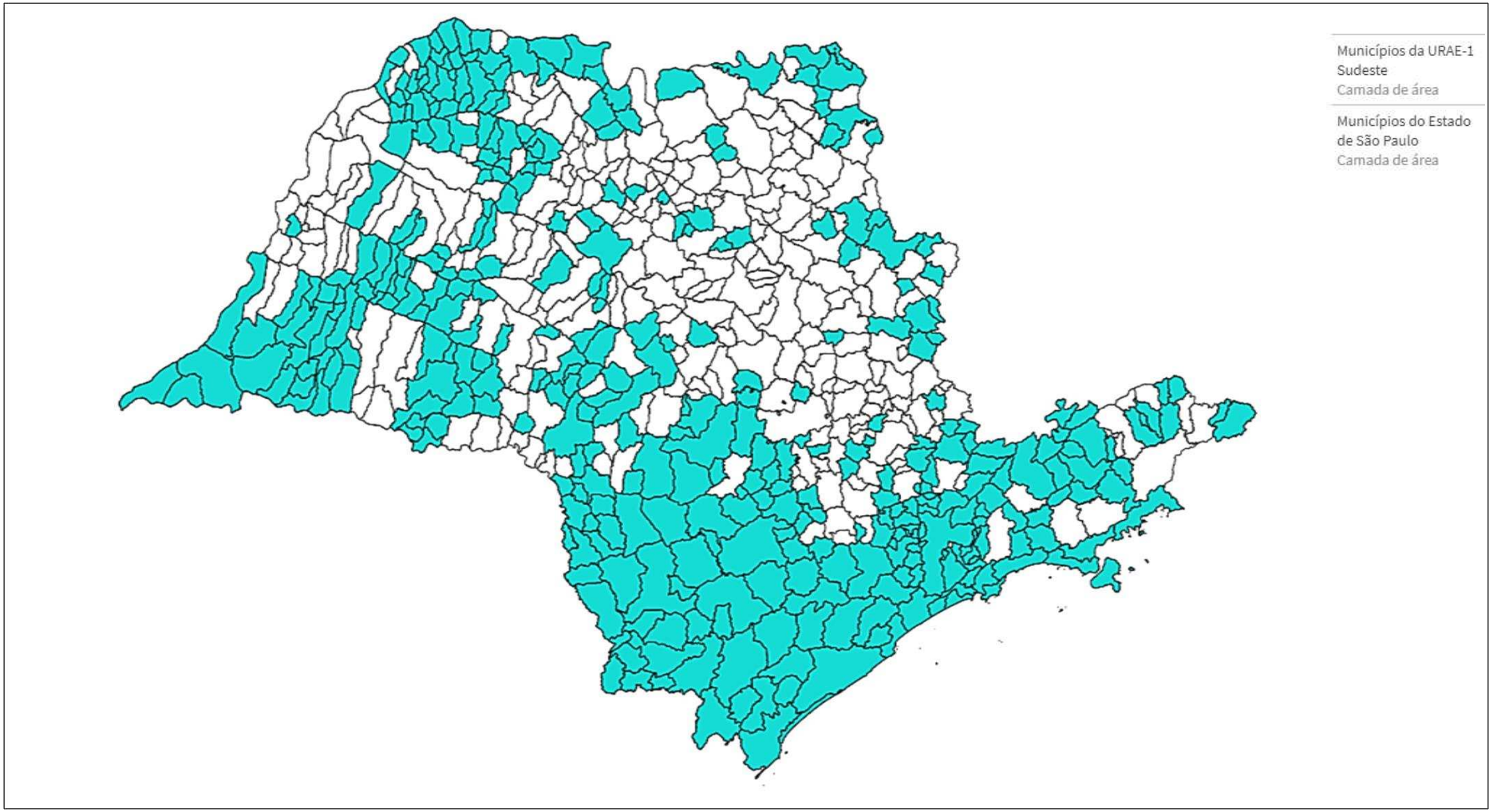
[11] Todos os quadros constantes deste relatório, à exceção daqueles que tiverem forem identificados expressamente como reprodução, foram elaborados no âmbito do Grupo de Estudos, utilizando a plataforma Qlik Sense e os dados abertos disponibilizados pelas seguintes instituições, em seus respectivos sítios eletrônicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE SP; Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo – SIGRH.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 1 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste (Lei Estadual n.º 17.383/2021, com as alterações da Lei Estadual n.º 17.853/2023)

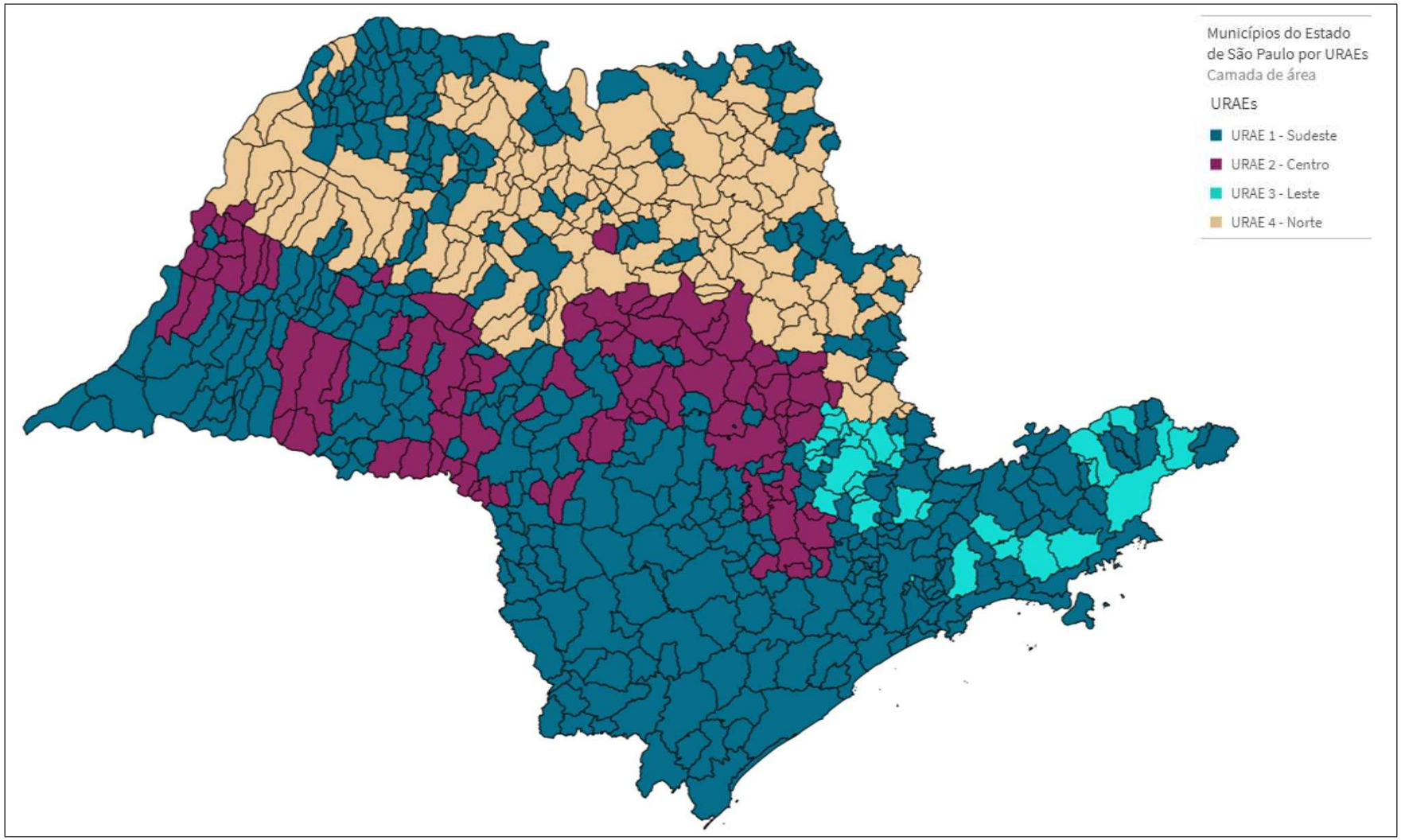


Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 2 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que nas 4 (quatro) URAEs previstas (Lei Estadual n.º 17.383/2021, com as alterações da Lei Estadual n.º 17.853/2023)



Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Um dos principais objetivos da regionalização, conforme asseverado pelo próprio Governo do Estado de São Paulo, é obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços para atingir as metas de universalização.[12]

Mas, para fruir dos benefícios que os ganhos de escala podem alcançar, é necessário maximizar a utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo, aproveitando-se das sinergias operacionais e das eficiências operacionais que podem ser alcançadas.

Transpondo esse conceito para o caso em tela, de prestação de serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, a obtenção de ganhos de escala depende de vários fatores, que passamos a analisar.

O primeiro deles é que o ganho de escala poderia ser decorrente do compartilhamento da infraestrutura necessária para o tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto. Como a construção e a instalação dessas infraestruturas possuem custos elevados, o compartilhamento desses investimentos no âmbito de uma URAE, por um maior número de Municípios, reduziria o custo final que recairia sobre cada uma dessas unidades federativas, o que poderia beneficiar o Município de São Paulo.

No entanto, o que se verifica é que seria muito complexo, ou até mesmo inviável, o compartilhamento de infraestruturas com muitos dos Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste. Sob o ponto de vista do Município de São Paulo, é possível vislumbrar a viabilidade desse compartilhamento, por exemplo, com os Municípios da Região Metropolitana da Capital, mas não com as demais regiões do Estado de São Paulo contempladas pela URAE 1 – Sudeste.

Não parece haver qualquer sinergia operacional, nem ganho de escala, por impossibilidade de compartilhamento de infraestruturas, com os municípios que integram a URAE 1 – Sudeste e se localizam nas Regiões Estaduais de Presidente Prudente (oeste), Marília (sudoeste), Ribeirão Preto (norte), ou Bauru (central), por conta da distância geográfica entre estes e o Município de São Paulo.

Ao mesmo tempo, Municípios mais próximos de São Paulo, como São Caetano do Sul, Mogi das Cruzes, Mairinque e Atibaia, que potencialmente poderiam compartilhar infraestruturas e gerar ganhos de escala, não foram incluídos na configuração da URAE 1 – Sudeste.

---

[12] ROLT, Amanda Pauli de. Desafios e dúvidas na implementação de unidades regionais do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, ano 23, nº 62, p. 63-73, Abril-Junho/2022. Acesso 05 jan. 2024. Disponível em https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n62_04_desafios%20e%20dC3%BAvidas%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o.pdf?d=637968717066877795

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em paralelo, encontra-se um estudo em uma recente dissertação de mestrado[13] (2022), apresentada à Faculdade de Economia e Administração de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, que versa especificamente sobre economia de escala na prestação regionalizada de serviços de saneamento, que aponta que em grandes blocos, como o da Região Metropolitana de São Paulo, poderia haver aumento de custo ao invés de economia, e que, neste caso, o bloco precisaria ser reduzido para poder usufruir de maiores ganhos de escala.

> *A tabela 20 descreve os resultados das elasticidades e dos indicadores de economias de densidade e economias de escala. Embora os indicadores não terem apresentado significância estatística, vale analisar os valores obtidos. Neste caso, o indicador de economias de densidade na produção é decrescente, pois apresenta na média amostral, valor igual a 0.92. Conforme apontado anteriormente, este indicador descreve o comportamento de economias de escala no curto prazo (extensão da rede e ligações ativas constantes), assim, para um dado aumento do produto, há variação mais do que proporcional nos custos. A obtenção deste resultado está em linha com evidências encontradas pela literatura correlata, de que* ***para elevados volumes de produção, existem deseconomias de escala*** *(Nauges e Berg (2008), Mercadier, Cont e Ferro (2016), Garcia e Thomas (2001)). De acordo com Tynan et al. (2005),* ***o aumento dos custos operacionais de distribuição de água ao longo de maiores quilômetros de extensão de rede podem superar os benefícios da redução do custo variável médio advindos das economias de escala.*** *No entanto, o indicador de economias de escala, que captura o efeito da consolidação dos blocos regionais de saneamento básico no longo prazo (variação da extensão da rede e ligações ativas, com consequente aumento de produção), apresenta, na média amostral, retornos crescentes, igual a 1.40. O indicador de economias de densidade para ligações ativas apresentou valor igual a 1.24, logo, retornos crescentes. Desta forma, como apontado anteriormente, expande-se o número de ligações ativas a um custo variável médio decrescente. Importante ressaltar que vale cautela na interpretação dos resultados, dado que neste caso, os indicadores não apresentaram significância estatística. Similarmente, no estudo de Nauges e Berg (2008), para o caso de elevados volumes de produção de água, as autoras não obtiveram*

[13] LIDUARES, Thalles Quinaglia. **Economias de escala na prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.** 2022. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2022. doi:10.11606/D.96.2022.tde-24082022-105014. Acesso em 05 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

> *significância estatística ao nível de 10%.* ***Ademais, os blocos regionais grandes possuem, relativamente, um elevado número de municípios, como mostra a tabela 2 e também configuram-se como as principais regiões metropolitanas do Brasil (São Paulo e Rio de Janeiro), as quais tendem a ter uma maior densidade em termos de infraestrutura de rede de saneamento e populacional. Portanto, um eventual redimensionamento do tamanho destes blocos, principalmente em termos de números de municípios pode contribuir para exploração dos ganhos potenciais com economias de escala.*** *(...) No caso dos blocos regionais grandes os resultados não foram conclusivos, devido principalmente, a ausência de significância estatística dos indicadores analisados****. Este resultado se alinha com os principais estudos da literatura empírica correlata, que aponta para a existência de deseconomias de escala em intervalos que ocorrem elevados volumes de produção de água tratada. Um possível redimensionamento destes blocos em termos de números de municípios pode vir a incrementar o potencial de exploração de economias de escala,*** *que será essencial para expansão dos índices de abastecimento de água e coleta de esgoto, contribuindo para as metas de universalização dos serviços de saneamento a população brasileira.* (Grifos nossos).

A dissertação levanta a hipótese de que a Região Metropolitana, que conta com apenas 39 (trinta e nove) Munícipios, poderia não ter os ganhos de escala almejados em razão do grande tamanho desse bloco.

O estudo acadêmico aponta para a elevada complexidade de uma operação para a Região Metropolitana de São Paulo, que se confirma com alguns dados analisados por este Grupo de Estudos.

Como se nota das informações prestadas pela Municipalidade, quanto aos bens utilizados no contrato de prestação de serviços vigente, há mais de 65.000 (sessenta e cinco mil) itens catalogados, entre adutoras de água, bombas, coletores-tronco, geradores, transformadores, tubulações, entre tantos outros classificados como itens de uso compartilhado e que atendem ao Município de São Paulo, apenas para o Sistema Integrado de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de São Paulo.[14]

Além disso, o sistema de abastecimento que atende à Capital é integrado para sua Região Metropolitana, sendo informado pela SABESP que existem 8 (oito) grandes complexos responsáveis pela produção água para esse sistema, a

[14] Conforme planilha acostada na peça 62 do TC/011755/2023.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

saber: Alto Cotia, Baixo Cotia, Alto Tietê, Cantareira, Guarapiranga, Ribeirão da Estiva, Rio Claro e Rio Grande.[15]

Assim, se há dificuldades para um bloco como o da Região Metropolitana de São Paulo, como indicam o estudo destacado e os dados analisados por este Grupo de Estudos, quando se analisa a configuração dada à URAE 1 – Sudeste, passando para um bloco muito maior que o existente, com 375 (trezentos e setenta e cinco) municípios, quase 10 (dez) vezes maior que o sistema existente, é possível afirmar que o compartilhamento das infraestruturas, que facilitariam o planejamento e a operação, e, também, permitiriam ganhos de escala, não seja passível de implementação.

