



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 25/11/09

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

PROCESSO Nº 727090 – CONSULTA

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: MARIA CECÍLIA BORGES

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

PROCESSO: 727090

NATUREZA: CONSULTA

CONSULENTE: Sílvio Gonçalves Ribeiro Dias

(Prefeito Municipal de Guaranésia, à época)

PROCEDÊNCIA: Município de Guaranésia

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Consulta encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Sílvio Gonçalves Ribeiro Dias, Prefeito Municipal de Guaranésia, à época, cujo questionamento envolve, em última análise, a concessão dos serviços públicos municipais de esgotamento sanitário para a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA.

Após um breve relato sobre a situação da municipalidade no que toca à prestação de serviços de esgotamento sanitário, o Consulente indaga sobre a possibilidade de lei municipal autorizar o Município a arcar com o pagamento da tarifa devida por usuários de baixa renda à COPASA, sociedade de economia mista integrante da administração indireta do Estado de Minas Gerais.

É, em síntese, o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINAR

Verifico, nos termos constantes da petição inicial, que o Consulente é parte legítima para formular a presente Consulta e o seu objeto refere-se a matéria de



competência desta Corte, apresentada por meio de indagação em tese, nos termos do art. 210 do RITCMG - Resolução nº 12/08.

Portanto, conheço desta Consulta.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Conheço da Consulta.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Conheço da Consulta.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Conheço da Consulta.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Conheço da Consulta.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Conheço da Consulta.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também conhece da consulta.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

MÉRITO

Inicialmente, cumpre registrar que o Código Político de 1988 trata da gestão associada de serviços públicos pelos entes da Federação em seu art. 241, *in verbis*:



“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

No campo específico dos serviços de saneamento básico, a Constituição da República também prevê o seguinte:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

.....”

Sobre essa comunhão de interesses dos entes federados na regular e eficiente prestação de serviços públicos, importante trazer à baila a lição do doutrinador Luciano Ferraz, que nos ensina que *“o interesse local do Município a tracejar sua competência de execução de serviço público não é de molde a afastar o interesse - nessa execução - também do Estado e da União, porquanto o princípio do federalismo cooperativo deixa ver a comunidade de interesses de ambos - predominando o interesse do Município - na adequada prestação desse serviço à população da comuna”*¹.

Nesse íterim, vislumbramos, claramente, a legitimidade da delegação de serviços públicos de competência municipal para entidade da administração indireta estadual, sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, tendo em vista o interesse do respectivo Estado-membro no oferecimento desses serviços à comunidade.

¹ FERRAZ, Luciano. *Parceria Público-Público: contrato de programa e execução de serviços públicos municipais por entidade da administração indireta estadual*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo consulta/727090 – VN/F/MG/PA/CA/ahw



Trata-se da materialização do princípio do federalismo cooperativo, que fundamenta a gestão associada de serviços públicos pelos entes da Federação.

Após essa breve digressão, no que concerne especificamente à concessão dos serviços públicos municipais de saneamento básico para a COPASA, esclareço que o tema foi objeto da Consulta nº 751717, da relatoria do Conselheiro Eduardo Carone, na sessão do dia 08/10/2008, em resposta a questionamento formulado pelo Sr. Márcio Augusto Vasconcelos Nunes, Diretor-Presidente da referida empresa estatal.

Naquela oportunidade, foi discutida a questão do novo modelo de gestão associada de serviços públicos, fundamentado no sistema de federalismo compartilhado, bem como os aspectos mais importantes dos modernos preceitos disciplinadores da política nacional de saneamento básico.

Em síntese, assentou-se a possibilidade da delegação dos serviços municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para a COPASA, sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, mediante a celebração de contrato de programa, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Nesse particular, a gestão associada de serviços públicos, que depende da autorização legislativa dos entes federados envolvidos, formaliza-se por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

Por ser pertinente, peço vênica para reproduzir trecho constante da referida Consulta:

“Em relação à natureza do vínculo que disciplinará a forma de prestação do serviço público, tem-se que a Lei Geral de Saneamento Básico admite a celebração de contrato de concessão de serviço público, devendo, neste caso, ser instaurado procedimento licitatório, em observância ao comando previsto no art. 175 da CR/88.



