

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO

# **NOTA TÉCNICA**

## **INEXIGÊNCIA DE LEI MUNICIPAL PARA TERMO ADITIVO**

NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO



**ALOÍSIO ZIMMER**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Elaborado por  
**ALOÍSIO ZIMMER ADVOGADOS**  
Porto Alegre | RS

AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL





## **ALOÍSIO ZIMMER ADVOGADOS ASSOCIADOS**

Rua Manoelito de Ornellas, 55, cj. 1502, TREND Corporate  
Porto Alegre/RS, CEP 90110-230  
contato@aloisiozimmer.adv.br  
www.aloisiozimmer.adv.br

### **RESPONSÁVEL**

ALOÍSIO ZIMMER JUNIOR

Advogado, Parecerista, Professor e Árbitro. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É Professor de Direito Administrativo, Constitucional e Econômico em diversas instituições, como Escola da Magistratura Federal (ESMAFE) e da Magistratura Estadual (AJURIS), Fundação Escola da Magistratura do Trabalho (FEMARGS) e Escola do Ministério Público Estadual (ESMP). É Membro do Comitê Brasileiro de Arbitragem (CBAr). Ex-Procurador-Geral dos Municípios de Canoas/RS e de Cachoeirinha/RS. Integrou o Conselho Gestor do Hospital de Pronto-Socorro de Canoas/RS e do Hospital Universitário da ULBRA no mesmo município. Possui inúmeras obras publicadas individuais e coletivas publicadas, no Direito e na Literatura. Atualmente, cursando MBA em Saneamento pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e London School of Economics.

ACESSE CURRÍCULO LATTES:



**NOTA TÉCNICA**  
**ALOÍSIO ZIMMER ADVOGADOS ASSOCIADOS**

**A/C PREFEITO/A MUNICIPAL**

**A/C PROCURADOR/A GERAL DO MUNICÍPIO**

**ASSUNTO: INEXIGÊNCIA DE LEI MUNICIPAL PARA ASSINATURA DE TERMO ADITIVO  
AO CONTRATO DA CORSAN/RS**

**ALOÍSIO ZIMMER ADVOGADOS**, na condição de contratado para a prestação de Consultoria Jurídica especializada no que tange aos impactos do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico na Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar **NOTA TÉCNICA**, conforme a seguir destacado.

**DO OBJETO DA NOTA TÉCNICA**

Trata-se de **NOTA TÉCNICA** elaborada com o objetivo de subsidiar entendimento acerca do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico e as suas implicações nas relações entre a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN e os Municípios gaúchos, com enfoque na discussão sobre a eventual necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo do Termo Aditivo de rerratificação das obrigações dispostas no contrato de programa.

A presente Nota Técnica é decorrente de questionamentos trazidos pelos Municípios nas Reuniões do Grupo de Trabalho para o debate dos temas do Projeto de Lei que cria a Unidade Regional de Saneamento Básico Central e do Projeto de Lei de Desestatização da CORSAN/RS, especificamente sobre a necessidade de manifestação do Poder Legislativo Municipal para a assinatura do Termo Aditivo de Rerratificação das obrigações dispostas no contrato de programa.

Salienta-se que o tema foi debatido internamente pela Companhia estadual, oportunidade na qual esta Consultoria Jurídica redigiu a **Nota Técnica de n. 001/2021**, datada de 12 de março de 2021, em que opinou pela desnecessidade de aprovação pelo Poder Legislativo.

Desde logo, destaca-se que o posicionamento exarado na oportunidade citada foi reforçada com a superveniência do Decreto Federal 10.710/2021, que dispôs sobre o procedimento para a comprovação da capacidade econômico-financeira. Isso porque nele não há a exigência de submissão do termo aditivo à aprovação pelo Poder Legislativo Municipal.

## I DA DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A ASSINATURA DO TERMO ADITIVO DE RERRATIFICAÇÃO

Dentro da discussão sobre as diligências para a conformidade dos instrumentos contratuais de gestão associada ao Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, surge questionamento recorrente entre as Companhias estaduais sobre a necessidade de autorização legislativa específica para a celebração dos termos aditivos aos contratos de programa. Adiante-se, desde logo, que a resposta é negativa, sobretudo pelos seguintes motivos: *i)* o contrato de programa, em si, prescinde de ratificação legislativa, o que depende de atuação do Poder Legislativo é o convênio de cooperação ou o consórcio público no qual amparado o instrumento contratual; *ii)* a Lei 11.107/2005 não condiciona a alteração do contrato de programa à autorização pelo Poder Legislativo; *iii)* mesmo que se cogitasse a necessidade de lei para alteração do contrato de programa, o permissivo legal reside na própria Lei 14.026/2020, de caráter nacional. Explica-se.