Na página seguinte, o Quadro 3 ilustra essa diferença de dimensão entre a Região Metropolitana de São Paulo e os Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste.

Sobre este ponto, é importante destacar que o Município de São Paulo, até o momento, não apresentou nenhum estudo técnico que comprove que a participação da cidade na URAE 1 – Sudeste irá se beneficiar de ganhos de escala oriundos do compartilhamento de infraestruturas.

Da mesma forma, embora o Governo do Estado de São Paulo tenha afirmado que uma das vantagens da regionalização realizada pela Lei Estadual n.º 17.383/2021 seria o compartilhamento das infraestruturas, que facilitaria o planejamento e a operação do sistema, não foram encontrados, nas fontes públicas disponibilizadas, estudos técnico-econômicos a respeito.

Portanto, na falta de elementos técnicos que comprovem as potenciais economias de escala por compartilhamento de infraestruturas, e diante de um estudo acadêmico que afirma a possibilidade de aumento de custos, é necessário que o Município de São Paulo atente para o risco econômico que a adesão à URAE 1 – Sudeste representa neste ponto, a fim de que tome as medidas cabíveis para eliminá-lo ou mitigá-lo.

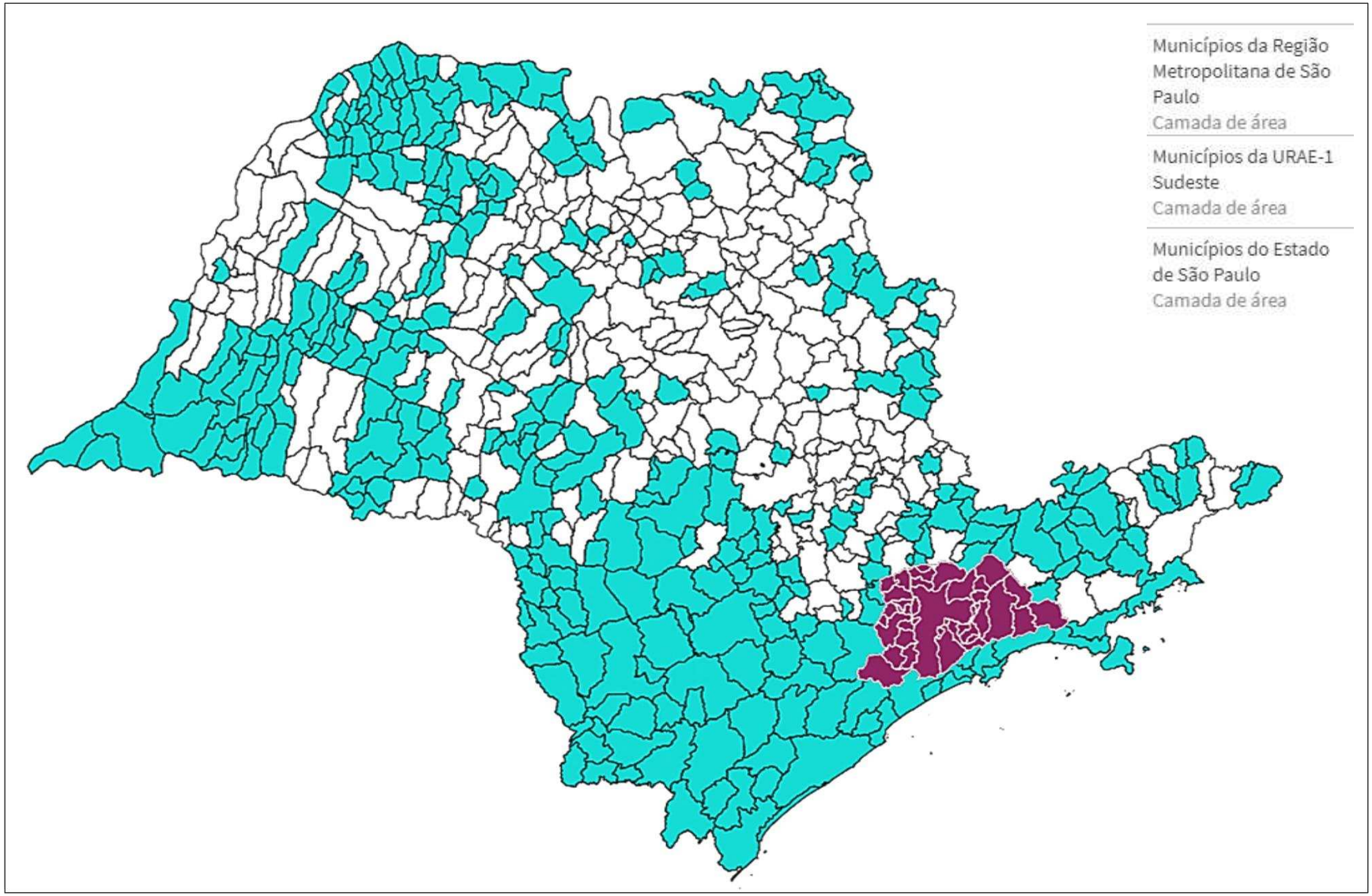
[15] Conforme constante do site da SABESP, item “Abastecimento de Água”. Acesso 08 jan. 2024. https://www.sabesp.com.br/site/imprensa/explicacoes/abastecimento.aspx?secaoId=196#:~:text=Na%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20o%20sistema,Rio%20Claro%20e%20Rio%20Grande.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 3 - Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE 1 - SUDESTE e Municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo



Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O segundo fator que poderia proporcionar economia de escala na prestação regionalizada dos serviços de saneamento seria a melhor utilização de recursos naturais, como a água. A implementação de sistemas mais avançados de coleta e tratamento poderia otimizar o uso da água e, assim, reduzir os custos da prestação de serviços.

No entanto, a configuração da URAE 1 – Sudeste também pode ser um obstáculo ao atingimento dessa desejável meta, considerando a divisão hidrográfica do Estado de São Paulo, como demonstraremos a seguir.

Conforme informação constante do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo – SIGRH,[16] a Lei Estadual n.º 16.337/2016 dividiu o território estadual em 22 (vinte e duas) Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs, com suas respectivas bacias hidrográficas, levando em consideração critérios hidrológicos, ambientais, socioeconômicos e administrativos.

Ainda segundo o SIGRH,[17] a gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo é bastante complexa, levando em consideração diferentes escalas hidrológicas e administrativas, que são necessárias para atender diferentes demandas intrínsecas à gestão das águas.

Logo, era esperado que a divisão dos Municípios do Estado de São Paulo em URAEs guardasse compatibilidade com a divisão territorial prevista para as Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos, já que, em ambos os casos, há a necessidade de gerir o recurso natural água.

Ainda sob o enfoque da questão dos recursos hídricos, também poderia ser esperado que a divisão do Estado de São Paulo em URAEs guardasse relação com outra divisão existente no Estado, consistente nos Comitês das Bacias Hidrográficas.

A criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas decorre da previsão constante do art. 205, inciso VI, da Constituição do Estado de São Paulo, que determina que o Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica.

[16] Divisão Hidrográfica: As regiões hidrográficas do Estado de São Paulo. Disponível em https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica. Acesso em 05 jan. 2024.
[17] Idem.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Em cumprimento ao comando constitucional, foi editada a Lei Estadual n.º 7.663/1991, que estabeleceu as premissas para a criação e funcionamento dos Comitês de Bacia. Os 21 (vinte e um) Comitês existentes têm como funções principais elaborar o Plano Regional de Recursos Hídricos, definindo quais obras e ações necessárias para o aproveitamento e controle da água na bacia hidrográfica, e deliberar sobre a aplicação dos recursos financeiros do FEHIDRO destinados a bacia.

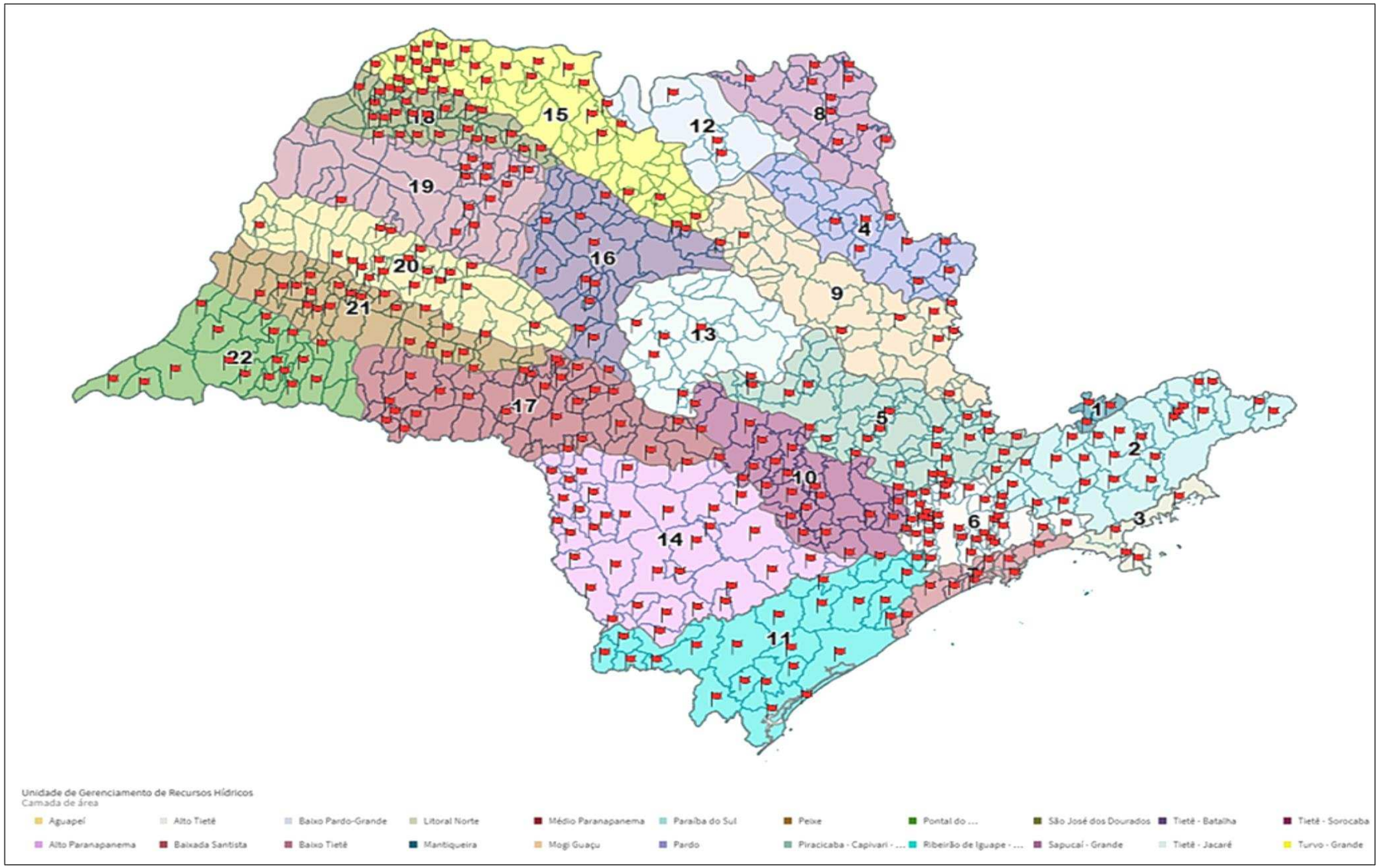
Não obstante, conforme evidenciam os próximos dois quadros abaixo, a configuração da URAE 1 – Sudeste não possui aderência às divisões hidrológicas estabelecidas nem pelas UGRHIs, nem pelos Comitês de Bacia.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 4 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste (Lei Estadual n.º 17.383/2021) nas Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs (Lei Estadual n.º 16.337/2016)

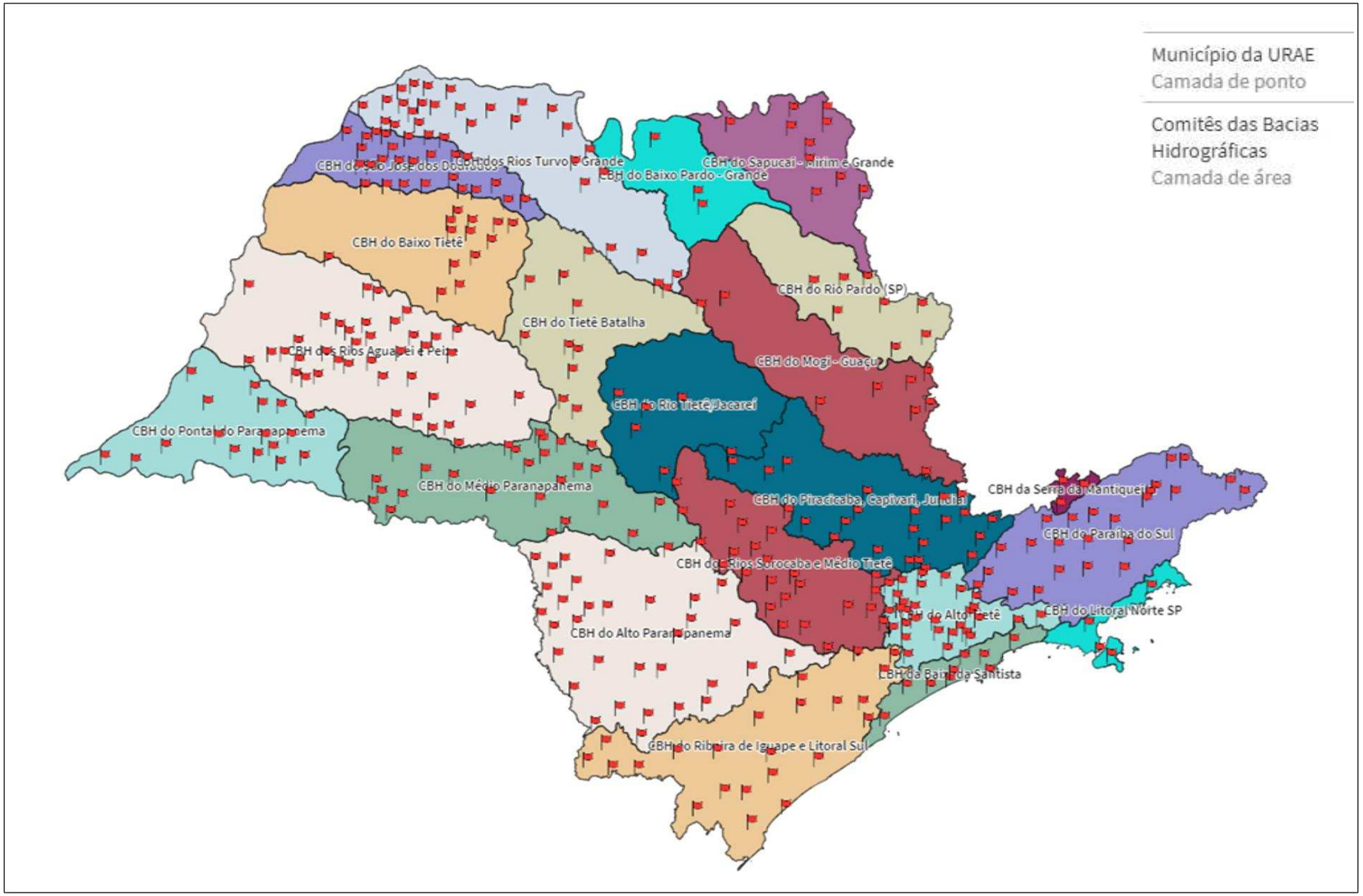


Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 5 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste no âmbito dos Comitês das Bacias Hidrográficas do Estado de São Paulo



Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Considerando que cada UGRHI está representada no mapa (Quadro 4) por uma cor diferente e que os Municípios da URAE 1 – Sudeste estão representados pelas bandeiras vermelhas, é possível constatar que todas as regiões administrativo-hidrológicas foram contempladas com pelo menos um Município que integra a URAE 1 – Sudeste. Ao mesmo tempo, não há UGRHIs em que todos os Municípios estejam contemplados pela URAE 1 – Sudeste.