De outro lado, aceita-se, também, a implantação da gestão associada dos serviços por meio da constituição do consórcio público ou da formalização do convênio de cooperação entre os entes públicos federados, dos quais poderão resultar contratos de programa a serem pactuados com entidade da administração pública indireta. Neste caso, depreende-se do disposto no art. 24, XXVI, da Lei nº 8666/93, que se trata de hipótese de dispensa de licitação, tendo em vista que seu desiderato é fortalecer os laços do federalismo compartilhado.”

Assim sendo, oportuno salientar que, devidamente formalizado o consórcio público ou o convênio de cooperação, uma entidade da administração pública indireta de um dos entes federativos consorciados poderá ser contratada para a execução dos serviços públicos sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, nos termos do inciso XXVI do art. 24 da Lei de Licitações, mediante a celebração de contrato de programa.

Sobre a matéria, a Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, enquanto a Lei nº 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei nº 18.036/2009 dispõe sobre a constituição de consórcios públicos entre os diversos entes da Federação para a realização de objetivos de interesse comum.

Sugiro, pois, que seja encaminhada ao Prefeito Municipal de Guaranésia cópia da Consulta nº 751717, uma vez que o parecer da lavra do Conselheiro Eduardo Carone trabalhou, de forma brilhante e bastante esclarecedora, os novos modelos previstos no ordenamento jurídico para a gestão associada de serviços públicos entre os entes da Federação, inclusive sua administração indireta, como é o caso da COPASA, sociedade de economia mista estadual.

Vencida a questão da possibilidade da concessão, de forma direta, dos serviços públicos municipais de esgotamento sanitário para a COPASA, passo à análise da indagação do Consulente sobre a viabilidade de lei municipal autorizar o



Município a arcar com o pagamento da tarifa² de esgoto devida por usuários de baixa renda.

Neste ponto, o principal aspecto a ser ressaltado é a competência constitucional atribuída aos Municípios para organizar e prestar os serviços públicos de saneamento básico, identificados como de interesse local, o que se encontra pacificado na doutrina.

O jurista Carlos Ari Sundfeld assinala que *“tradicionalmente, a distribuição de água e a coleta de esgotos foram consideradas como de interesse local, de competência municipal. Isso não mudou na Constituição de 1988, cujo art. 30, V, atribuiu aos Municípios a tarefa de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.”*³

O professor Caio Tácito, por sua vez, leciona que *“os serviços de água e esgoto, bem como suas relações com os usuários, são próprios do âmbito municipal e sua disciplina direta se coloca no âmbito da autonomia dos Municípios aos quais incumbe organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (Constituição Federal, art. 30, n. V).”*⁴

Do exposto, percebemos que os Municípios possuem autonomia para organizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

A Lei nº 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, por sua vez, prevê, em seu art. 9º, que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico.

² Utiliza-se, aqui, o entendimento do STF e do STJ no sentido de que os valores cobrados pela concessionária de serviço público pela coleta de esgoto têm natureza tarifária. Precedentes: RE-ED 447,536/SC, rel. Min. Carlos Velloso, j. 28/06/2005, DJ 26-08-2005, RE 503759/MS, rel. Min. Carmen Lúcia, j. 02/10/2007, DJ 25-10-2007 e REsp 1.027.916/MS.

³ SUNDFELD, Carlos Ari. *O saneamento básico e sua execução por empresa estadual*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 5, agosto, 2001. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 05 de março de 2009.

⁴ TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público: (estudos e pareceres)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 141.



Além disso, cumpre ressaltar que o aludido diploma legal consagra, em seu art. 2º, I, a universalização do acesso como um dos princípios que norteiam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Assevera-se, ainda, que a mesma lei, em seu art. 3º, VII, define subsídios como *“instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda.”*

Podemos concluir, assim, que o ordenamento jurídico pátrio impõe aos Municípios, titulares dos serviços públicos de saneamento básico, o dever de garantir o acesso da população a esses serviços.

Por outro lado, entendo que a concessão de subsídios constitui instrumento idôneo para a efetivação desse dever legal.

Diante disso, verifica-se que o princípio da universalização do acesso coaduna-se, certamente, com o estabelecimento de uma política pública, disciplinada em lei municipal, que autorize o ente governamental a arcar com o pagamento da tarifa de esgoto de determinados usuários, identificados por critérios como renda *per capita* e/ou quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço por residência, respeitado o princípio da impessoalidade.

