



Processo: 1098465
Natureza: CONSULTA
Consulente: Paulo César Vaz
Procedência: Prefeitura Municipal de Piumhi
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Paulo César Vaz, Prefeito do município de Piumhi, por meio da qual realiza a seguinte indagação, *in verbis*:

De acordo com a Lei 11445/2007, uma vez encampado pelo SAAE os serviços de manutenção das redes pluviais urbanas, poderiam estas serem mantidas com os recursos provenientes da arrecadação de tarifa de água/esgoto?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Wanderley Ávila, que determinou o encaminhamento dos autos a esta [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para elaboração de relatório técnico, o qual indicará, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre a questão formulada e os respectivos fundamentos.

II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

De acordo com a Lei 11.445/2007, uma vez encampado pelo SAAE os serviços de manutenção das redes pluviais urbanas, poderiam estas serem mantidas com os recursos provenientes da arrecadação de tarifa de água/esgoto?

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris Consultas](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que o questionamento proposto pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foi objeto de deliberação desta Corte de Contas.

Não obstante, cumpre registrar que ao apreciar a Consulta [838537](#)¹, de relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio, o Tribunal Pleno fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

Impossibilidade da doação, ao Poder Executivo, de recursos provenientes de tarifas pertencentes a autarquia municipal incumbida da prestação de serviços públicos de fornecimento de água e esgoto, uma vez que **esses recursos não podem ser utilizados para outras finalidades que não sejam as vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento das políticas estabelecidas para o próprio setor.**

Colaciona-se, por oportuno, excerto do voto do relator, conselheiro Sebastião Helvecio, *in verbis*:

[...] os valores arrecadados com tarifas pelo fornecimento dos serviços de água e esgoto estão sob um regime diferenciado no ordenamento jurídico pátrio, de modo a se atenderem os desideratos da política nacional de recursos hídricos e de saneamento básico, de competência da União, [art. 21, XIX](#) e [XX da Constituição Cidadã](#). Desse modo, entendo

¹ Consulta [838537](#). Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão de 1º/12/2010.



que a legislação municipal não pode conter dispositivos que infrinjam as bases da política nacional fixada para o setor, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

Noutros termos, como a política nacional sobre o tema define que os recursos auferidos com a cobrança pela utilização de recursos hídricos e pelos serviços de saneamento básico devem financiar a manutenção e o desenvolvimento de políticas para esse campo essencial à população, não podem eles ser utilizados para outras finalidades.

Mais adiante, mesmo que se admita, em termos hipotéticos, a existência de autarquia municipal ou concessionária que preste serviços de água e esgoto de forma absolutamente perfeita, de modo a que não se demandem novos investimentos, entendo que eventuais excedentes financeiros devam ser levados em consideração para a promoção de redução das tarifas, em atendimento ao princípio da modicidade tarifária, pelo que não poderiam, do mesmo modo, ser utilizados para outras finalidades. (Consulta [838537](#))

Nesse diapasão, esta Corte de Contas, nos autos da Consulta [837626](#)², sob a relatoria do conselheiro Mauri Torres, firmou entendimento no sentido de que:

Não é possível a transferência para o Executivo, no curso ou no final do exercício, de recursos financeiros provenientes de superávit advindo da arrecadação das tarifas cobradas pela prestação do serviço de água e esgoto no âmbito das autarquias, tendo em vista a sua autonomia administrativa e financeira. Ademais, esses recursos devem ser utilizados para investimentos relacionados à sua área de atuação.

Na oportunidade, o relator, conselheiro Mauri Torres, consignou que:

[...] o modelo de gerenciamento da prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município é uma opção político-administrativa do Executivo local, que pode optar por prestá-lo diretamente por meio de um departamento (**administração direta**), ou de forma descentralizada transferindo a execução dos serviços para autarquias, para entidades paraestatais, instituídas sob a forma de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou, ainda, para empresas privadas, caracterizando, em todos os casos, uma gestão descentralizada (**administração indireta**).