O mesmo ocorre na análise do Quadro 4, no qual se verifica que os Municípios da URAE 1 – Sudeste, estão espalhados por bacias distintas, não se localizando distintamente aglomerados em apenas uma delas.

Embora tanto a divisão das UGRHIs, quanto dos Comitês por Bacias Hidrográficas, como da URAE 1 – Sudeste lidem com a administração de recursos hídricos e tenham sido elaboradas pelo Governo do Estado de São Paulo, não é possível vislumbrar qual critério hidrológico foi adotado na composição da URAE 1 – Sudeste, em oposição às URGHIs e aos Comitês de Bacia, que foram previstos com base em divisões e subdivisões das bacias hidrográficas existentes no Estado.

É possível extrair da análise do Quadro 4 alguns exemplos que demonstram as dificuldades que possivelmente serão encontradas na gestão dos recursos hídricos no âmbito da URAE 1 – Sudeste.

Na região central do Estado, a UGRHI 13 – Tietê-Jacaré é composta por 34 municípios,[18] dos quais apenas 4 integram a URAE 1 – Sudeste. Assim, apesar de todos os municípios da UGRHI estarem em uma mesma subdivisão hidrográfica, a gestão dos recursos hídricos não será uniforme, já que poucos se encontram na URAE 1 – Sudeste. Há possibilidade de decisões administrativas conflitantes entre a UGRHI 13 e a URAE 1 – Sudeste, o que pode dificultar ou até inviabilizar uma gestão eficiente das águas.

No sentido oposto, a maioria dos Municípios da UGRHI 14 – Alto Paranapanema também integra a URAE 1 – Sudeste, o que, todavia, não resolve o problema de conflitos que gerem ineficiência. A UGRHI 14 possui também 34 municípios, dos quais 26 integram a URAE 1 – Sudeste, restando isolados 8 municípios, que não integram a referida URAE. Da mesma forma, a inexistência de um critério uniforme pode prejudicar ou impedir a otimização do uso dos recursos hídricos.

As mesmas dificuldades podem ser vislumbradas em uma verificação do Quadro 5, podendo ser reconhecidos casos com maior densidade de Municípios por URAE, como no Comitê de Bacia de São José dos Dourados e no Comitê de

[18] A identificação dos Municípios por Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos e Comitê de Bacia Hidrográfica foi obtida junto ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo – SIGRH, estando disponível em https://sigrh.sp.gov.br/municipios. Acesso em 08 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Bacia do Alto Tietê, no qual está localizada a Capital. Mas, em ambos os casos, não são todos os Municípios localizados nessas bacias que também fazem parte da URAE 1 – Sudeste. Por outro lado, há uma baixa densidade de Municípios da URAE 1 – Sudeste nos Comitês de Bacia do Tietê – Batalha e do Tietê Jacareí, fazendo com que estes Municípios estejam isolados dos demais Municípios da região.

Além disso, como os Comitês de Bacias Hidrográficas possuem as atribuições legais já referidas, de elaborar o Plano Regional de Recursos Hídricos e deliberar sobre a aplicação dos recursos financeiros do FEHIDRO destinados à respectiva bacia, pode haver conflitos com a gestão das URAEs, pois estas passarão a fazer o Planejamento Regional do Saneamento, potencialmente afetando também o acesso aos recursos do FEHIDRO.

Não consta que haja estudos técnicos – disponibilizados pelo Governo do Estado ou pela Prefeitura Municipal até o momento –, que deem conta de como se dará a administração dos recursos hídricos diante da necessidade de compatibilizar diferentes diretrizes e normativos definidos pelas UGRHIs, Comitês de Bacias Hidrográficas e pela URAE 1 – Sudeste. Nesse cenário de incerteza e possibilidade de conflito de governança, é necessário que o Município de São Paulo atente para mais esse ponto de risco, de que a possível economia de escala pela melhor utilização dos recursos hídricos possa a vir a não se concretizar, gerando impactos econômicos negativos em uma futura contratação no âmbito da URAE 1 – Sudeste.

Passando para o terceiro ponto referente à economia por ganho de escala, outra hipótese a se examinar é da eficiência operacional. Neste caso, a redução dos custos operacionais poderia ocorrer devido à implantação de processos otimizados, investimento em tecnologia e aquisição de equipamentos mais modernos.

Enquanto é possível pensar que tecnologias que podem ser implantadas à distância e que a melhoria de processos pode ser replicada em locais distintos, isso não ocorre com os equipamentos. Como já abordado, os municípios integrantes da URAE 1 – Sudeste estão espalhados por todo o território do Estado de São Paulo, que possui uma área de 248,21 mil km². Por exemplo, não há como viabilizar o compartilhamento de um equipamento moderno, adquirido com investimentos feitos pela URAE 1 – Sudeste, entre a Capital e o Município de Rosana, que se localiza no extremo oeste do Estado, a 755 km de distância.

Ou seja, aqui há mais um ponto de alerta para o Município de São Paulo, sobre a possibilidade de que certos aspectos da eficiência operacional não sejam implantados e, portanto, não tragam benefícios de economia de escala.

Nessa mesma linha, um quarto ponto que geraria economia de escala é a compra em volume, já que a compra feita no âmbito da URAE 1 – Sudeste

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

poderia ser em grande volume, o que possibilitaria a obtenção de descontos por unidade do que está sendo comprado e reduziria os custos da prestação de serviço.

No entanto, como já abordado neste relatório, há enormes distâncias geográficas a desafiar a logística, porque o transporte de mercadorias envolve um alto custo, de maneira geral. A título de ilustração dessa questão, o quadro a seguir traz a distribuições dos Municípios da URAE 1 – Sudeste distribuídos pelas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Estado de São Paulo.

Como se pode visualizar no Quadro 6 (página seguinte), as divisões territoriais estabelecidas pelas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Estado de São Paulo não foram compatibilizadas com o desenho da URAE 1 – Sudeste.

As Regiões Metropolitanas de Sorocaba, Piracicaba, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e Campinas possuem poucos Municípios que pertencem à URAE 1 – Sudeste, de modo que estes acabam por ficar isolados dos demais municípios da URAE 1 – Sudeste, o que acaba por prejudicar uma possível otimização logística na compra de insumos, o que certamente impactará a pretendida economia de escala.

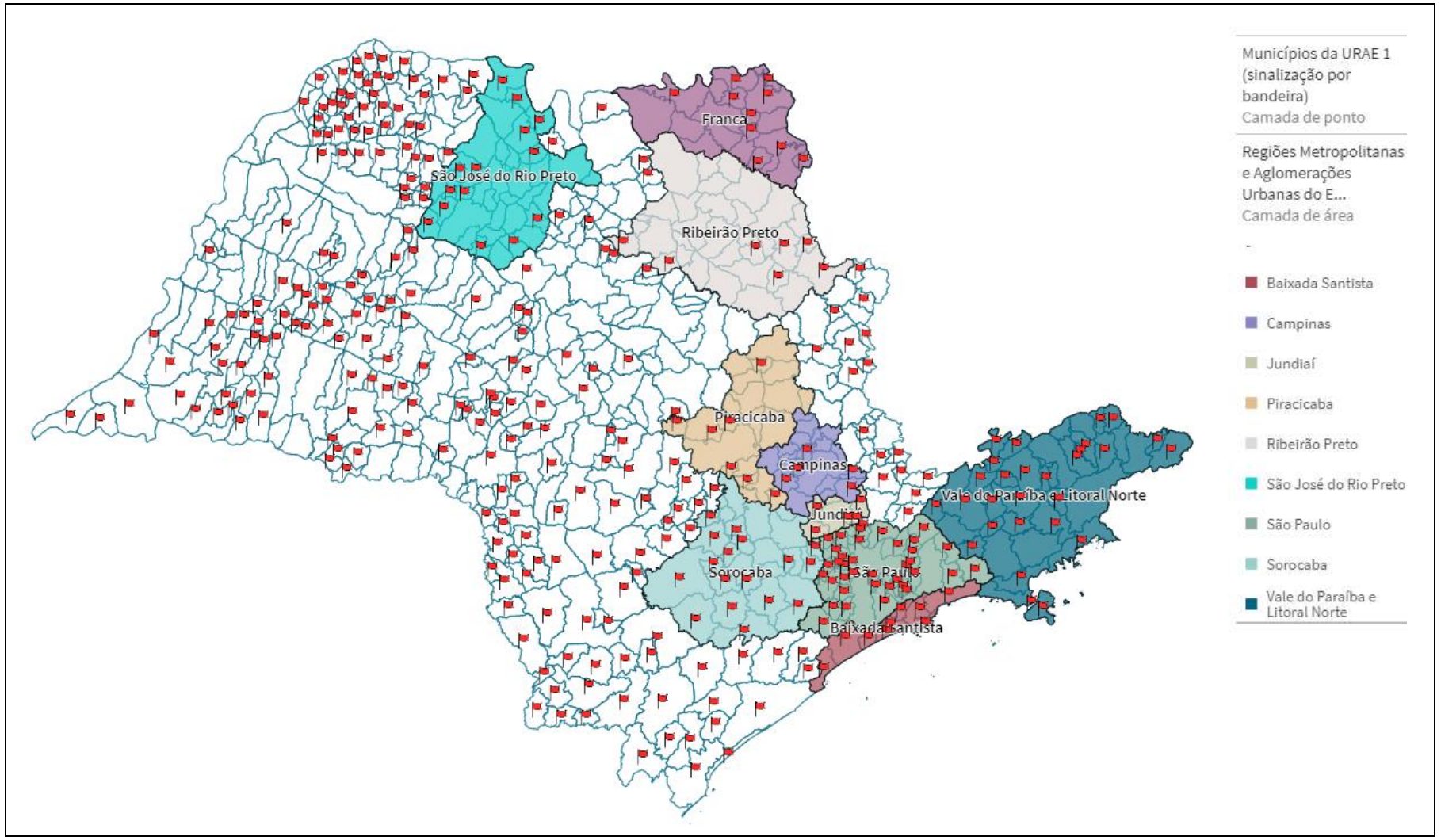
Este ponto negativo de uma futura contratação unificada no âmbito da URAE 1 – Sudeste precisa ser visto também como um risco a ser mitigado pelo Município de São Paulo, quando da negociação dos termos da referida contratação.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 6 - Distribuição dos Municípios do Estado de São Paulo que compõem a URAE-1-Sudeste (Lei Estadual n.º 17.383/2021) pelas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do Estado de São Paulo



Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.2. VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UMA NOVA CONTRATAÇÃO COM A SABESP

3.2.1. Estrutura tarifária e Subsídios

Atualmente, por conta das previsões contidas no Contrato firmado entre o Estado de São Paulo, o Município de São Paulo e a SABESP (Contrato SABESP 199/2010), em 23 de junho de 2010, a tarifa praticada para a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário obedecerá: (i) aos parâmetros contidos no próprio Contrato (especialmente as cláusulas 42 a 45), (ii) às previsões contidas no Convênio firmado na mesma data em que o Contrato (Convênio SSE 91/2010) , também entre Estado e Município, com interveniência da SABESP e da ARSESP (especialmente as cláusulas VII e X); (iii) à regulação, que será dada pela legislação aplicável (federal, estadual e municipal) e pelas normas expedidas pela ARSESP.

Também foi definido no Contrato SABESP 199/2010 que sua base tarifária seria aquela definida pela ARSESP para a Região Metropolitana de São Paulo em 11 de agosto de 2009 (cláusula 42) e que a estrutura tarifária também seria determinada pela ARSESP (cláusula 43), observado o Marco do Saneamento (Lei Federal n.º 11.445/2007) e o Decreto Estadual n.º 41.446/1996 (Regulamento do sistema tarifário dos serviços prestados pela SABESP).

O Convênio, por sua vez, especifica ainda que a ARSESP exercerá com exclusividade as funções de regulação, inclusive a tarifária, o controle e a fiscalização dos serviços, cabendo-lhe fixar, controlar, reajustar e revisar as tarifas para as diversas classes de serviços e de usuários, de forma a assegurar a eficiência, a equidade, o uso racional dos recursos naturais e o equilíbrio econômico-financeiro da SABESP (cláusula XII, item *j*).

Assim, respeitados alguns parâmetros pré-definidos, como a modicidade tarifária (cláusula 15 do Contrato e cláusula X do Convênio), as tarifas especiais para os grandes usuários industriais e comerciais, a tarifa diferenciada para a Administração Direta, Autarquias e Fundações Municipais, e entidades parceiras do Município que aderissem ao Programa de Uso Racional da Água - PURA (cláusula 44 do Contrato e cláusula XVIII do Convênio), e a tarifa diferenciada para a população de baixa renda (cláusula XVIII, parágrafo 6.º, do Convênio), a definição da tarifa, no atual arranjo institucional, é definida, em larga medida, pela ARSESP.

No exercício das atribuições que lhe foram dadas pelo Governo do Estado de São Paulo e pelo Município de São Paulo, a ARSESP determinou que a estrutura tarifária aplicável ao Município de São Paulo seria aquela definida para as contratações feitas com a SABESP, que utiliza as premissas do Decreto Estadual n.º 41.446/1996 e os estudos econômicos promovidos periodicamente pela Agência e aprovados por Deliberação desta.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Atualmente, a estrutura tarifária geral da SABESP, aplicável ao Município de São Paulo, constante do Anexo I da Deliberação ARSESP n.º 1.150, de 08 de abril de 2021, possui as seguintes características básicas:

> *a. Tarifa única para a Sabesp, sem diferenciação por região.*
> *b. Tarifa diferenciada para os serviços: água; coleta de esgoto; e, tratamento de esgoto.*
> *c. Tarifa binômia, com um componente fixo que deve refletir parcialmente, ou integralmente, os custos fixos da prestação do serviço, e um componente volumétrico que deve refletir os custos variáveis.*
> *d. Especificamente para a tarifa do serviço de tratamento de esgoto, não haverá componente fixo, sendo que os custos fixos do serviço serão distribuídos no componente fixo dos demais serviços (água e coleta de esgoto).*
> *e. Tarifa com blocos, incluindo premissa sobre a progressividade das tarifas entre blocos.*
> *f. O componente fixo deverá ser faturado por ligação (R$/mês), enquanto o componente variável será faturado, em cascata, por volume (R$/m³).*
> *g. O volume de esgoto coletado a ser faturado será igual ao volume medido de água, caso a ligação tenha o serviço de coleta de esgoto.*
> *h. O volume tratado de esgoto a ser faturado será igual ao volume de esgoto coletado, caso a ligação tenha seu esgoto tratado.*
> *i. Categoria de usuários: Residencial Individual; Residencial Coletivo; Residencial Social; Residencial Vulnerável; Comercial Individual; Comercial Coletivo; Comercial Assistencial; Industrial; Pública; Permissionárias; Caminhões-Tanque.*

Das características da estrutura tarifária, merece destaque, para fins deste estudo, a questão da tarifa única para todos os Municípios atendidos pela SABESP. Embora haja essa definição de tarifa única, é possível suscitar a hipótese de que os custos e investimentos não são homogêneos, podendo ser diferentes em localidades diversas, de modo que, na realidade, a tarifa real pode ser diferente da tarifa única, o que precisaria ser compensado por subsídios cruzados.