Primeiramente, esclarece-se que a dúvida reside nas relações entre Companhias estaduais e Municípios, assim, na necessidade ou desnecessidade de autorização pelo Poder Legislativo Municipal (Câmara Municipal de Vereadores). Isso porque o contrato de programa é instrumento da gestão associada interfederativa entre Município e Companhia estadual.

O regime jurídico ao qual se submete o contrato de programa é de direito público, com previsão específica na Lei 11.107/2005. Verifica-se que o instituto é um instrumento por meio do qual se estabelece a forma de execução<sup>1</sup> - identificando-se as obrigações - de uma atividade de interesse público por gestão associada, cuja autorização usualmente pressupõe um consórcio ou convênio público interfederativo. Nesse sentido, observa-se o disposto pelo art. 13, §5º da Lei Federal n. 11.107/2005:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

[...]

§ 5º **Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.** [*Grifamos*].

Consoante Maria Sylvania Zanella di Pietro, se o contrato de programa “[...] estiver vinculado a consórcio, deverá estar previsto no protocolo de intenções a ser ratificado por lei e, em consequência, deverá constar do contrato de constituição do consórcio”<sup>2</sup>. Caso “estiver vinculado a convênio de cooperação, deverá estar previsto em suas cláusulas”<sup>3</sup>. Quando o contrato de programa não estiver atrelado nem a um convênio de cooperação nem a um consórcio público, aduz a autora que “rege-se pelo art. 116 da

---

<sup>1</sup> O art. 13 da Lei Federal n. 11.107/2005 elenca as cláusulas essenciais, sob pena de nulidade, do contrato de programa: os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu; as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos; o momento de transferência dos serviços e deveres relativos a sua continuidade; a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido; a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado; o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 592

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 592.

Lei Federal n. 8.666/93<sup>4</sup> e independe, como regra geral, de autorização legislativa, tendo em vista que isso implicaria o controle do Poder Executivo, em hipótese não prevista na Constituição Federal<sup>5</sup>.

A disciplina do consórcio ou do convênio, por sua vez, exige a autorização legislativa, decorrente de imposição constitucional. Nesse sentido, veja-se o art. 241 da Constituição Federal:

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. [*Grifamos*].

Por conseguinte, deve-se distinguir a exigência legal de autorização legislativa para a constituição de consórcio público e de convênio de cooperação da eventual, e não impositiva, autorização legislativa para a celebração do contrato de programa. A legislação e a doutrina, como destacado, indicam que o contrato de programa prescinde de lei específica o ratificando nas três hipóteses em que possíveis a sua celebração: *i)* no convênio de cooperação, o instrumento deve estar previsto em suas cláusulas; *ii)* no consórcio público, no seu protocolo de intenções, que será ratificado por lei<sup>6</sup>; e *iii)* firmado com base no art. 116 da Lei 8.666/1993<sup>7</sup>.

Quando o contrato de programa envolver entidade integrante da Administração Indireta de outro ente federado, por sua vez, o § 5º do art. 13 da Lei 11.107/2005 refere a necessidade de que esteja atrelado a um convênio de cooperação ou a um consórcio público. Como consequência, o Município não poderia contratar diretamente, com previsão no art. 116 da Lei 8.666/1993, sem a formalização prévia de convênio de cooperação ou consórcio público. Ambos os instrumentos, como visto, dependem de autorização legislativa; todavia, não se pode confundir a necessidade de lei

---

<sup>4</sup> O art. 116 dispõe sobre a celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos da Administração Pública.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Op. Cit.*, p. 592.

<sup>6</sup> Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

[...] d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

<sup>7</sup> O § 2º do art. 116 da Lei Federal n. 8.666/93 dispõe que "Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva". Assim, a lei pressupõe a informação ao Poder Legislativo, não a autorização. A exigência de autorização quando não prevista em lei, portanto, extrapola inclusive a competência da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal respectiva.

específica para a constituição de tais acordos interfederativos (convênio de cooperação ou consórcio público) com a eventual autorização específica para a assinatura do contrato de programa<sup>8</sup>.