No presente caso, a Administração Pública decidiu pelo gerenciamento dos serviços de água e esgoto do município de forma indireta, por meio de uma autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto que é ente administrativo autônomo criado por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei.

Esse modelo tem como princípio fundamental a descentralização, sendo os serviços de água e esgoto desmembrados do aparelho administrativo do Poder Executivo. Assim, todos os serviços e investimentos para o setor são agrupados na autarquia municipal criada com o objetivo de tornar mais eficiente o processo de gestão e evitar o compartilhamento de poderes.

Feitas essas considerações, fica evidente que a autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto possui, como o próprio nome indica, total **autonomia jurídica, administrativa e financeira**, competindo-lhe, em geral, exercer todas as atividades relacionadas à administração, operação, manutenção e expansão dos serviços de água e esgoto. Para tanto, compete-lhe gerenciar seus recursos de modo a propiciar um serviço de qualidade à população por meio de investimentos planejados para o setor.

[...]

Conforme bem explicitado na citada Consulta n. [838537](#), os Serviços Autônomos de Água e Esgoto devem aplicar seus recursos arrecadados por meio da cobrança de tarifas no

² Consulta [837626](#). Rel. Cons. Mauri Torres. Deliberada na sessão de 23/5/2012. Parecer disponibilizado no DOC do dia 15/6/2012.



financiamento, na manutenção e no desenvolvimento de políticas para o setor, considerado essencial à população, em conformidade com o estabelecido nas diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No caso de ocorrer saldo financeiro devem ser planejados investimentos para o setor ou realizada a redução das tarifas cobradas, como bem salienta o Auditor Gilberto Diniz no trecho do seu parecer, acostado às fls. 06 a 10, dos autos desta consulta, que abaixo transcrevo:

Partindo do pressuposto de que os recursos por transferir tenham sido obtidos como contraprestação pelos serviços de saneamento básico, penso que, **em geral, a transferência de que se cogita não é admissível**, por implicar ofensa aos princípios regentes da prestação de serviços públicos.

Ora, se, no presente, se está transferindo parcela do montante dos valores despendidos pelos usuários com os serviços de saneamento básico, uma de duas: ou, no futuro, haverá **prejuízo para os serviços** (em detrimento da **generalidade**, da **continuidade** e da **eficiência**) ou, no passado, terá havido cobrança excessiva (logo, incompatível com a **modicidade**). (grifo nosso)

Assim, quanto ao primeiro ponto da consulta, respondo que não é possível a transferência, seja no final do exercício, seja no curso deste, ao Executivo Municipal de recursos da Autarquia Municipal, decorrentes da cobrança de tarifas, posto que, conforme já explicitado, não há qualquer vinculação administrativa ou financeira da autarquia com Administração Pública municipal, além do que os recursos financeiros de autarquia não podem suprir despesas que não são afetas ao seu fim.

Salienta-se, ademais, a título de informação, que na [pesquisa por referência legal](#) realizada no *MapJuris Consultas* foram localizados os seguintes precedentes versando sobre a Lei 11.445/2007:

Prejulgamento de tese

1. Os municípios, quando titulares dos serviços e em conjunto com a entidade reguladora, podem estabelecer, no contexto de sua política pública de saneamento básico, uma política de subsídios destinada ao atendimento de usuários de baixa renda, que consistirão em subsídios fiscais, caso decorram da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenção, mantida a sustentabilidade e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, nos termos dos [arts. 9º e 31 da Lei nº 11.445/07](#).