A Nota Técnica Final NT.F-0017-2021 da ARSESP[19] traz estudo de quais seriam as diferentes tarifas efetivas/reais da SABESP, tomando como referência a divisão das áreas atendidas pela Companhia em regiões que esta denomina “unidades de negócio”. Reproduzem-se abaixo as duas tabelas constantes da Nota Técnica da ARSESP, referentes aos serviços de água e esgoto.

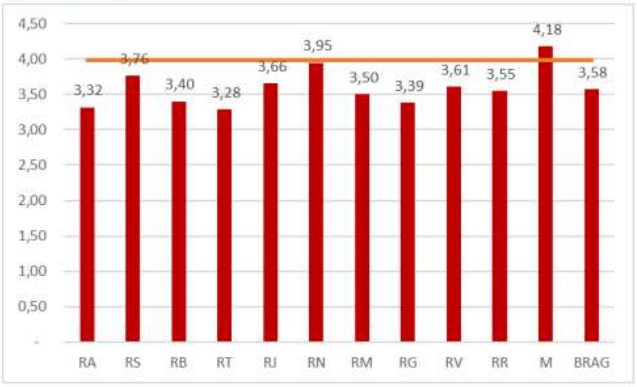
[19] Disponível em https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Acesso em 08 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Quadro 7 – Gráficos de tarifas efetivas de água e esgoto extraídos da Nota Técnica Final NT.F-0017-2021 da ARSESP[20]

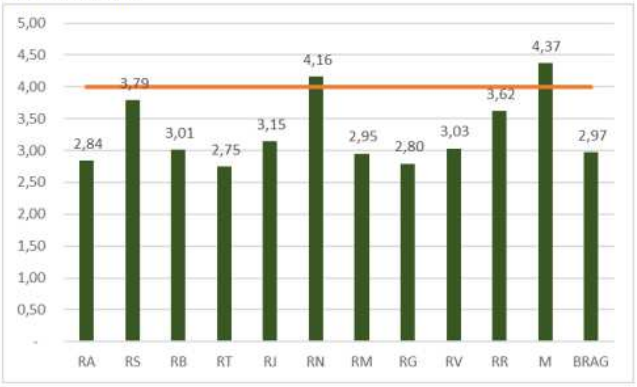
NT.F-0017-2021

Gráfico 1 – Tarifas efetivas de água por Unidade de Negócios (R$/m³). A linha laranja representa a média ponderada da Sabesp.



Fonte: SABESP. Elaboração: ARSESP.

Gráfico 2 – Tarifas efetivas de esgoto por Unidade de Negócios (R$/m³). A linha laranja representa a média ponderada da Sabesp.



Fonte: SABESP. Elaboração: ARSESP.

Os dados trazidos demonstram a existência de subsídios cruzados na estrutura tarifária praticada pela SABESP, aplicável à Capital, já que há uma compensação entre os valores reais de cada região, que, como se vê, podem ser maiores ou menores do que a tarifa efetivamente cobrada.

Isso é confirmado e explicado pela própria Nota Técnica, na qual consta que *"o regulador [ARSESP] determina os subsídios cruzados, com base nas avaliações de capacidade de pagamento, competitividade e, em última instância, a neutralidade da*

[20] Disponível em https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Dados constantes da página 9 do documento. Acesso em 08 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

estrutura tarifária".[21] Assim, é possível inferir que consumidores de regiões com maior capacidade de pagamento subsidiam as tarifas de consumidores de regiões em que essa capacidade é menor.

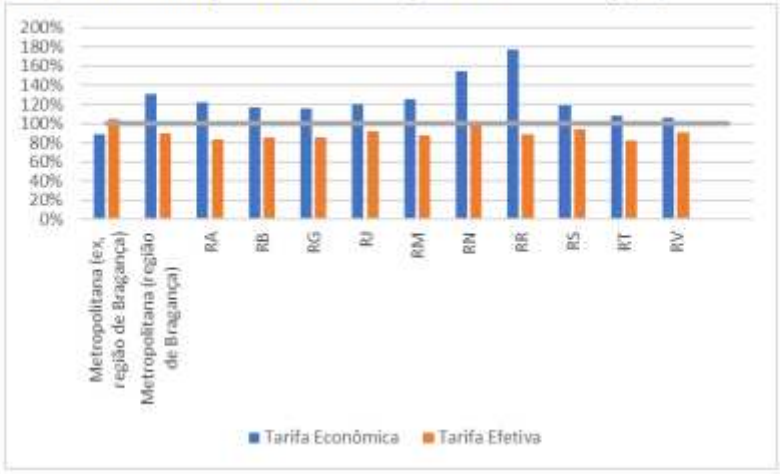
Ainda sobre os gráficos constantes do Quadro 1, a Nota Técnica ressalta que *"não é possível afirmar que a diferença observada represente exclusivamente subsídios cruzados. Porém, a comparação pode ser considerada uma proxy para a realidade dos subsídios cruzados existente".*[22] Ou seja, os dados não são exatos, mas são uma representação adequada da realidade dos subsídios cruzados.

Seguindo nesta análise dos subsídios cruzados, a Nota Técnica aponta também que, na estrutura tarifária vigente, as tarifas médias são todas inferiores à tarifa média SABESP, o que leva à conclusão que a Região Metropolitana subsidia as demais regiões, como demonstrado no gráfico a seguir.

Quadro 8 – Gráfico que compara as tarifas econômicas, as tarifas efetivas e a tarifa média SABESP, extraídos da Nota Técnica Final NT.F-0017-2021 da ARSESP [23]

NT.F-0017-2021

Gráfico 7 – Relação entre tarifas por Unidades de Negócios e tarifa Sabesp (%)



Segundo a própria ARSESP, a partir dessa comparação, conclui-se que para a "*equalização das tarifas médias vigentes em relação às tarifas econômicas, seria necessária uma redução de 15% das tarifas da região metropolitana e um aumento*

[21] Disponível em https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Dados constantes da página 15 do documento. Acesso em 08 jan. 2024.
[22] Disponível em https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Dados constantes da página 9 do documento. Acesso em 08 jan. 2024.
[23] Disponível em https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Dados constantes da página 22 do documento. Acesso em 08 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

médio de 43% nas demais regiões (o que se explica pelas diferenças de volumes entre as regiões)".[24]

A Nota Técnica também traz dados relevantes sobre a existência de subsídios cruzados entre categorias de consumidores, mas, para fins da análise deste tópico, devemos nos fixar na questão dos subsídios cruzados entre regiões atendidas pela SABESP, pois esta questão se reveste de importância para os parâmetros a serem definidos no âmbito da URAE 1 – Sudeste.

Pois bem, feitas as principais análises quanto às características da estrutura tarifária e subsídios incidentes na contratação atualmente vigente entre SABESP e Município de São Paulo, cabe verificar o que será transposto, ou não, deste modelo para a contratação unificada que possivelmente será estabelecida entre a SABESP e todos os Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste.

Não há muita clareza sobre como se dará a regulação no âmbito da URAE 1 – Sudeste. Nos documentos fornecidos pela Municipalidade a este Tribunal de Contas (TC/011755/2023, peça 38), consta proposta feita pelo Governo do Estado de São Paulo de substituição do Contrato vigente, referente ao Município de São Paulo, por um novo contrato, no qual haverá agrupamento de todos os contratos vigentes nos Municípios integrantes da URAE 1 – Sudeste em um único instrumento. Para tanto, haverá um corpo de cláusulas comuns a todos os Municípios e anexos técnicos para cada Município, a fim de disciplinar as especificidades e necessidades de cada um deles.

Na referida proposta, consta que a ARSESP seguiria responsável pelas funções de regulação, inclusive tarifária, controle e fiscalização dos serviços, mas nada consta sobre como se dará a estruturação tarifária no âmbito da URAE 1 – Sudeste.

A única informação a esse respeito, que foi verificada pelo Grupo de Estudos, por estar disponibilizada publicamente pelo Governo do Estado de São Paulo, é uma apresentação elaborada pela da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente,[25] quando da remessa do Projeto de Lei n.º 251/2021 à Assembleia Legislativa, que deu origem à Lei Estadual n.º 17.383/2021, que criou as URAEs no âmbito do Estado de São Paulo.

Neste documento, afirma-se que o Novo Marco Legal do Saneamento impede a existência de subsídios cruzados entre localidades ou municípios que não pertençam a uma mesma unidade regional (URAE), o que de fato consta do art. 11, §4.º, da Lei Federal n.º 11.445/2007, com a redação dada pela Lei Federal n.º 14.026/2020.

---

[24] Disponível em https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf. Dados constantes da página 22 do documento. Acesso em 08 jan. 2024.

[25] Disponível em https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/CRH/20821/regionalizacao-marco-saneamento.pdf. Acesso em 05 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A partir desta premissa, a apresentação da Secretaria Estadual aponta que uma das vantagens que a criação das URAEs proporciona é permitir o uso dos subsídios cruzados em uma mesma região, entre municípios superavitários e deficitários.

No mais, não há qualquer outra informação, disponibilizada pelo Estado ou mesmo pelo Município de São Paulo, a respeito de quais são os parâmetros básicos a instruir a futura estrutura tarifária aplicada à URAE 1 – Sudeste e quais subsídios (diretos ou cruzados, tarifários ou não tarifários, como previsto no Novo Marco do Saneamento) existirão, como serão calculados e aplicados.

Também há incerteza quanto à aplicação do art. 29 do Novo Marco do Saneamento, que prevê que a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos será assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções.

Tanto nas informações prestadas pela Municipalidade, quanto nas pesquisas, feitas no âmbito deste Grupo de Estudos, por informações disponibilizadas pelo Governo Estadual, não foram fornecidos ou encontrados estudos econômico-financeiros a respeito da sustentabilidade da contratação.

A Agência Nacional de Águas – ANA divulgou as empresas que comprovaram capacidade econômico-financeira, como exigido também pelo Novo Marco Legal do Saneamento, dentro do prazo fixado, e, dentre estas empresas está a SABESP. Isto é uma informação relevante para a URAE 1 – Sudeste, que será operada pela SABESP, mas não supre a necessidade de uma análise específica para comprovar que a futura contratação única, entre URAE 1 – Sudeste e SABESP, possui sustentabilidade econômico-financeira.[26]

Isso porque, não há clareza, mais uma vez, por falta de informações e dados disponíveis, de como se comportarão os custos operacionais regulares de cada região atendida pela SABESP quando da sua integração na URAE 1 – Sudeste. Como vimos nos Quadros 7 e 8, estes por natureza são heterogêneos e demandavam o uso de subsídios cruzados para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da SABESP, mas não há estudos de como estes custos vão se comportar quando unificados sob a URAE 1 – Sudeste.

Além disso, não há clareza sobre os investimentos necessários para atender às metas de universalização. Enquanto o Novo Marco do Saneamento Federal prevê que as metas de universalização devem ser alcançadas até 31 de dezembro de 2033 (art. 10-B), a Lei Estadual n.º 17.853/2023, que autoriza o Poder Executivo do Estado

[26] Disponível em https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-divulga-relacao-dos-prestadores-de-servicos-de-agua-potavel-ou-de-esgotamento-sanitario-que-apresentaram-documentacao-de-capacidade-economico-financeira). Acesso em 08 jan. 2024.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

de São Paulo a promover medidas de desestatização da SABESP, antecipa este prazo final para 31 de dezembro de 2029.

Também aqui não há estudos econômicos que detalhem quais são os investimentos e o volume de recursos a serem destinados ao alcance das metas de universalização, seja em 2033, seja em 2029. Neste caso, registre-se, é certa a ausência dessa informação. Isso porque, conforme consta da peça 38 do TC/011755/2023, o Governo do Estado de São Paulo demandou que cada um dos Municípios da URAE 1 – Sudeste avalie e informe quais são os investimentos necessários no respectivo território.

Paralelamente, no mesmo expediente, o Governo Municipal informou que está revisando o Anexo II - Plano de Investimentos, do contrato vigente com a SABESP (peça 41 do TC/011755/2023), a fim de atender à solicitação do Estado. Além disso, a Municipalidade afirmou que o contrato vigente também já prevê a universalização dos serviços até 2029, e que desde a 1ª Revisão Quadrienal, o contrato já estipulava os investimentos necessários para o atendimento de todo o território municipal, com exceção à Macroárea de Preservação dos Ecossistemas.

Considerando que a 1ª. Revisão Quadrienal se deu em 2016 e que o Novo Marco do Saneamento foi aprovado em 2020, ampliando o conceito de universalização para abranger núcleos urbanos informais consolidados e áreas rurais, é possível concluir que serão necessários mais investimentos do que aqueles que constam atualmente do Plano de Investimentos do Contrato com a SABESP para cumprir as metas de universalização e que não há dados a respeito.

Mas, à míngua de estudos econômicos, desconhece-se a grandeza desse montante no âmbito Município de São Paulo. Da mesma forma, não há referência de quanto de investimento cada um dos demais Municípios da URAE 1 – Sudeste iria necessitar. O que é provável, posto que já informado pelo Governo Estadual, é a aplicação de subsídios cruzados para viabilizar as metas de universalização.

Nesse cenário, o Município de São Paulo tanto pode colher benefícios quanto prejuízos. Se os investimentos demandados pela universalização na Capital forem maiores, em média, do que aqueles investimentos necessários em outros Municípios da URAE 1 – Sudeste, o Município será beneficiado pelos subsídios cruzados, que suprirão suas necessidades de aporte de recursos.

Todavia, se o Município de São Paulo demandar menos investimentos do que os demais Municípios da URAE 1 – Sudeste, a Capital estará, por meio dos subsídios cruzados, financiando a universalização em outros Municípios. Assim, deixar o contrato vigente para aderir ao contrato da URAE 1 – Sudeste pode acarretar um prejuízo para o Município de São Paulo, apesar do contrato vigente já possuir subsídios cruzados. Explica-se.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Atualmente, considerando o que já foi exposto sobre a estrutura tarifária regulada pela ARSESP e que o subsídio cruzado se dá no âmbito das unidades de negócio da SABESP, que, no caso da Capital, é a da sua própria Região Metropolitana, composta por 39 (trinta e nove) municípios, o risco de disparidade de investimentos e de ônus excessivos para o Município é muito menor. Os Municípios da Região Metropolitana já compartilham infraestruturas, equipamentos, recursos hidrológicos, e possuem características mais parecidas em aspectos sociais, demográficos, ocupação do solo, entre outros, que facilitam a integração.

A partir do momento em que o contrato passar a ser firmado pela URAE 1 – Sudeste, o subsídio cruzado sai do universo de 39 Municípios da Região Metropolitana, com algum grau de homogeneidade, e passa a ser de 375 (trezentos e setenta e cinco) Municípios, de todas as regiões do Estado, que consiste em um grupo bastante heterogêneo.

Ou seja, no âmbito da URAE 1 – Sudeste, há uma probabilidade muito maior de que os investimentos necessários à universalização na Capital sejam menores do que aqueles que os demais Municípios da URAE necessitem, fazendo com o que o subsídio cruzado deixe de ser um montante razoável e gere um ônus excessivo para o Município de São Paulo.

Diga-se, ainda, que o Novo Marco Legal do Saneamento admite subsídios tarifários, de modo que um eventual ônus excessivo de universalização em outros Municípios da URAE 1 – Sudeste poderá ser repassado para os habitantes da Capital.

A Lei Estadual n.º 17.853/2023 criou o Fundo de Apoio à Universalização do Saneamento no Estado de São Paulo (art. 4.º), que será, entre outros fins, destinado ao cumprimento das metas de universalização e à manutenção da modicidade tarifária, e que receberá, no mínimo, 30% do valor líquido obtido com a desestatização da SABESP. No entanto, são desconhecidos os investimentos necessários à universalização e a estimativa real de quanto será obtido com a venda das ações da SABESP. Logo, não se se sabe se este valor vai ser suficiente e, se não o for, a tarifa poderá ser aumentada, em prejuízo dos consumidores paulistanos.