No caso do saneamento básico, o contrato de programa foi utilizado para formalizar a prestação dos serviços públicos pelas Companhias estaduais, como forma de manutenção de escala e de viabilidade econômico-financeira, com os Municípios superavitários sustentando a operação dos serviços nos Municípios deficitários. O emprego desse mecanismo advém da constatação pragmática de que, na gestão associada dos serviços de saneamento básico até a publicação da Lei 14.026/2020, não havia necessidade de um procedimento licitatório para a transferência dos serviços públicos.

Como anteriormente referido, a titularidade dos serviços de saneamento básico é, em regra, dos municípios (art. 8º, inciso I da Lei Federal n. 11.445/2007<sup>9</sup>), cabendo a esse ente federativo a operação das atividades da forma que melhor atenda ao interesse local. Poderia o Município, portanto, eleger a desconcentração administrativa como o meio mais adequado, constituindo um órgão público para esse fim; decidir pela descentralização administrativa (Autarquia, Fundação Pública, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista), delegar os serviços por meio de concessão (sempre licitando), admitindo-se uma empresa privada ou celebrar gestão associada interfederativa, utilizando-se de uma entidade da Administração Indireta de outro ente da federação (justamente a hipótese de atuação das Companhias estaduais).

O planejamento nacional, mediante o PLANASA, por considerável período, elegeu a gestão associada como o modelo mais adequado para obtenção de escala, fato que explica a forte adesão quantitativa dos Municípios ao contrato de programa. Porém, essa vinculação às Companhias estaduais nunca configurou uma imposição legal de um ente federativo sobre o outro; sempre houve, dentro de algumas limitações, a competência

---

<sup>8</sup> Quanto ao tema, Wladimir Antônio Ribeiro aduz que “[...] no caso de o objeto do contrato de programa ser a prestação de serviços públicos há, antes, que se autorizar a gestão associada de serviços públicos mediante um dos seguintes instrumentos de outorga: (i) contrato de consórcio público ou (ii) convênio de cooperação entre entes federados. Observe-se que tais instrumentos se configuram como atos-condição, pelo que a sua ausência impede a celebração de contrato de programa, porém, o desfazimento posterior dos mesmos instrumentos em nada prejudica os contratos já celebrados” RIBEIRO, Wladimir Antônio. **O Contrato de Programa**. (in) DE OLIVEIRA, Carlos Roberto e GRANZIERA, Maria Luiza Machado (Org). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Indaiatuba: Editora Foco, 2021, p. 126.

<sup>9</sup> Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

municipal para a decisão sobre a forma de prestação dos serviços. Existia o incentivo, nunca a obrigação. Exatamente como agora, no fomento da modalidade regionalizada de prestação de serviços (por meio de unidades regionais ou blocos de referência).

Ocorre que a opção pelas Companhias estaduais significava, na realidade municipal, uma decisão administrativa sobre o modelo de prestação dos serviços de saneamento, de modo que a escolha pela gestão associada caracterizava também uma não-escolha dos outros modelos. A Constituição Federal, nesse sentido, exige a atuação do Poder Legislativo "autorizando a gestão associada de serviços públicos" (art. 241 da Constituição Federal), uma forma de ratificação dessa decisão político-administrativa. Assim, necessita-se distinguir a escolha administrativa pela gestão associada, cuja atuação legislativa está prevista pela norma constitucional e pela Lei 11.107/2005, *i*) da autorização específica do conteúdo do contrato de programa; e *ii*) da modificação (celebração de termo aditivo) desse instrumento contratual já amparado em acordo interfederativo devidamente autorizado pelo Poder Legislativo.

Quando o contrato de programa é firmado com base em um convênio de cooperação interfederativo, desde que esse instrumento preveja uma cláusula dispendo sobre a futura celebração do contrato de programa, sequer há necessidade de autorização legislativa para o instrumento contratual. No caso, exige-se apenas a lei específica para a constituição do convênio de cooperação. Ocorre situação similar com o consórcio público, cujo protocolo de intenções, ratificado por lei, disporá sobre a celebração do contrato de programa. Aqui, o protocolo de intenções é submetido à Câmara Municipal de Vereadores, não o contrato de programa isoladamente.