O Município deverá observar, tão-somente, a previsão orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros que suportem o custo oriundo da concessão de subsídios na tarifa de esgoto, bem como as demais regras da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000) que tratam do aumento da despesa decorrente de ação governamental.

A circunstância dos serviços serem prestados por uma entidade da administração indireta estadual, como a COPASA, não interfere na competência do Município de estabelecer uma política pública para arcar com o pagamento da tarifa de esgoto de determinada parcela da população, consoante autorização outorgada pelo Legislativo municipal.



VOTO

Pelas razões elencadas acima, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:

O Município pode arcar com o pagamento da tarifa de esgoto devida por usuários de baixa renda à COPASA, mediante autorização constante de lei municipal, observada a previsão orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros, bem como as demais regras da LRF que tratam do aumento da despesa decorrente de ação governamental.

É o parecer que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu acompanho o Relator mas, sendo pacificado o entendimento de que serviço de água e esgoto são remunerados por tarifa e não por taxa, nos termos do art. 216 do Regimento Interno desta Corte de Contas, as consultas respondidas por este Tribunal que classificam como taxa o serviço de água e esgoto devem ser revogadas, mormente as consultas de nºs 659881 e 642574, porque divergem do nosso posicionamento.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

V. Exa propõe revogação?

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Do entendimento.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas esse não seria um caso de uniformização? Se é divergente!

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

O entendimento novo se sobrepõe... (interrompido)



CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

O art. 216 do Regimento Interna desta Corte diz: "Considerar-se-á revogada ou reformada a tese, sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores."

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Quer dizer, fica revogada a tese, o novo entendimento... (interrompido)

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Este parecer contém "expressa remissão às consultas anteriores."

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Mas em todo caso, se meu ponto de vista não prevalecer, há que se respeitar a decisão tomada em relação aos destinatários da consulta.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

É claro, a partir desse novo entendimento!

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

Aquilo que foi decidido, orientado anteriormente, prevalece. Daqui para frente...

Acolho o entendimento da Conselheira Adriene Andrade, mesmo porque eu tinha essa anotação, mas não a mencionei, de que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, em decisões já tomadas, entendem que os valores cobrados pela concessionária de serviço público, pela coleta de esgoto, tem natureza tarifária e, aqui, nominados, constam vários precedentes julgados.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Tarifa ou o preço público.



CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Um grande diferenciador da tese que traz V. Exa, Conselheiro, da tese anterior, é que além da necessidade da lei é mais um termo...

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

É a observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Ah, sim, porque isso é uma coisa maior.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

Porque tem toda uma política que vai ser adotada: subsidiar a população carente...

O entendimento que o Tribunal orientou prevalece. A partir de agora nós vamos indicar para os jurisdicionados que o Tribunal tem um novo entendimento.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Certo. Mas talvez as decisões anteriores tenham sido tomadas quando não existia a Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Não sei... Precisa-se consultar.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Tem uma decisão do STJ de 2002, mais ou menos desta época.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Olhando as nossas consultas aqui, elas foram respondidas quando?



CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Elas foram respondidas em 06/11/2002 e a em de 27/06/2001. Já havia também decisão do STJ e do STF.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Então a questão vai ser só se é taxa ou tarifa.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Na realidade se for taxa a natureza jurídica tributária não permitiria, seria receita.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

Já há um entendimento muito claro do STF e do STJ de que seria tarifa. Estou nessa linha, porque inclusive facilita o entendimento para o jurisdicionado.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Mas, na realidade, só se permite por ser tarifa, porque se fosse taxa teria a natureza tributária.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Eu também entendo que é tarifa. Isso vai gerar uma mudança até de posicionamento.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

Por isso é que a Conselheira está fazendo esse apontamento, para que nas consultas anteriores se faça essa indicação de que há um novo entendimento.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Até para o repasse de recurso à Câmara vai haver repercussão.



CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu acho interessante este art. 216 para se evitar confusão dos jurisdicionados. E o referido artigo ainda diz que deve-se fazer a remissão, constar os números das consultas que tiveram a tese revogada.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Eu acolho, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o Relator, com a propositura da Conselheira Adriene Andrade.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

A Presidência também acompanha o voto do Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.