Portanto, o Executivo Municipal precisa estar alerta para os riscos econômicos que a falta da definição da estrutura tarifária e da regulação dos subsídios cruzados representam, para tomar providências que mitiguem ou afastem esses riscos.

Para isso, a Municipalidade poderá buscar, por exemplo, em sua negociação do novo contrato, que os subsídios cruzados sejam mais limitados e não abranjam todo o território da URAE-1, mas sim regiões dentro da URAE que possuam sinergia operacional.

Ademais, a prestação de contas sobre a geração e utilização dos subsídios cruzados deverá ser, obrigatoriamente, muito mais transparente, considerando que a SABESP

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

não terá mais como controlador o Estado de São Paulo, mas uma empresa privada, que não possui competência para determinar políticas públicas de subsídios nos serviços de saneamento básico dos 375 (trezentos e setenta e cinco) Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.2.2 Valores de Tarifa e Investimentos para a Universalização

Uma das questões que mais frequentemente são suscitadas desde a adesão do Município de São Paulo à URAE 1 – Sudeste é sobre a possibilidade técnica de serem mantidas as tarifas vigentes, ou ainda, de serem obtidas tarifas mais vantajosas para os consumidores dos serviços de saneamento básico da Capital.

A mera adesão à URAE 1 – Sudeste, por si, não deve impactar, ao menos de imediato, o valor das tarifas, tendo em vista a manutenção da estrutura tarifária (analisada no item anterior) e a manutenção das condições do Contrato SABESP 199/2010, atualmente vigente, conforme expresso no Termo de Compromisso, firmado aos 16 de agosto de 2023, concomitantemente à assinatura do Termo de Adesão da Municipalidade à URAE 1 – Sudeste.

Não obstante, o mesmo não pode ser afirmado em relação ao futuro contrato, em um contexto de privatização da SABESP, sobretudo, por razões econômicas.

O Novo Marco Legal do Saneamento estabeleceu como meta de universalização a garantia de atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. A Lei Estadual n.º 17.853/2023, que autoriza o Poder Executivo do Estado de São Paulo a promover medidas de desestatização da SABESP, foi mais além e antecipou o prazo final de 31 de dezembro de 2029 para o atingimento dessas metas.

O cumprimento dessas metas depende de investimentos, de modo que a questão que se enfrenta, então, é sobre quais fontes de recursos serão utilizadas e se serão suficientes, de modo a não acarretar o aumento dos valores das tarifas praticadas.

O valor da tarifa futura será pressionado pelo próprio conceito de universalização trazido pelo Novo Marco Legal do Saneamento, que passou a incluir as áreas rurais e os núcleos urbanos informais consolidados, que não estavam contemplados pelos contratos de saneamento até então existentes.

Embora não haja estudos por parte do Município de São Paulo, que analisem qual seria o impacto quantitativo do número de atendimentos que será necessário acrescer para alcançar e atender a essas populações, é certo que precisa haver um aumento de investimentos, que só não foram precificados ainda.

Ou seja, independentemente da adesão da Capital à URAE 1 – Sudeste e da privatização da SABESP, e mesmo que a única modificação necessária fosse essa derivada do conceito de universalização, em uma hipótese em que o Contrato SABESP 199/2010 pudesse ser mantido em todas as suas demais variáveis, o aumento de atendimentos demandaria um incremento de investimentos que naturalmente refletiria no valor da tarifa praticada.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Soma-se a isso uma segunda variável, decorrente, agora sim, do contexto de previsão de desestatização da SABESP, que pode atuar como fator estressor da tarifa: a antecipação do cumprimento da meta para 31 de dezembro de 2029, prevista pela Lei Estadual n.º 17.853/2023.

Os investimentos seriam necessários, quer fosse o cumprimento das metas previsto para 2029, quer para 2033. No entanto, ao se antecipar o cumprimento das metas em 4 (quatro) anos, os valores dos investimentos também terão que ser antecipados. Se tomarmos por base como marco inicial o ano de 2024, os recursos que seriam captados e investidos de forma diluída, em 9 (nove) anos, agora precisarão ser captados e investidos de forma mais concentrada, em apenas 5 (cinco) anos.

Ou seja, além de mais recursos serem necessários, eles o serão em um menor prazo de tempo, o que também pode se refletir nos custos dos investimentos e, consequentemente, no valor da tarifa.

Uma terceira variável que incide sobre o valor da tarifa, também derivada das diretrizes normativas para a desestatização da SABESP, decorre do previsto no artigo 2.°, inciso III, da Lei Estadual n.º 17.853/2023, que determina a *"redução tarifária, considerando, preferencialmente, a população mais vulnerável, respeitado o que dispõe o artigo 23 da Lei federal n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007"*.

Em complemento, o parágrafo único do referido artigo dispõe que:

> ***Parágrafo único -*** *Para os fins de que trata o inciso III do "caput" deste artigo, a redução será realizada nas tarifas aplicáveis aos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1°, tomando por base o valor tarifário em vigor antes de se efetivar a desestatização e, nos anos subsequentes, o valor que seria apurado caso não fossem aplicadas as medidas previstas nesta lei, observados os índices de inflação cabíveis e a necessidade de atendimento à Lei federal n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

Como a hipótese é de uma redução tarifária para uma parcela da população, classificada como mais vulnerável, pode ocorrer aqui uma hipótese de subsídio entre as classes de consumidores (Residencial Individual; Residencial Coletivo; Residencial Social; Residencial Vulnerável; Comercial Individual; Comercial Coletivo; Comercial Assistencial; Industrial; Pública; Permissionárias; Caminhões-Tanque).

Embora já exista a tarifa social residencial para atender à população mais vulnerável, a depender do conceito de população mais vulnerável que vier a ser adotado com a privatização, este pode ser mais ou menos ampliativo. Mesmo não havendo alteração conceitual, a universalização também pode ampliar o número de beneficiários da redução tarifária, pois é possível que muitos dos usuários que habitem núcleos urbanos informais consolidados sejam classificados como pertencentes a uma classe populacional mais vulnerável.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em ambos os casos, para viabilizar a redução tarifária prevista, uma ou mais categorias de usuários poderão sofrer aumento de tarifa, em forma de subsídio entre consumidores.

Encerrando essa análise das variáveis incidentes na fixação do valor da tarifa, é necessário examinar o teor do Ofício n° 006/2023-SBSP, enviado pelo Estado de São Paulo ao Município, cuja cópia foi remetida a este Tribunal em resposta ao ofício Gab/Pres n.º 089/2023 (peça 38 do TC/011755/2023). Nele, o Estado afirma expressamente o interesse na "*prorrogação contratual até 2060, visando a sustentabilidade econômico-financeira do sistema*" como parte do projeto de desestatização SABESP.

Embora não possa ser denominado precisamente como um contrato de concessão, o Contrato SABESP 199/2010, que seria objeto de prorrogação, muito se assemelha a um contrato de concessão, pela necessidade de investimentos, remuneração por tarifa paga pelo usuário do serviço público e previsão de uma equação econômico-financeira que precisa ser mantida de forma equilibrada.

Em um contrato de concessão, o prazo, juntamente com as exigências de aportes de recursos em investimentos, é um dos fatores que afetam a fixação do valor da tarifa, de modo que a possibilidade de prorrogação do contrato de prestação de serviços de saneamento, mantido pela Municipalidade com a SABESP, por si só, mesmo sem a incidência de outros fatores, seria suficiente para afetar o cálculo da tarifa, que poderá resultar em um valor menor, ou maior.

Diante de todas essas variáveis – aumento no número de usuários que precisam ser atendidos para atingimento das metas de universalização dos serviços de saneamento, aumento de investimentos necessários, antecipação do prazo para atingimento da meta de universalização, diretriz de redução tarifária para população mais vulnerável –, não há clareza quanto à possibilidade de se afirmar que os valores das tarifas serão mantidos ou que é possível obter tarifas mais vantajosas.

Tem-se aqui um cenário com fatores ainda imprevistos, porque não foram objeto de estudos mais aprofundados, mas que certamente demandarão aporte de recursos, o que nos leva a alertar que a Municipalidade precisa atentar para essas questões como pontos de risco, sobretudo em relação às fontes de tais recursos, como veremos a seguir.

O art. 4º da Lei Estadual n° 17.853/2023 prevê que 30% (trinta por cento) do valor arrecadado pelo Estado de São Paulo com a venda de sua participação acionária da SABESP será direcionado ao Fundo de Apoio à Universalização do Saneamento no Estado de São Paulo - FAUSP. O Fundo contará, ainda, com outras fontes de recursos e, segundo o art. 5.º, §2.º, item 2, da mesma lei:

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

> *2.* ***os recursos [do FAUSP] serão destinados prioritariamente para a redução das tarifas*** *aplicáveis aos instrumentos contratuais decorrentes da desestatização de que trata o artigo 1° e* ***sempre que necessários à manutenção do valor tarifário em patamar equivalente ou inferior*** *ao valor que seria apurado caso não fossem aplicadas as medidas previstas nesta lei,* ***observados os índices de inflação*** *cabíveis e a necessidade de atendimento à Lei federal n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007.* (Grifos nossos).

Ou seja, a lei de privatização da SABESP aponta que a fonte de recursos para os investimentos necessários ao atingimento das metas de universalização, e até para uma redução tarifária, seria uma parte do valor obtida com a venda das ações da companhia, direcionada para o FAUSP.

Não obstante, não é possível considerar que apenas a instituição do FAUSP seja suficiente para resolver a questão do valor da tarifa futura dos serviços de saneamento.

Ainda que haja essa previsão legal de recursos para subsídio público das tarifas, por meio os recursos obtidos com eventual privatização da SABESP, ainda não se sabe qual o montante de investimentos adicionais necessário para o atingimento das metas propostas. Também não se possui uma estimativa do valor de venda da SABESP.

A respeito, ressalta-se que o Estado de São Paulo apresentou um valor estimado de R$ 66 (sessenta e seis) bilhões em invetimento,[27] mas entendemos que não há elementos suficientes para garantir a confiabilidade da estimativa, tendo em vista que não há levantamento nem mesmo de quais seriam os pontos pendentes de ligação.

Com relação ao valor de venda da SABESP, a recém promulgada Lei Estadual n.º 17.853/2023 prevê que o valor das ações será apurado em avaliação prévia que obedecerá ao regramento da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal n.º 14.133/2021), com observância das normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM e pela *Securities and Exchange Commission* - SEC.[28]

Ou seja, não há estimativa do valor de venda do controle acionário da SABESP, nem há estudo finalizado que demonstre o valor dos investimentos necessários ao cumprimento das metas de universalização dos serviços de saneamento básico dos 375 (trezentos e setenta e cinco) Municípios da URAE 1 – SABESP.

---

[27] Conforme disponibilizado no site da Secretaria de Parcerias em Investimentos do Governo do Estado de São Paulo. Acesso em 05 fev. 2024.

[28] A SEC é uma agência federal do Governo dos Estados Unidos que regulamenta e controla aquele mercado financeiro, similarmente à CVM brasileira. A previsão decorre de imposição da legislação norte-americana, pois a SABESP está listada na Bolsa de Valores de Nova Iorque desde 2002.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Logo, não é possível afirmar que os recursos que potencialmente serão aportados no FAUSP pela privatização da SABESP serão suficientes para fazer frente aos investimentos, conforme proposto. Se não forem suficientes, não há qualquer limitador legal ao aumento da tarifa para custeio dos investimentos.

Além disso, cumpre ressaltar que, como mencionado no item anterior, a Cidade de São Paulo atualmente subsidia tarifas praticadas em outras regiões do Estado por meio de subsídios cruzados. Da mesma forma, neste item, foram mencionados os subsídios entre categorias de usuários, que podem impactar nas tarifas pagas por parte da população da Capital.

Portanto, além de atentar para os fatores de risco que podem pressionar para aumento da tarifa, a Municipalidade deve atuar para obter mais informações sobre a estimativa do valor de venda das ações da SABESP e dos investimentos para universalização na URAE 1 – Sudeste, previamente à decisão sobre nova contratação e a prorrogação do prazo contratual até 2060.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.2.3. Fundo Municipal de Saneamento Básico e Infraestrutura – FMSAI e Investimento em Saneamento Básico e Ambiental de interesse do Município de São PauloA Lei Municipal n.º 14.934/2009 autorizou o Poder Executivo a firmar o contrato atual vigente entre o Município de São Paulo e a SABESP mediante a observância de algumas condições, entre as quais, duas previstas em seu art. 5.º, incisos I e II, de destinar, no mínimo, percentuais calculados sobre a receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo, da seguinte forma: 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI; 13,0% (treze inteiros por cento) para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município

Os recursos do FMSAI devem ser aplicados, nos termos do art. 6.º, parágrafo único, da Lei Municipal n.º 14.934/2009, em custeio de obras e serviços relativos a:

> *I – intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;*
> *II - limpeza, despoluição e canalização de córregos;*
> *III - abertura ou melhoria do viário principal e secundário, vielas, escadarias e congêneres, em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;*
> *IV – provisão habitacional para atendimento de famílias em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares;*
> *V - implantação de parques e de outras unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no Município, de reservatórios para o amortecimento de picos de cheias, de áreas de esporte, de obras de paisagismo e de áreas de lazer;*
> *VI – drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos;*
> *VII - desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo.*
> *VIII - implantação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais, subterrâneas e de reuso, observadas as normas legais sanitárias e de saúde pública, em equipamentos públicos e nas áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda.*

Em atendimento à solicitação formulada por este Grupo de Estudos, a Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias encaminhou informações sobre as aplicações dos recursos do FMSAI (peça 60, TC/011755/2023).

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Sintetizando os principais pontos da manifestação da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB (também peça 60, TC/011755/2023) sobre o FMSAI, como o Contrato SABESP 199/2010 foi firmado em junho de 2010, o FMSAI iniciou sua operação efetivamente em 2011 e, até 2015, foi utilizado quase que na totalidade pela própria SEHAB nos Programas de Urbanização de Favelas, Construção de Unidades Habitacionais, e no Programa Mananciais, que trata das ações urbanísticas e de saneamento na região dos reservatórios Billings e Guarapiranga.

Após 2015, o Fundo passou a aportar recursos em ações da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB em ações do Programa Intervenções no Sistema de Drenagem, destinado principalmente a ações de macrodrenagem, como canalizações de córregos.

Posteriormente, o FMSAI também passou a destinar uma pequena parcela para ações da Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB, nos programas de Intervenções no Sistema de Drenagem, principalmente ações de microdrenagem, e ações em Áreas de Risco Geológico, como contenções de encostas e margens de córregos. Paralelamente, a SEHAB passou a inserir nos Planos de Investimentos do FMSAI ações para o Programa de Regularização Fundiária.

Em 2017, o FMSAI passou a aportar uma pequena parcela de recursos em ações da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SMVA para a Implantação de Parques Lineares Urbanos e Unidades de Conservação.

Nos últimos anos a distribuição de recursos no Orçamento do FMSAI tem mantido a proporção aproximada de 50% (cinquenta por cento) para a SEHAB, 35% (trinta e cinco por cento) para SIURB, 7,5% (sete e meio por cento) para SMSUB e 7,5% (sete e meio por cento) para SVMA.

Por fim, a Prefeitura informou que em 2023 os repasses da SABESP totalizaram R$ 628 (seiscentos e vinte e oito) milhões de reais, porém, como houve saldo do exercício anterior, o Plano de Investimento anual totalizou R$ 853 (oitocentos e cinquenta e três) milhões em dezembro de 2023.