Desse modo, o contrato de programa, em si, não necessita de autorização legislativa. Apesar disso, o que pode ocorrer na prática das complexas relações entre poderes executivo e legislativo municipais é a busca, pelo Prefeito, de maior legitimidade para a decisão pela gestão associada, motivo pelo qual, em situações isoladas, é possível que haja lei específica autorizando o Poder Executivo a firmar o contrato de programa com a Companhia estadual. Reforça-se, contudo, que nessas hipóteses a atuação do Poder Legislativo se justifica politicamente em razão da chancela da decisão pelo modelo de prestação dos serviços de saneamento, ato político-administrativo que, por certo, acarreta impactos consideráveis na realidade municipal. A estratégia do reforço da legitimidade do



ato pela presença da autorização legislativa específica em muitas situações faz sentido, mas que fique claro, não implica em obrigação legal para os atos seguintes, salvo disposição expressa em sentido contrário.

Verifica-se situação diversa quando, por circunstâncias específicas da prestação dos serviços, identifica-se a necessidade, oportunidade ou a conveniência de redação de um termo aditivo. Isso porque não há previsão legal da necessidade de atuação legislativa para a realização de modificações ou acréscimos ao contrato de programa. Reitera-se: sequer exige-se, em regra, lei específica para a celebração de um contrato de programa isoladamente.

Um contrato de programa é o instrumento de formalização de um plano de trabalho, com divisão de tarefas, encargos e previsão de metas. A alteração desses aspectos do contrato, tal qual como em um contrato de concessão ou em uma contratação pública ordinária (Lei 8.666/1993), constitui ato de competência exclusiva do Poder Executivo. Evidente que em um contrato de concessão ou em uma contratação pública por meio das modalidades previstas na Lei 8.666/1993 há, em tese, maior espaço para a regulação do serviço/obra por contrato, diferentemente do que usualmente se admite para o contrato de programa, em que a regulação preponderante é a discricionária. Isso não quer dizer, todavia, que haja esvaziamento por completo dos mecanismos de regulação por contrato, havendo a possibilidade de aditivação mediante acordo entre as partes, sem a necessidade de prévia aprovação legislativa.

Inclusive, a exigência de lei específica aos convênios de cooperação e aos consórcios públicos aparentemente guarda maior relação com a necessidade de ratificação da escolha do modelo de gestão associada, conforme a regra do art. 241 da Constituição Federal, do que com o plano de trabalho em si – o conteúdo específico do contrato de programa. Assim, seria impreciso afirmar que haja obrigação de autorização legislativa para acréscimo do termo aditivo. No limite, a não incorporação do termo aditivo sob esse argumento caracterizaria afronta à separação de poderes, por se tratar de interferência do Poder Legislativo não prevista em lei na atividade do Poder Executivo.

Apesar disso, é possível que na realidade dos Municípios haja receio pela assinatura do termo aditivo sem a ratificação do Poder Legislativo; todavia, isso é reflexo de uma preocupação política, tendo em vista que o Prefeito eventualmente queira conferir

maior legitimidade à decisão administrativa. Diante disso, não se pode confundir o atendimento de uma preocupação política com imposição legal. Na hipótese, entende-se que o possível condicionamento da assinatura do termo aditivo a uma lei ordinária municipal decorra de um desejo político, não de uma exigência da legislação. E, para o caso concreto, totalmente incompatível com as urgências estabelecidas pela Lei 14.026/2020.

Isso porque o Novo Marco Regulatório do Saneamento estabelece a obrigatoriedade da assinatura dos termos aditivos para a continuidade dos contratos de programa, ou seja, a modificação do contrato não é ato discricionário, mas **ato vinculado**<sup>10</sup> da Administração Pública, nos termos do art. 10-B e 11-B, § 1º da Lei 11.445/2007 (alterado pela Lei 14.026/2020):

Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei.

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

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

Atenta-se para a redação do art. 10-B da Lei 11.445/2007: “Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta lei [...]”. Dessa forma, a Lei 14.026/2020, além de exigir dos contratos de programa a incorporação das metas, autoriza expressamente a aditivação de tais instrumentos contratuais com a finalidade de deixá-los em conformidade às diretrizes legais<sup>11</sup>, dentro do prazo previsto pelo §1º do art. 11-B da Lei 11.445/2007, qual seja, até 31 de março de 2022.

---

<sup>10</sup> “[...] o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 255.