2. Os recursos aplicados em saneamento básico, inclusive voltados ao suporte de subsídios fiscais, não constituem *a priori* despesas com ações e serviços públicos de saúde para efeito de cumprimento do mínimo constitucional, salvo se destinados a domicílios ou pequenas comunidades, desde que aprovado pelo Conselho de Saúde do ente financiador e esteja de acordo com as diretrizes da [Lei Complementar nº 141/12](#), bem como a distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos. (Consulta [1084496](#))

Prejulgamento de tese

As despesas relativas à coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de saúde podem integrar o percentual constitucional com despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, desde que diretamente relacionadas com os serviços elencados na [Resolução da Diretoria Colegiada RDC n. 306](#), de 7 de dezembro de 2004, e na [Resolução Conama 358/2005](#), ou seja, quando estiver caracterizada sua aplicação exclusivamente no tratamento e manuseio dos resíduos próprios da atividade-fim da Unidade Hospitalar ou Ambulatorial, vedada a inclusão do lixo proveniente das atividades de apoio administrativo.

Excerto da fundamentação

[...] a definição do que venha a ser limpeza urbana e remoção de resíduos está assentada na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes para o saneamento básico.



Dispõe o [art. 3º](#) do referido diploma legal:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

Pela definição trazida, pode-se facilmente concluir que a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, que não podem ser incluídos nos gastos com saúde, diz respeito tão-somente ao manejo do lixo doméstico e aquele originário da limpeza da via pública.

Destarte, a meu ver, não há como tratar os resíduos sólidos de saúde como se lixo doméstico fosse, visto que, como bem observou o Conselheiro Cláudio Terrão, o tratamento e a destinação desses resíduos estão vinculados diretamente ao controle de vetores de doenças.

Com efeito, o cuidado e o manuseio com esse tipo de resíduo exigem investimentos específicos e dizem respeito à saúde pública. (Consulta [969155](#))

Prejulgamento de tese

1) As atividades de triagem e compostagem do lixo urbano devem ser classificadas como atividade-fim do município, porquanto consistem em etapas do serviço público de limpeza urbana.

2) Os serviços públicos, nos termos do [art. 175 da Constituição da República](#), podem ser prestados diretamente pelo ente público ou indiretamente, mediante concessão ou permissão.

3) Contrato de concessão de serviço público é aquele por meio do qual o Poder Público concedente delega a prestação de serviço público a pessoa jurídica, mediante licitação e com remuneração paga pelo usuário. Na espécie, em face da ausência de usuário individualmente identificável que se responsabilizaria pela remuneração ao particular, e considerando, ainda, que o contratado somente executaria materialmente etapas do serviço público de limpeza urbana, só é possível vislumbrar, na relação jurídica entre o município e particular, um mero contrato administrativo de prestação de serviços, nos moldes preconizados pela [Lei n. 8.666](#), de 1993. Nessa circunstância, o serviço público de limpeza urbana seria prestado pela Administração Pública, que se serviria de um agente contratado para a execução material das etapas de triagem e compostagem.

4) Quanto ao entendimento a ser dado ao [art. 18 da Lei Complementar n. 101](#), de 2000, na hipótese de celebração de contrato administrativo entre o Poder Público e terceiro, nos termos do permissivo legislativo e constitucional, a remuneração dos empregados encarregados da execução material das etapas do serviço de limpeza urbana correrá por conta do contratado, razão pela qual não há que se falar no cômputo de tais gastos como despesa com pessoal do contratante.

Excerto da fundamentação

[...] conforme se observa no [art. 7º da Lei nº 11.445](#), de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, o **serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas atividades** de coleta, transbordo e transporte dos resíduos (...); **de triagem** para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, **inclusive por compostagem**, e de disposição final dos resíduos (...); de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana. (g.n)

Adota o mesmo princípio a [Lei Estadual nº 18.031](#), de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. De fato, infere-se da leitura do seu art. 11 que a organização e o gerenciamento dos **sistemas de segregação, acondicionamento,**



armazenamento, coleta, transporte, **tratamento** e destinação final **dos resíduos sólidos domiciliares são etapas do serviço público** “de caráter essencial, de responsabilidade do poder público municipal.” (g.n)

Vê-se, portanto, que o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos consiste em objeto complexo, eis que composto por várias etapas.

[...]