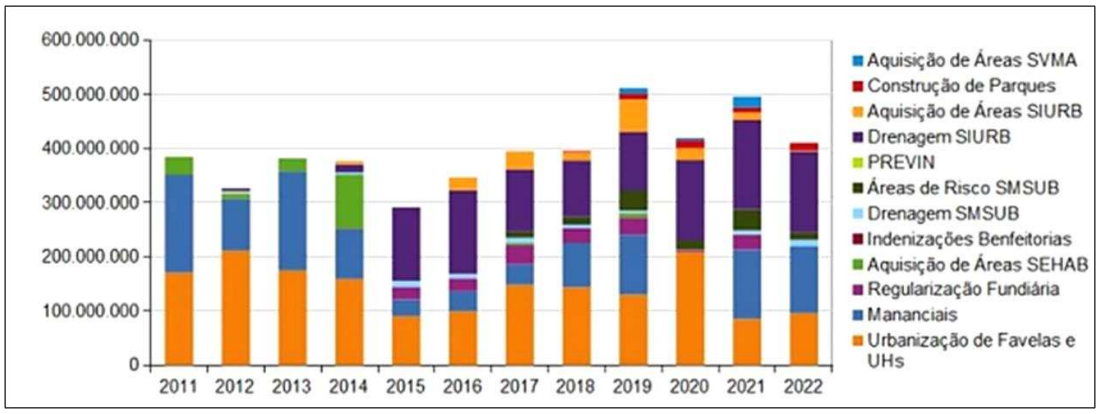
O quadro 9 a seguir é uma reprodução de gráfico trazido nas informações prestadas pela Municipalidade acerca da aplicação do FMSAI e serve para auxiliar na visualização de como os recursos foram divididos entre as diversas hipóteses legais previstas para utilização do FMSAI.

Já o quadro 10 traz a reprodução de uma análise realizada em artigo acadêmico sobre quais localidades de São Paulo receberam recursos do FMSAI e para quais finalidades.

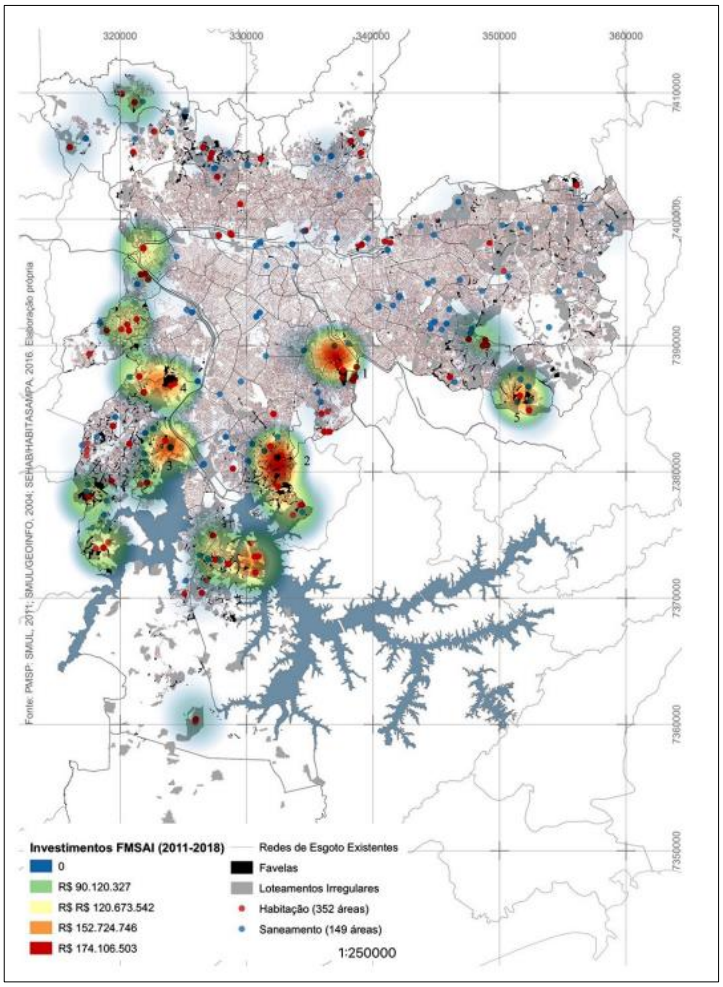
Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quadro 9 – Histórico de Investimentos do FMSAI, por objeto de aplicação, período 2011-2022[29]



Quadro 10 – Distribuição dos Investimentos do FMSAI, por localidade, tipo de intervenção e valores investidos[30]



[29] Extraído da peça 60 do TC/011755/2023.

[30] FERREIRA, Lucas Daniel. Potencialidades e contradições do FMSAI no município de São Paulo – 2011-2018. Cad. Metrop., São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 697-720, maio/ago 2022. http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5411

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Considerando que todos os anos desde sua criação, o FMSAI tem sido trazido em um aporte anual de R$ 300 (trezentos) milhões de reais a R$ 500 (quinhentos) milhões de reais para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura no Município, com um recorde de R$ 773 (setecentos e trinta e três) milhões em 2023,[31] é inegável a importância dos recursos do FMSAI para a Capital.

Nesse mesmo sentido, destacamos a conclusão de artigo científico publicado em 2022, que trata da aplicação do FMSAI entre 2011 e 2018:[32]

> *Nesse sentido, a metodologia adotada buscou compreender o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura do município de São Paulo – FMSAI, a partir de duas dimensões essenciais: a evolução da execução orçamentária ao longo do tempo e sua distribuição no espaço. No que se refere ao volume de recursos,* ***destacamos que o FMSAI é de extrema importância para o financiamento da política urbana na cidade de São Paulo.*** *A instituição do fundo ampliou a autonomia do município em relação aos repasses federais do PAC I e II, ultrapassando os valores transferidos pelo programa. Os valores ultrapassaram, também, a execução orçamentária do Fundurb, outra fonte de recursos municipal importante para a cidade.* (Grifos nossos).

Assim, é necessário que a destinação de 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o FMSAI seja mantido, para que haja recursos suficientes para investimento em políticas públicas de infraestrutura habitacional, micro e macrodrenagem. Da mesma forma, é necessário manter o direcionamento de 13,0% (treze inteiros por cento) da receita da SABESP para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município, de forma a fazer frente às necessidades de recursos para a universalização dos serviços que se impõe pelo Novo Marco Legal do Saneamento.

Ao que se pode inferir dos elementos de informação levantados por este Grupo de Estudos, o Município de São Paulo está ciente da relevância dos percentuais de recursos advindos da receita da SABESP destinados ao FMSAI e às ações de saneamento básico e ambiental, visto que, no Termo de Cooperação firmado concomitantemente com o Termo de Adesão à URAE 1 – Sudeste, foi introduzida a manutenção desses percentuais como condição à adesão, na cláusula primeira, da seguinte forma:

> ***CLÁUSULA PRIMEIRA***

---

[31] Conforme constante do Anexo da Resolução 93 FMSAI, aprovada aos 16 de junho de 2023, este é o valor atualizado do Plano de Investimentos para 2023. Acesso em 06 fev. 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/Resolucao%2093%20e%20Anexos%20I%20e%20II.pdf

[32] Idem, ibidem.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

> ***ESTADO*** *e* ***MUNICÍPIO*** *comprometem-se, no tocante ao Contrato de Prestação de*
> *Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário firmado entre o Estado de São Paulo, o Município de São Paulo e a Sabesp, para fins de eventual adesão à URAE-1, a preservar-lhe as condições presentes, que deverão ser mantidas como patamar mínimo, ainda que em eventuais contratações futuras, assim como segue:*
> *1. que será mantida a destinação de 7,5% (sete e meio por cento) da receita bruta obtida na Capital para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura nos termos da Cláusula 35 do contrato;*
> *2. que será mantido o investimento nos serviços, no mínimo, o equivalente a 13% (treze por cento) da receita bruta obtida na Capital, sem prejuízo de que esse percentual seja revisado para mais ou para menos, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos da Cláusula 35 do contrato.*

A princípio, não foram vislumbrados óbices à utilização do Termo de Compromisso – celebrado bilateralmente entre Estado e Município de São Paulo –, para o estabelecimento de condicionantes, sobretudo enquanto se trata de resguardar aspectos constantes do contrato atualmente vigente entre o Município e a SABESP, decorrentes de previsão da Lei Municipal n.º 14.934/2009, e não quanto à estruturação da URAE 1 – Sudeste.

No entanto, há uma proposta do Estado de São Paulo de substituição dos contratos vigentes entre SABESP e todos os Municípios da URAE 1 – Sudeste, conforme já abordado aqui neste trabalho. A dinâmica estabelecida pelo Governo do Estado de São Paulo, de acordo com as informações obtidas por este Tribunal de Contas do Município de São Paulo constantes da peça 38, haverá um contrato modelo, comum a todos os Municípios membros da URAE e o detalhamento dos investimentos a serem realizados em cada Município, constará de anexos específicos.

A princípio, nessa negociação bilateral entre Estado de São Paulo e Capital, seria possível preservar os percentuais do FMSAI e dos investimentos em saneamento básico e ambiental, em cumprimento ao Termo de Cooperação, ao Contrato SABESP 199/2010 e à Lei Municipal n.º 14.934/2009.

No entanto, paralelamente a estes marcos normativos e negociais, existe a previsão do art. 2.º da Lei Estadual n.º 17.383/2021, na qual consta cada URAE terá um plano regional para os serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto no Estado. O Decreto Estadual n.º 66.289/2021, por sua vez, regulamenta a matéria em seu art. 7.º, incisos I e IV, definindo que o Conselho Deliberativo da URAE irá aprovar o Plano Regional de Saneamento Básico e também os planos, os programas, as metas e os projetos apresentados pela instância executiva da URAE.

No Conselho Deliberativo da URAE, participarão, de acordo com o mesmo Decreto Estadual n.º 66.289/2021, agora com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

n.º 67.880/2023, o representante do Estado de São Paulo e os representantes do Poder Executivo de cada um dos Municípios da respetiva URAE, juntamente com até 7 (sete) representantes da sociedade civil (art. 6.º). O peso do voto de cada representante será calculado de acordo com critérios que levam em conta a população local do Município e a relação de proporcionalidade com a população da respectiva região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, a qual o Município eventualmente pertença (art. 6.º, §4.º).

Ou seja, na legislação estadual está-se diante de um arranjo institucional que não envolve somente a Capital e o Município de São Paulo, mas também outros 374 (trezentos e setenta e quatro) Municípios, que terão direito a voto, e que podem não ter interesse na manutenção dos percentuais destinados à Capital, visto quererem priorizar os investimentos em suas regiões. Isso pode se refletir na votação do Plano Regional de Saneamento Básico e na definição de planos, programas, metas e projetos da URAE.

A situação se complica ainda mais quando se registra que o referido artigo art. 6.º, §4.º do Decreto Estadual n.º 66.289/2021, que define a governança e o poder de voto dos Municípios na URAE, é objeto da ADI 7470, analisada no item 3.1.2 deste trabalho. Tanto a Advocacia Geral da União quanto a Procuradoria Geral da República destacam que o poder decisório estaria concentrado nas mãos do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo na URAE 1 – Sudeste: o Estado passa a ter 37% dos votos e o Município de São Paulo 19% dos votos. Assim, o poder de voto do Município de São Paulo no Conselho Deliberativo da URAE pode ser diminuído caso a referida ação seja julgada procedente.

Em conclusão da análise da questão, não resta plenamente assegurado que a destinação de 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o FMSAI seja mantido, nem tampouco direcionamento de 13,0% (treze inteiros por cento) da receita da SABESP em São Paulo para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município. Desse modo, resta o alerta para que o Poder Executivo Municipal esteja atento para esse ponto.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.3. CONSEQUÊNCIAS DE UMA EVENTUAL EXTINÇÃO DO CONTRATO ATUAL E VIGENTE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO EM RAZÃO DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP

Com a aprovação da Lei Estadual n.º 17.853/2023, em dezembro passado, que autoriza o Poder Executivo do Estado de São Paulo a realizar a desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, surge a possibilidade de rescisão do Contrato SABESP 199/2010.

A Lei Municipal n.º 14.934/2009, em seu artigo 2.º, prevê a extinção automática do contrato com a SABESP por ela autorizado e do Convênio SSE 91/2010, em caso privatização da SABESP. O próprio Contrato SABESP 199/2010 prevê, em sua cláusula 68, item g, dentre as hipóteses de extinção, a transferência, pelo Estado, do controle acionário da SABESP à iniciativa privada. A cláusula 79, por sua vez, prevê que *"o CONTRATO será extinto caso o ESTADO transfira o controle acionário da SABESP à iniciativa privada, exceto na hipótese de alteração da legislação municipal, estadual e federal que preveem tal consequência"*.

No âmbito federal e estadual, não consta que ainda haveria previsão legal nesse sentido, mas a Lei Municipal n.º 14.934/2009 continua plenamente vigente, não havendo, até o momento, qualquer notícia de projeto de lei, de autoria do Executivo ou do próprio Legislativo, com proposta de alteração de algum de seus dispositivos.

Assim, é necessário que a Município de São Paulo possua um plano de contingência mínimo para o caso dessa hipótese vir a se concretizar. Algumas das providências podem ser inferidas diretamente da cláusula 69 do próprio contrato.

Aqui é necessário um esclarecimento prévio. O STF decidiu que os serviços de saneamento básico são de competência dos Municípios na ADI 6.912, o que pôs fim a um conflito de competências entre Estados e Municípios que vinha de longa data.

Tanto que a citada cláusula 69 do contrato prevê as obrigações decorrentes da extinção em relação àquele que for declarado Poder Concedente. Assim, com a definição de que o Poder Concedente citado na cláusula 69 é o Município de São Paulo, tem-se o seguinte:

> ***Cláusula 69.*** *Extinto o CONTRATO, o ESTADO e o MUNICÍPIO, conjuntamente, deverão, ou aquele que for declarado PODER CONCEDENTE deverá, em relação a todos os SISTEMAS ou a parte deles:*
> *a) assumir a prestação dos SERVICOS, no local e no estado em que se encontrar;*
> *b) ocupar e utilizar os locais, instalações, equipamentos, materiais e recursos humanos empregados na execução dos SERVIÇOS, necessários à sua continuidade;*
> *c) apurar prejuízos causados;*

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

d) reter eventuais créditos da SABESP, até o limite dos débitos;
e) assumir obrigações da SABESP relacionadas à prestação dos SERVIÇOS.

Além de todas essas providências, é necessário atentar para a questão dos bens vinculados. O Contrato SABESP 199/2010, cláusula 3, item b define como bens vinculados *"o conjunto de infraestrutura, instalações, edificações, equipamentos vinculados aos SISTEMAS necessários à implantação, operação, conservação, manutenção e prestação dos SERVIÇOS, adquiridos pela SABESP ou por esta construídos, destinados exclusiva ou compartilhadamente aos usuários do MUNICÍPIO, incluindo todas as expansões a serem realizadas durante o período do CONTRATO, bem como os bancos de dados e cadastros de redes e usuários"*.

A cláusula 80 prevê que, em caso de extinção do CONTRATO, *"após a celebração do Termo Definitivo de Devolução dos SERVIÇOS, reverterão ao ESTADO e/ou ao MUNICÍPIO os BENS VINCULADOS, direitos e prerrogativas vinculados aos SERVIÇOS, conforme a decisão do Supremo Tribunal Federal ou eventual Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil sobre a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em regiões metropolitanas"*.

Por fim, a cláusula 82 prevê que os bens vinculados serão indenizados pelo Municípios à SABESP, caso ainda não amortizados ou depreciados e devidamente atualizados pelo IPCA/IBGE.