<sup>11</sup> Esse também é o posicionamento do Exmo. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul Dr. Juliano Heinen: “1) Pergunta: a renegociação dos contratos em vigor reclama a edição lei municipal autorizativa? Em outras palavras, para que se possa

Ressalta-se que o prazo para o aditamento dos contratos de programa é exíguo a ponto de praticamente impossibilitar a negociação com o Poder Executivo Municipal (a obtenção da anuência) e este com o Poder Legislativo Municipal<sup>12</sup>. Não se cogita que a Lei 14.026/2020, quando estipulou tal prazo, estivesse também exigindo do Poder Executivo a articulação com o Poder Legislativo para aprovação dos termos aditivos. Certamente, essa condição nunca foi cogitada pelo legislador e tampouco restou expressa no texto da Lei.

Nesse sentido, importante a redação do inciso II do art. 11 do Decreto Federal 10.710/2021, quando trata do requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira do contrato, requisito indispensável para a aditivização dos contratos, segundo o qual:

Art. 11. O prestador deverá apresentar o requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira acompanhado dos seguintes documentos:

[...]

II - minuta de termo aditivo que pretenda celebrar para incorporar ao contrato as metas de universalização, acompanhada de declaração de anuência do titular do serviço;

Conforme o aludido dispositivo, fala-se em “declaração de anuência do titular do serviço”, sem que haja menção à eventual autorização legislativa. Por outro lado, o Decreto Federal 10.710/2021, quando refere as Companhias estaduais que estejam passando por procedimento de desestatização, requer expressamente a atuação do legislativo. Observa-se:

---

alterar os contratos, seja naquilo que a Lei nº 14.026/2020 obriga, seja naquilo que ela permite, é necessária a edição de lei municipal neste sentido? Entendemos que não, por conta de que há uma imposição de renegociação nos pontos relativos ao atingimento das metas de universalização e à prova de capacidade econômica para tal (*cf.* artigos 10-B e 11-B), bem como um permissivo para renegociar no artigo 14 da Lei Nacional do Saneamento Básico. Assim como a lei nacional em questão definiu que o município é o titular de tal serviço público — poderia não ter assim o feito —, é ela também quem define a forma e as condições desta prestação em última instância. Logo, as renegociações permitidas ou impostas possuirão base na lei nacional, dispensando-se lei municipal específica em todas estas situações: 1-1) De um lado, os prefeitos deverão renegociar os contratos atuais que devem ser mantidos (*cf.* artigo 17) nos temas relativos à capacidade financeira das empresas e ao cumprimento das metas de universalização — e isso, como dito, não depende de autorização em lei local, porque a legalidade da atuação tem lastro na Lei nº 14.026/2020. Aliás, a adaptação dos contratos é atuação administrativa vinculada; [...]” HEINEN, Juliano. **Como Ficam ou Como Devem Ficar os Atuais Contratos de Saneamento Básico**. CONSULTOR JURÍDICO, em 29 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-out-29/heinen-atuais-contratos-saneamento-basico>>. Acesso em 20 de maio de 2021.

<sup>12</sup> Circunstância agravada, como anteriormente destacado, com a superveniência do Decreto Federal 10.710/2021, cujo art. 10 estipulou a data final de apresentação do requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira para 31 de dezembro de 2021.

Art. 22. Caso sejam submetidas a processo de desestatização, empresas públicas ou sociedades de economia mista estaduais e distritais que prestem serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na Lei nº 11.107, de 2005, terão sua capacidade econômico-financeira presumida, desde que atendidas as seguintes condições:

[...]

II - autorização legislativa geral ou específica para a desestatização, até 31 de dezembro de 2022;

A menção ao art. 22 do Decreto Federal 10.710/2021 é importante para reiterar: se a Lei 14.026/2020 pretendesse a submissão dos aditivos ao Poder Legislativo, tal comando estaria nela expresso ou em algum decreto regulamentador. Todavia, o que se extrai desse diploma legal é justamente o contrário: houve a expressa autorização nacional para a realização dos termos aditivos aos contratos de programa, como forma de conformá-los às novas diretrizes regulatórias do setor.

Ainda dentro das inovações trazidas pela Lei 14.026/2020, refere-se o fato de que o seu art. 14 tampouco exigiu a autorização legislativa específica na hipótese de alienação do controle acionário que acarretar a modificação de prazo, objeto ou demais cláusulas do contrato de programa até então vigente.