Assim, e em sede de conclusão parcial e antecipada, considero que a triagem e compostagem do lixo – que são **etapas do serviço** de limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos urbanos – tipificam-se como atividades-fim, porquanto integram um serviço público, a teor do já citado [art. 7º da Lei nº 11.445](#), de 5 de janeiro de 2007. Tal serviço público é de “caráter essencial e de responsabilidade do poder público municipal” – nos termos do art. 11 da [Lei Estadual nº 18.031](#), de 12 de janeiro de 2009, sendo, indiscutivelmente, atividade-fim do município. Daí, no entanto, não se segue que a execução material de algumas de suas atividades ou etapas não possa ser delegável a terceiros mediante a formalização de contrato administrativo precedido de licitação. (Consulta [837533](#))

Prejulgamento de tese

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.

Excerto da fundamentação

[...] 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.

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. (Consulta [727090](#))

Prejulgamento de tese

1. Exige-se a promulgação de lei ou leis que estabeleça(m) as normas gerais pertinentes à configuração do convênio de cooperação. Assim, o Estado de Minas Gerais deverá disciplinar, por meio de lei, os principais requisitos e contornos pertinentes aos convênios de cooperação a serem celebrados com os municípios, no campo da política de saneamento básico, atendidas as estipulações da [Lei Federal nº 11.445/07](#).

2. Estabelecida a parceria, faz-se necessário promover a elaboração de leis da iniciativa de cada ente público local, as quais se apresentam como condição para a adesão dos municípios ao convênio de cooperação, tal como ocorre nos consórcios públicos.



3. Constitui ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração Pública a celebração de contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas em lei, consoante fixado no [art. 10, XIV, da Lei Federal nº 8.429/92](#).

4. No que pertine ao contrato de programa, sua celebração não está jungida à promulgação de lei, uma vez que tal instrumento é mero acordo de vontade, possuindo natureza de negócio jurídico, à semelhança do que ocorre com os contratos de direito público em geral, cujo objeto decorre do exercício da função executiva, ficando a estipulação de seus termos vinculada aos critérios fixados pelo Poder Executivo. (Consulta [751717](#))

III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo insito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do [Regimento Interno](#) estabelece que “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”, que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito³.

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da [Lei 13.105/2015](#) (Código de Processo Civil) e da [Lei 13.655/2018](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O [Código de Processo Civil](#), em seu artigo 926, estabelece que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

[Art. 927](#). Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

[Art. 979](#). A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

[...]

Desse modo, os Tribunais de Contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a [Lindb](#), com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se deduz do

³ Nesse sentido, o [art. 9º](#) da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.



disposto em seu art. 30, que dispõe que as “*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*”. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao Poder Público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada, **importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente Consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação ao consulente e demais jurisdicionados desta Corte⁴.

IV. CONCLUSÃO

Em que pese não terem sido localizadas **deliberações em tese**, que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamento **nos exatos termos** ora suscitados pelo consulente, colaciona-se o seguinte prejulgamento de tese, com caráter normativo, pertinente à questão formulada nos presentes autos:

Impossibilidade da doação, ao Poder Executivo, de recursos provenientes de tarifas pertencentes a autarquia municipal incumbida da prestação de serviços públicos de fornecimento de água e esgoto, uma vez que esses recursos não podem ser utilizados para outras finalidades que não sejam as vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento das políticas estabelecidas para o próprio setor. (Consultas [838537](#) e [837626](#))

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta Coordenadoria não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre a questão suscitada e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 9 de abril de 2021.

Reuder Rodrigues M. de Almeida
Coordenador – TC 2695-3

(assinado digitalmente)

⁴ Na elaboração deste relatório foram mencionadas as seguintes Consultas: [838537](#) (1º/12/2010), [837626](#) (23/5/2012), [1084496](#) (9/12/2020), [969155](#) (14/12/2016), [837533](#) (5/9/2012), [727090](#) (25/11/2009) e [751717](#) (8/10/2008).