Assim, é possível verificar que se ocorrer extinção do contrato com a SABESP, haverá muitas providências a serem efetivadas pela Municipalidade para a assunção dos serviços, bem como pode haver obrigação de indenização por bens revertidos.

Para se ter ideia da magnitude dessa questão, segue levantamento efetivado pelo Grupo de Estudos acerca dos bens vinculados ao atual contrato, a partir de dados fornecidos pela SABESP ao Município de São Paulo.

(1) ATIVOS EXCLUSIVOS: atendem exclusivamente ao Município de SP
TOTAL: 410.970 registros

DIVISÃO:
• ÁGUA: 179.422 registros, sendo:
- 32.865 registros englobando móveis, sistemas, equipamentos, RDA - redes de distribuição de água, entre outras unidades/conjuntos;
- 45.964 registros, totalizando 21.996.141,62 metros de:
  - Adutora de água: 159.964,6 m (1548 registros);
  - RCE – Rede Coletora de Esgoto: 168.420,198 m (100 registros);
  - RDA – Rede de Distribuição de Água: 21.644.438,5 m (144.219 registros);
  - Outros: 23.318,32 m (97 registros).

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- 578 registros, totalizando 726.748,16 m² de:
  - Prédio: 8.703,82 m² (85 registros);
  - Terreno: 703.789,18 m² (235 registros);
  - Faixa de Servidão: 8.110,09 m² (3 registros);
  - Outros: 6.145,07 m² (255 registros).
- 15 registros, totalizando 15.098 m³, sendo:
  - 15.000 m³ de reservatório (1 registro);
  - 98 m³ de caixa de concreto (14 registros).

• ESGOTO: 140.549 registros, sendo:
- 9.246 registros englobando ligações de esgoto, equipamentos diversos, entre outras unidades.
- 131.041 registros, totalizando 17.542.760,66 metros, sendo:
  - 971.463,062 m de Coletor Tronco (4.998 registros);
  - 73.903,52 m de Emissário de Esgoto (252 registros);
  - 16.412.615,45 m de RCE – Rede Coletora de Esgoto (125.407 registros);
  - 84.778,63 m de outros ativos (384 registros).
- 258 registros, totalizando 104.687,85 m² de:
  - Faixa de Servidão: 3.903,91 m² (33 registros);
  - Terreno: 99.983,26 m² (126 registros);
  - Outros: 800,68 m² (99 registros).
- 4 registros de 30.447,62 mm de RDA – Rede de Distribuição de Água.

• BENS DE USO GERAL: 90.999 registros
- 90.340 registros englobando móveis, materiais de laboratório, equipamentos diversos, veículos, direito de uso de software entre outros, incluindo 1 EEAT – Estação Elevatória de Água Tratada, totalizando 465.097,31 unidades;
- 9 registros de 15.527,18 m entre base de concreto, caixas de concreto e RDA – Rede de Distribuição de Água;
- 649 registros totalizando 3.334.556,99 m² de:
  - Prédios: 92.881,21 m² (402 registros);
  - Terrenos: 3.229.329,08 m² (69 registros);
  - Outros: 12.346,7 m² (178 registros – incluindo 42 m² de estação/subestação de energia).

(2) ATIVOS COMPARTILHADOS: atendem ao Município de São Paulo e outros, no Sistema Integrado Metropolitano de Água e Esgoto
TOTAL: 65.066 registros

DIVISÃO:
• ÁGUA: 24.286 registros, sendo:
- 16.547 unidades/conjunto, sendo:
  - EEA – Estação Elevatória de Água: 268 unidades (29 registros);
  - EEAB – Estação Elevatória de Água Bruta: 18 unidades (18 registros);
  - EEAT – Estação Elevatória de Água Tratada: 141,5 unidades (20 registros);

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- ETA – Estação de Tratamento de Água: 24 unidades (24 registros);
- Lagoa: 2 unidades (2 registros);
- Poço: 105 unidades (66 registros);
- Prédio: 7 unidades (7 registros);
- Reservatório: 141.622,16 unidades (172 registros);
- Tanque para Tratamento: 7 unidades (7 registros);
- Terreno: 20 unidades (20 registros);
- Outros: 212.511,06 unidades (16.182 registros).

  - 5.196 registros, totalizando 1.222.650,508 metros de:
    - Adutora de Água: 1.172.336,08 m (4.964 registros);
    - RDA – Rede de Distribuição de Água: 2.116,12 m (94 registros);
    - Outros: 48.198,308 m (138 registros).

• ESGOTO: 18.220 registros, sendo:

  - 12.402 registros referentes a 14.092,2 unidades de:
    - Coletor tronco: 1 unidade (1 registro);
    - EEE – Estação Elevatória de Esgotos: 656,7 unidades (19 registros);
    - ETE – Estação de Tratamento de Esgotos: 43 unidades (42 registros);
    - Reservatório: 36 unidades (36 registros);
    - Terreno: 2 unidades (2 registros);
    - Outros: 13.353,5 unidades (12.302 registros).
  - 5.738 registros, totalizando 500.789,38 m de:
    - Coletor tronco: 300.145,81 m (3.705 registros);
    - Emissário de esgoto: 17.807,83 m (102 registros);
    - Interceptor: 170.299,59 m (1.444 registros);
    - RCE – Rede Coletora de esgoto: 7.857,25 m (404 registros);
    - Outros: 4.678,9 m (83 registros).
  - 80 registros, totalizando 3.851.070,88 m² de:
    - Terreno: 3.845.520,49 m² (62 registros);
    - Outros: 5.550,39 m² (18 registros), incluindo 2 prédios que constam com 1 m² cada.

• BENS DE USO GERAL: 22.560 registros;

  - 21.836 registros referentes a 22.475,4 unidades de:
    - EEAT – Estação Elevatória de Água Tratada: 202,4 unidades (1 registro);
    - EEE – Estação Elevatória de Esgotos: 1 unidade (1 registro);
    - Outros: 22.272 unidades (21.834 registros);
  - 13 registros, totalizando 708,09 m de Barrilete, Canal e outros.
  - 711 registros, totalizando 3.175.034,44 m² de:
    - Prédio: 40.655,76 m² (425 registros);
    - Terreno: 3.066.776,25 m² (63 registros);
    - Urbanização e Benfeitorias: 56.738,02 m² (41 registros);
    - Outros: 10.864,41 m² (182 registros).

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Assim, além das providências relativas à assunção da prestação de serviços propriamente dita, as providências quantos aos bens, para sua verificação, incorporação e apuração de eventual valor de indenização também podem demandar muito da Municipalidade, que, como dito, deve ter algum plano de contingência, ainda que mínimo, para lidar com as consequências de uma eventual extinção do contrato com a SABESP.

Caso a legislação municipal seja alterada e haja uma nova contratação no âmbito da URAE 1 – Sudeste com a SABESP, e esta seja privatizada, as seguintes condições jurídicas se impõem para a validade e legitimidade desta escolha pelo Município de São Paulo:

(i) Observância da Lei Municipal n.º 17.731/2022 que estabelece condições par a prorrogação entre contratos de parceria entre o Município de São Paulo e a iniciativa privada, quanto a:
   a. inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente, com vistas à viabilização da exploração conjunta de serviços, ganhos de escala e escopo derivados do compartilhamento de infraestruturas públicas e aproveitamento de sinergias operacionais;
   b. cronograma dos investimentos previstos considerando a adequação às melhores práticas regulatórias, incorporação de novas tecnologias, incorporação de serviços e investimentos aos contratos;
   c. incorporação de mecanismos que desestimulem eventuais inexecuções ou atrasos das suas obrigações, tais como o desconto anual de reequilíbrio e o pagamento de adicional de outorga;
   d. estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento;
   e. avaliação prévia e favorável da entidade competente acerca da capacidade de o contratado garantir a continuidade e a adequação dos serviços.

(ii) Observância da Lei Federal n.º 8.987/1995, quanto à prévia anuência do Poder Concedente, no caso, do Município de São Paulo, para a transferência do controle societário da concessionária SABESP, que deverá:
   a. atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e
   b. comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

(iii) Observância da Lei Federal n.º 14.026/2020, quanto à prévia anuência do ente público, no caso, o Município de São Paulo, sobre necessidade de alteração de prazo, objeto ou demais cláusulas do contrato vigente, proposta por ocasião da alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, como a SABESP.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

4. CONCLUSÕES

4.1. O Termo de Adesão à URAE 1 – Sudeste, firmado pela Prefeitura do Município de São Paulo aos 16 de agosto de 2023, consiste na adoção de uma das modalidades regionalizadas de prestação de serviços previstas na legislação federal e, sob este aspecto, não conflita com as previsões contidas na Lei Municipal nº 14.934/2009. A adesão à URAE 1-Sudeste, por si só, não implica alteração ou prorrogação automática do contrato vigente e, portanto, não descumpre as condições da prestação de serviços estabelecidas pela Lei Municipal.

4.2. O reconhecimento de que a Lei Municipal nº 14.934/2009 é compatível com a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico não esgota a análise jurídica da matéria, sobretudo em razão dos pontos suscitados nas ações judiciais examinadas no item 3.1.2 e que pendem de julgamento.

4.3. Diante do cenário fático e jurídico atual, em que ainda não há estudos mais aprofundados pelo Poder Executivo Municipal, nem projeto de lei em trâmite na Câmara Municipal, verifica-se que, caso a privatização da SABESP se concretize, o que se torna bastante mais provável com a aprovação da Lei Estadual n.º 17.853/2023, o Poder Executivo Municipal somente poderá manter e/ou, eventualmente, prorrogar antecipadamente, o contrato mantido com a Companhia, mediante o exercício da competência legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, no sentido de alterar o art. 2.º da Lei Municipal nº 14.943/2009, que prevê a extinção do contrato vigente com a SABESP, em caso de sua privatização.

4.4. A configuração dada à URAE 1 – Sudeste não se pauta pela proximidade geográfica entre todos os Munícios que a integram, nem pelas divisões administrativas das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Da mesma forma, seu desenho não guarda correspondência com a divisão das Unidades Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo – UGRHIs, nem com as áreas definidas para os Comitês de Bacias Hidrográficas.

4.5. Essa incompatibilidade do desenho da URAE 1 – Sudeste com as outras divisões institucionais existentes gera riscos quanto à sustentabilidade econômico-financeira do futuro contrato unificado, que se buscar firmar entre os Municípios da referida URAE. Isso porque, como exposto neste relatório, os ganhos de escala dependem da observância, ao menos em parte, dos critérios empregados para a criação das referidas divisões institucionais, que permitiriam compartilhamento de infraestruturas, compartilhamento de equipamentos, melhor aproveitamento dos recursos naturais e compras em volume, entre outros mecanismos. Na falta deles, a equação econômico-

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

financeira do futuro contrato poderá ser excessivamente onerosa para o Município de São Paulo.

4.6. A configuração da URAE 1 – Sudeste gera riscos de prejuízo à Municipalidade, e, eventualmente, aos moradores da cidade de São Paulo, que poderão sofrer os impactos econômicos deletérios nas tarifas que pagam pelos serviços. O Município de São Paulo precisa mitigar ou excluir estes riscos na formatação do contrato que venha a firmar com a SABESP no âmbito da URAE 1-Sudeste. Da mesma forma, uma regulação legislativa pela Câmara Municipal, como aquela realizada pela Lei Municipal n.º 14.934/2009, feita previamente ao atual contrato firmado com a SABESP, pode estabelecer balizas que permitam a mitigação ou a exclusão dos riscos a ser enfrentados.

4.7. As informações disponibilizadas publicamente pela ARSESP sobre a composição dos custos dos serviços de saneamento básico, a estrutura tarifária existente e a tarifa efetiva praticada, indicam que os valores atualmente pagos pelos consumidores da Região Metropolitana de São Paulo, na qual se insere a Capital, respondem por relevantes subsídios ao sistema. Considerando que o uso de subsídios é permitido pela legislação federal vigente, na gestão associada dos serviços de saneamento, e que o Estado de São Paulo já informou que pretende se utilizar de subsídios para financiar investimentos no âmbito das URAEs, há um risco de que tais subsídios se tornem excessivamente onerosos, muito por conta da configuração da URAE 1 – Sudeste, e isso se reflita na tarifa paga pelos moradores de São Paulo. Portanto, o Executivo Municipal precisa estar alerta para os riscos econômicos que a falta da definição da estrutura tarifária e da regulação dos subsídios cruzados representam, para tomar providências que mitiguem ou afastem esses riscos no âmbito da negociação do novo contrato que vier a ser firmado na integração dos Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste.

4.8. A Municipalidade deve atuar para obter mais informações sobre a estimativa do valor de venda das ações da SABESP e dos investimentos para universalização dos serviços de saneamento básico na URAE 1 – Sudeste, previamente à decisão sobre nova contratação e prorrogação do prazo contratual até 2060, para que seja avaliada a suficiência dos recursos do FAUSP para o cumprimento das metas de universalização e, consequentemente, mitigados ou excluídos os riscos de aumentos excessivos da tarifa praticada.

4.9. A destinação dos percentuais de 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, e de 13,0% (treze inteiros por cento) para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município, ambos calculados sobre a receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

pela SABESP, é muito relevante, pelo volume de recursos aportados e suas aplicações. Ao firmar Termo de Compromisso com o Estado de São Paulo, em que condiciona a adesão à URAE 1 – Sudeste à manutenção desses recursos nos percentuais previstos como parâmetro mínimo, o Poder Executivo demonstra estar atento a este ponto que é considerado crucial pelo Grupo de Estudos. No entanto, a gestão associada da URAE 1 – Sudeste irá ensejar futuras deliberações em que participarão todos os demais 374 (trezentos e setenta e quatro) Municípios da referida URAE, que possuem seus próprios interesses na obtenção de recursos e investimentos, que podem não ser compatíveis com o interesse da Capital. Esta questão está vinculada à decisão da ADI 7470, que tramita no STF.

4.10. Como não houve alteração, até o momento, do art. 2.º da Lei Municipal n.º 14.934/2009, que determina a extinção do contrato de saneamento básico em caso de privatização da SABESP, sugere-se que a Municipalidade possua um plano de contingência para essa hipótese, voltado a cumprir o Contrato SABESP 199/2010 quanto a:

(i) assumir a prestação dos serviços, no local e no estado em que se encontrar;

(ii) ocupar e utilizar os locais, instalações, equipamentos, materiais e recursos humanos empregados na execução dos serviços, necessários à sua continuidade;

(iii) apurar prejuízos causados;

(iv) reter eventuais créditos da SABESP, até o limite dos débitos;

(v) assumir obrigações da SABESP relacionadas à prestação dos serviços;

(vi) apurar o estado dos bens vinculados à prestação de serviços, objeto de reversão e eventual valor de indenização devida à SABESP.

4.11. Caso a legislação municipal seja alterada e haja uma nova contratação no âmbito da URAE 1 – Sudeste com a SABESP, esta seja privatizada, e haja prorrogação de prazo, tudo como proposto pelo Governo do Estado de São Paulo, as seguintes condições jurídicas se impõem para a validade e legitimidade desta escolha pelo Município de São Paulo:

(i) Observância da Lei Municipal n.º 17.731/2022 que estabelece condições par a prorrogação entre contratos de parceria entre o Município de São Paulo e a iniciativa privada, quanto a:

a. inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente, com vistas à viabilização da exploração conjunta de serviços, ganhos de escala e escopo derivados do compartilhamento de infraestruturas públicas e aproveitamento de sinergias operacionais;

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

b. cronograma dos investimentos previstos considerando a adequação às melhores práticas regulatórias, incorporação de novas tecnologias, incorporação de serviços e investimentos aos contratos;
c. incorporação de mecanismos que desestimulem eventuais inexecuções ou atrasos das suas obrigações, tais como o desconto anual de reequilíbrio e o pagamento de adicional de outorga;
d. estudo técnico que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento;
e. avaliação prévia e favorável da entidade competente acerca da capacidade de o contratado garantir a continuidade e a adequação dos serviços.