Veja-se o §1º do art. 14 da Lei 14.026/2020:

Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

§1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

Como se depreende, o aludido dispositivo apenas dispõe sobre a necessidade de “anuência” do ente público que formalizou o contrato de programa, o qual, como já dito, prescinde de ratificação legislativa isolada.

Reunindo-se as considerações traçadas: *i)* o contrato de programa, em si, não pressupõe ratificação legislativa, o que depende de atuação do Poder Legislativo é o convênio de cooperação ou o consórcio público no qual amparado esse instrumento contratual; *ii)* a Lei 11.107/2005 não condiciona a alteração do contrato de programa à

autorização pelo Poder Legislativo; *iii*) mesmo que se cogitasse a necessidade de lei para alteração do contrato de programa com base na Lei 11.107/2005, o permissivo legal para a aditivção reside na própria Lei 14.026/2020, de caráter nacional.

Em síntese, em momento algum a Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) condiciona a celebração do contrato de programa a uma autorização legislativa específica; exige-se, isso sim, a aprovação do Poder Legislativo para o acordo interfederativo no qual o contrato de programa esteja amparado.

Assim, restaria o questionamento se a Lei 14.026/2020 dispôs ou não sobre tal obrigação. Todavia, como explicado, em sentido análogo ao da Lei 11.107/2005, não existe tal exigência no Novo Marco Regulatório, tampouco nos seus decretos regulamentares. Lembrando que o espaço para definir sobre a obrigatoriedade ou não da aprovação do Poder Legislativo seria no Decreto Federal 10.710/2021, no procedimento para a comprovação da capacidade econômico-financeira da companhia; todavia, o decreto regulamentar não o fez, o que corrobora o entendimento sobre a **NÃO EXIGÊNCIA** de ratificação do termo aditivo por lei específica.

Destarte, sustenta-se a desnecessidade de autorização legislativa específica do futuro termo aditivo rerratificação das obrigações dispostas no contrato de programa.

## II CONCLUSÃO

Reunindo-se as considerações traçadas no decorrer desta **NOTA TÉCNICA**, pode-se afirmar que o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico trouxe a obrigação de uma série de modificações nos contratos de prestação de serviços público de saneamento, ou seja, a previsão de um ato vinculado para a continuidade dos contratos de programa: o da redação de termo aditivo na forma do art. 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007 (alterada pela Lei 14.026/2020) para atualização dos referidos ajustes.

Diante disso, questiona-se sobre a necessidade ou não de autorização legislativa específica para a celebração de tal avença. O posicionamento manifestado por esta consultoria jurídica é de que **não há necessidade de aprovação do Poder Legislativo**, porquanto:

- i)* o contrato de programa, em si, não pressupõe ratificação legislativa, o que depende de atuação do Poder Legislativo é o convênio de cooperação ou o consórcio público no qual amparado esse instrumento contratual (art. 241 da Constituição Federal);
- ii)* a Lei 11.107/2005 não condiciona a alteração do contrato de programa à autorização pelo Poder Legislativo;
- iii)* a Lei 14.026/2020 (o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico) também não dispôs sobre a necessidade de aprovação do Termo Aditivo de Rerratificação pelo Poder Legislaltivo; e
- iiii)* mesmo que se cogitasse a necessidade de lei para alteração do contrato de programa com base na Lei 11.107/2005, o permissivo legal para a aditivção reside na própria Lei 14.026/2020, de caráter nacional.

Reafirma-se, portanto, a necessidade de atendimento às diretrizes contratuais dispostas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), com o devido respeito aos princípios da continuidade do serviço público e da segurança jurídica, o que, no atual contexto, exige o exercício do ato vinculado de atualização do contrato de programa por meio do termo aditivo de rerratificação (art. 10-B e 11-B da Lei 11.445/2007 – alterada pela Lei 14.026/2020).

ALOISIO ZIMMER  
Doutor em Direito





51 3237-0870



51 98446-4675



[contato@aloisiozimmer.adv.br](mailto:contato@aloisiozimmer.adv.br)



[@aloisiozimmeradvogados](https://www.instagram.com/aloisiozimmeradvogados)



Rua Manoelito de Ornellas, n. 55, cj. 1502,  
Trend Corporate, Porto Alegre/RS

---