(ii) Observância da Lei Federal n.º 8.987/1995, quanto à prévia anuência do Poder Concedente, no caso, do Município de São Paulo, para a transferência do controle societário da concessionária SABESP, que deverá:
a. atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e
b. comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

(iii) Observância da Lei Federal n.º 14.026/2020, quanto à prévia anuência do ente público, no caso, o Município de São Paulo, sobre necessidade de alteração de prazo, objeto ou demais cláusulas do contrato vigente, proposta por ocasião da alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, como a SABESP.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Ref: Expedição de Alerta sobre serviços de abastecimento de água e saneamento no Município de São Paulo.

(3.309ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro JOÃO ANTONIO deu conhecimento da seguinte matéria ao Colegiado: "Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, inicialmente cumprimento os integrantes do **Grupo de Estudos** constituído pela Portaria Presidência 002/2023, que se debruçaram com afinco sobre tema tão controverso e conseguiram produzir um robusto relatório. Por outro lado, como devidamente demonstrado naquele estudo, algumas questões merecem um alerta à Municipalidade para o aprofundamento de seus estudos, posto que ensejam riscos econômicos, sociais e de governança, notadamente: (i) incompatibilidade do desenho da Unidade Regional de Serviço de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário URAE-1 – Sudeste com as outras divisões institucionais existentes, gerando riscos quanto à sustentabilidade econômico-financeira do futuro contrato unificado que se buscar firmar entre os Municípios da referida URAE; (ii) características da estrutura tarifária e subsídios incidentes na estruturação tarifária no âmbito da URAE 1 – Sudeste; (iii) Valores de Tarifa e Investimentos para a Universalização; (iv) não restar plenamente assegurado que a destinação de 7,5 % (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura FMSAI seja mantido, nem tampouco o direcionamento de 13,0% (treze inteiros por cento) da receita da SABESP em São Paulo para investimentos em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do Município e (v) necessidade de plano de contingência mínimo pelo Município para administrar uma eventual extinção do contrato com a SABESP, inclusive no que tange às providências quantos aos bens, para sua verificação, incorporação e apuração de eventual valor de indenização. O

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

relatório produzido pelo Grupo de Estudos desta Corte vem ao encontro das preocupações que, reiteradamente, trago às Sessões Plenárias: de que o tema 'privatização da Sabesp' merece a atuação ativa deste Tribunal de Contas no sentido de proteção ao Erário. Como anteriormente noticiado, no dia 16 de agosto de 2023, o Prefeito do Município de São Paulo firmou o termo de adesão à estrutura de prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e passou a integrar a **URAE 1 – Sudeste**, instituída pelo Estado de São Paulo. A partir da referida Adesão, ocorreu uma série de eventos relacionados à matéria, tais como: (**I**) constituição de **Comissão de Estudos Relativos à Privatização da SABESP na Câmara Municipal** de São Paulo; (**II**) constituição de um **Grupo de Estudos** por esta **E. Corte** para contribuir com a análise da situação do saneamento na cidade de São Paulo e dos efeitos que a eventual privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo possa surtir no contrato de concessão existente entre esta e o Município de São Paulo; (**III**) **Termo de Compromisso** celebrado entre o Município de São Paulo e o Estado de São Paulo em 16.08.2023, garantindo os termos já pactuados no Convênio SSE 91/2010 e não desobrigando a SABESP da realização dos investimentos previstos no Contrato SABESP 199/2010; (**IV**) divulgação pela SABESP de '**fato relevante**' aos seus acionistas e ao mercado em geral, emitido em 30 de setembro de 2023, informando que o Estado de São Paulo enviou ofícios aos municípios operados pela Companhia com propostas de alterações nas condições dos contratos de concessão em vigor; (**V**) **promulgação da Lei Estadual 17.853/2023** que autoriza o Poder Executivo do Estado de São Paulo a promover medidas de desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP; (**VI**) Publicação no Diário Oficial do Estado de 15 de fevereiro de 2024 de **Consulta Pública** sobre minuta do futuro contrato de concessão a ser firmado entre a URAE 1 – Sudeste, acompanhada de vários documentos anexos que comporão o ajuste, e também do Plano Regional de Saneamento e da minuta do Regimento Interno do Conselho de Deliberação da URAE. Diante do interregno entre a consulta pública noticiada e o conteúdo do relatório final do Grupo de Estudos deste Tribunal, venho suscitar algumas questões que

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

merecem a devida atenção deste E. Pleno: **1**- Como é de conhecimento geral, o Município de São Paulo celebrou **Termo de Adesão às Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário 1 - Sudeste** (URAEs 1). Inobstante a celeuma em relação a opção de adesão a referida gestão associada – inclusive objeto de questionamentos judiciais -, entendo imprescindível o real dimensionamento dessa via associativa para os interesses da Municipalidade. Nesse passo, trago a lume novamente a afirmação de que a referida adesão enfraquece o Município de São Paulo frente as atribuições de uniformização, gestão e fiscalização da política do plano municipal de saneamento, uma vez que a Prefeitura da Capital passará a compor um órgão colegiado para tomar as decisões sobre o saneamento, nos termos do art. 6º, do Decreto Estadua 67.880/2023. O ato praticado pelo Prefeito, de adesão à URAE, implica perda de autonomia, na medida em que o Município de São Paulo ficará submetido às decisões do Conselho Deliberativo vinculado à URAE1, pois o sistema de governança é baseado na representatividade da população, restando ao Município de São Paulo a porcentagem em torno de 19%, enquanto a representatividade do Estado de São Paulo gira em torno de 39%. Ademais, como destacado no relatório produzido pelo Grupo de Estudos deste Tribunal, os Municípios que compõem a URAE 1 – Sudeste estão distribuídos por todas as regiões do Estado de São Paulo, de forma descontínua. Tal assertiva ganha contornos mais desafiadores quando se busca alcançar as finalidades às quais a regionalização se propõe: ganhos econômicos de escala e atingimento das metas de universalização. Indago: como vislumbrar compartilhamento de infraestrutura diante de extensos trechos descontínuos? Ou ainda: como ocorrerá a implantação de tecnologias que abarquem necessidades tão distintas? **2** - Outrossim, a questão da **amortização de investimentos,** igualmente, merece uma análise mais aprofundada, notadamente diante da minuta do anexo técnico do Contrato de Concessão objeto da Consulta Pública em trâmite. Referido anexo II apresenta as características gerais do Município e traça um diagnóstico da situação da prestação dos serviços de saneamento referente ao período anterior à desestatização, bem como indicadores, metas e plano de investimentos. Em uma análise perfunctória do

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

extenso caderno técnico apresentado, verifico que tal análise não se mostra suficiente para comprovar a sustentabilidade econômico-financeira da modelagem e os investimentos necessários para atender às metas de universalização, o que poderá ensejar graves danos econômicos. Além disso, de maneira diversa, o contrato atual prevê a amortização integral dos investimentos previstos no decorrer da execução do ajuste, em observância ao artigo 1º, II da Lei 14.934/2009. Essa regra não está reproduzida na minuta contratual e seus anexos disponibilizados para consulta pública. Outrossim, o art. 36 da Lei de Concessões dispõe que '*a reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido*.' Dessa forma, a ausência de disposição expressa na minuta do contrato poderá ensejar, ao final da concessão, a aplicação da disposição acima indicada. Registro ainda a afirmação trazida pelo Vereador Hélio Rodrigues de que o Plano completo de investimentos até 2060 é de R$ 260 bilhões, sendo que, deste montante, o volume destinado ao Município de São Paulo será de, aproximadamente, R$ 84 bilhões, e que a omissão da minuta do contrato de concessão, quanto à necessidade de amortização total dos investimentos, no prazo contratualmente estabelecido, implicará em uma dívida bilionária, '*vez que a empresa privada que adquirir a maioria das ações da Sabesp ficará desobrigada de amortizar os investimentos até o final do prazo contratual*.'[1] Isso seria duplamente prejudicial ao Município de São Paulo que poderia, ao final do processo, além de não ter os seus ativos avaliados de uma forma justa e recebendo as devidas outorgas pela concessão do direito de exploração de um serviço de sua titularidade, a Municipalidade também estaria presa a uma potencial dívida ao final dessa concessão, difícil de ser calculada com as informações até o momento disponibilizadas. Assim, celebrar um contrato de concessão sem os seus devidos contornos econômico-financeiros muito bem delimitados, seria o mesmo que conferir um "cheque em branco", dessa vez ao parceiro privado ainda nem conhecido. **3** - Corolário da questão de amortização, encontra-se o

[1] Peça 51, TC 10818/2023.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

tema da **tarifa**. Questiono: qual a sustentabilidade de uma tarifa ao longo do tempo contratual que não penalize os consumidores? A contratação unificada modelada pelo governo do Estado e colocada para consulta pública não é clara quanto aos elementos que comporão a estrutura tarifária e os subsídios incidentes na contratação, trazendo insegurança jurídica que ganha amplitude diante da questão de amortização de investimentos acima indicada. Em relação à temática, trago novamente ao debate a insustentabilidade da utilização de parte do dinheiro arrecadado com a venda da própria Sabesp para subsidiar a tarifa, conjectura aventada pelo Governo do Estado. Como já registrado em manifestação anterior que trouxe a este Plenário, a utilização dos recursos oriundos do resultado da transferência do controle acionário e dos dividendos decorrentes dos lucros da empresa para subsidiar a tarifa significa, no jargão popular, o mesmo que o *cidadão vender a sua casa e continuar no imóvel pagando aluguel com o dinheiro da venda.* Além da insustentabilidade da estratégia a longo prazo, uma análise comparativa com gestões privadas de saneamento demonstra considerável potencial de percentuais de acréscimo sobre a tarifa de São Paulo. **4** - Ademais, verifico que a modelagem de regulação prevê que a **fiscalização a cargo da ARSESP** contará com o apoio da figura da empresa avaliadora e do verificador independente, cujas diretrizes encontram-se previstas no anexo VI disponibilizado quando da publicação da consulta pública em comento. Sua natureza e modelagem igualmente não dispensam uma análise técnica apurada para aferir se as regras de atuação se encontram em consonância com a proteção do interesse público em voga. **5** - Outro ponto que merece atenção é a análise da questão relativa a possibilidade da mudança na **política de dividendos** da Sabesp, uma vez privatizada. Vale lembrar que, atualmente, a empresa distribui aos seus acionistas o percentual mínimo de dividendos previsto na Lei das Sociedades Anônimas. Não é de todo irracional imaginar que os administradores privados da companhia, no intuito de reaver o quanto antes os investimentos realizados para a compra da empresa, queiram alterar a política de distribuição de dividendos da companhia. Afinal, quanto mais aumentar o percentual de distribuição de lucros, menor será a capacidade de investimento por meio de capital próprio da empresa para realizar o pactuado.

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Esse ponto se alia, a meu sentir, a uma questão de grande relevância, que passo a analisar. O Processo de transferência do controle acionário da SABESP para a iniciativa privada tem sido conduzido de uma forma que, a meu juízo, não confere ao Município de São Paulo a devida relevância que este tem para a viabilização econômica do projeto de prestação regionalizada nos moldes propostos. A conformação que se afigura é a seguinte: o governo do Estado de São Paulo pretende arrecadar um vultoso montante de recursos com a venda das ações sob sua titularidade. Pretende, ainda, destinar aproximadamente um terço deste montante de recursos ao denominado Fundo de Apoio à Universalização do Saneamento no Estado de São Paulo (FAUSP), que teria, dentre outras finalidades a de promover o subsídio tarifário. Contudo, dois terços do montante arrecadado com a venda das ações não teriam relação direta com os serviços de saneamento, tampouco guardariam relação com o Município de São Paulo. Reconheço que, formalmente, não há nenhuma ilegalidade nisso. O raciocínio é simples: como o Município de São Paulo não possui participação acionária na Sabesp, parece natural que ele não colha frutos da venda das ações titularizadas pelo governo do Estado. Contudo, quando se observa a questão sob a ótica da cooperação interfederativa, este tema ganha camadas de complexidade. Não me parece razoável que um ente federativo colha todos os bônus de uma eventual privatização de uma empresa pública enquanto outro ente federativo, inclusive, no presente caso, titular dos serviços públicos cuja empresa pública privatizada presta em seu nome, seja alijado da participação dos frutos econômicos da venda da empresa. Dessa forma, ao se utilizar de um ativo pertencente ao Município de São Paulo, titular dos serviços de saneamento, que hoje responde por 47% do faturamento da SABESP para abastecer seu caixa, o governo do Estado, com essa equação, torna-se o grande beneficiário em detrimento da cidade de São Paulo. É de direito da cidade de São Paulo ser remunerada pelo serviço a ela pertencente. Encontrar uma equação jurídica que solucione essa controvérsia é tarefa de todos (Prefeitura, Câmara e Tribunal de Contas) para que o Município de São Paulo não seja economicamente prejudicado. Diante de todo o exposto, acompanho a proposição de continuidade do Grupo de Estudos deste Tribunal nos moldes

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

Tribunal de Contas DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

sugeridos pelo N. Presidente. Por oportuno, tendo em vista a relevância do tema, proponho o encaminhamento das presentes considerações ao Sr. Prefeito desta capital em forma de **Alerta,** com cópia ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, reafirmando a importância dos estudos em curso naquela Casa, bem como o dever da edilidade, já expresso em palavras do seu N. presidente, de que os termos do contrato no que diz respeito ao Município serão objeto de apreciação legislativa. Por derradeiro, diante da relevância e da repercussão econômica para a cidade de São Paulo, e considerando que o Município de São Paulo tem direitos a serem preservados no futuro processo de privatização, proponho ao Egrégio Plenário que a matéria seja submetida a análise da Subsecretaria de Controle Externo deste Tribunal, em autos próprios."

Certifico, afinal, que o Egrégio Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro JOÃO ANTONIO, bem como aquiesceu com a sugestão do Presidente Conselheiro EDUARDO TUMA, estabelecendo o **prazo de 10 (dez) dias** para a manifestação da Administração e, no exercício das prerrogativas constitucionais e do poder fiscalizatório conferido a esta Corte de Contas, determinando o encaminhamento de ofícios ao Governo do Estado de São Paulo, na pessoa da secretária de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo, Natália Resende, e à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp, para que informem a este Tribunal qual será o tratamento dispensado ao Município, uma vez que este foi incluído na URAE.

28 – fevereiro – 2024

Roseli de Morais Chaves - Subsecretária-Geral

/hc

Assinado digitalmente por ROSELI DE MORAIS CHAVES
Data: 28/02/2024 15:14:54 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.

autuado por Anderson Rogério de Souza em 29/02/2024 18:25:17.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Papel para informação, rubricado como folha nº

do processo nº de / / (a) .....

Ref.: Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Ofício SSG-GAB 7171/2024 – Protocolo e-TCM 002637/2024

URGENTE

À
Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP-22

Senhor Supervisor,

Trata-se de Ofício encaminhado por email proveniente da Corte de Contas, tendo como assunto Certidão de encaminhamento de Alerta (serviços de saneamento no Município de São Paulo – Sabesp).

Solicito que o expediente seja cadastrado e enviado a todas as Comissões Permanentes, com cópia para a Comissão Especial de Estudos sobre a Privatização da Sabesp.

São Paulo, 29 de fevereiro de 2024.

Raimundo Batista
Secretário Geral Parlamentar Adjunto

Matéria DOCREC 110/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=512665.