

Senhora Deputada Estadual
ANA CAMPAGNOLO
Primeira-Secretária
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC

Assunto: Manifestação da ARIS sobre o Projeto de Lei nº 231/2025 – Institui o Programa de Saneamento Catarinense e estabelece diretrizes para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina

Excelentíssima Senhora Deputada,

Em atenção ao ofício GPS/DL/418/2025, encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, para se manifestar sobre o Projeto de Lei nº 231/2025, de autoria dos Deputados Napoleão Bernardes, Matheus Cadorin e Rodrigo Minotto, incumbe esclarecer, de início, que compete à Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa a apreciação do Projeto de Lei nº 231/2025, no exercício da função típica de controle preventivo de constitucionalidade e de regularidade jurídico-formal da iniciativa legislativa.

Desse modo, a principal manifestação desta Agência Reguladora circunscreve-se ao exame de eventuais repercussões regulatórias e econômico-financeiras que a proposição sancionada possa ocasionar sobre a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em especial aqueles executados pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, como também para os municípios catarinenses, relacionados aos principais pontos destacados no requerimento de diligência do Senhor Relator Deputado Pepê Collaço.

Ressalta-se, portanto, o caráter colaborativo e institucional da presente manifestação, que não se confunde com juízo de admissibilidade legislativa, de competência exclusiva desse Parlamento.

O Projeto de Lei nº 231/2025, que propõe instituir o **Programa de Saneamento Catarinense**, contém diretrizes que, embora louváveis sob o prisma da promoção de políticas públicas estaduais, **não se harmonizam integralmente** com o Marco Legal do Saneamento (Lei nº 11.445/2007, com alterações da Lei nº 14.026/2020) e com o Decreto nº 11.599/2023, especialmente no que se refere ao **conceito de prestação regionalizada e à preservação da segurança jurídica dos contratos de programa vigentes**.

A Constituição Federal, em seu art. 21, XX, atribui à União e, somente a União, a competência para estabelecer diretrizes para o saneamento básico, o que motivou a edição da Lei nº 11.445/2007.

Já ao Estado, nos termos do art. 23, IX, da Constituição Federal, compete a promoção de programas de saneamento básico, como também instituir agrupamentos de municípios para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, conforme previsto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal (Regiões

Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões) e na alínea “b” do inciso VI do art. 3º da Lei nº 11.445/2007 (Unidade Regional de Saneamento Básico).

Neste ponto, verifica-se que o projeto de lei atende parcialmente ao comando constitucional de **promoção de programas de saneamento básico** pelo Estado de Santa Catarina. Contudo, **não se mostra suficiente** para assegurar que os municípios que não tenham prestação delegada por meio de contrato de programa, contrato de concessão ou de parceria público-privada celebrado até 5 de abril de 2023, a partir de 1º de janeiro de 2026¹, atendam à exigência de estrutura regionalizada, requisito indispensável para o acesso a recursos públicos federais ou financiamentos com recursos da União.

No mérito, cumpre destacar que o **§ 2º, do art. 2º** do PL nº 231/2025 estabelece quatro critérios e requisitos para a adesão dos Municípios ao “Programa de Saneamento Catarinense”, dos quais três merecem exame atento.

O **inciso I** dispõe que a participação em consórcios públicos deverá considerar, preferencialmente, a divisão por sub-bacias hidrográficas e, na ausência de limites contíguos, respeitar um raio máximo de 100 quilômetros entre os Municípios, sem limitação populacional para sua constituição. Embora a lógica hidrográfica seja compatível com o art. 8º da Lei nº 11.445/2007 e com as diretrizes de regionalização, a fixação de critério de distância rígida pode se mostrar excessivamente restritiva, inviabilizando arranjos regionais legítimos já consolidados em diversas partes do Estado, com potencial de afetar negativamente a continuidade e eficiência dos serviços.

O **inciso II** exige que os Municípios possuam população igual ou superior a 40.000 (quarenta mil) habitantes. Tal requisito cria barreira formal para a adesão de grande parte dos Municípios catarinenses, notoriamente de pequeno porte, os quais somente poderiam aderir de forma indireta, por meio de consórcios públicos, como já referido no inciso I.

Portanto, pelos incisos avaliados até aqui, denota-se que a proposta legislativa incentiva a regionalização, de forma voluntária, por meio de consórcios públicos e estabelece critérios e requisitos que se aplicados podem inviabilizar a continuidade dos serviços, em especial quando exige como requisito para a adesão a encampação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela CASAN pelos Municípios, objeto do inciso III, sem se preocupar com os reflexos causados pelo ato administrativo municipal, como o dever de indenizar nos termos do artigo 37 da Lei de Concessões, vejamos:

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Assim, o **inciso III** prevê a necessidade de “**rescisão amigável**” e “**antecipada**” dos contratos vigentes com a CASAN, assegurando a continuidade da prestação pela CASAN

¹ O art. 15 do Decreto nº 11.599/2023, estabeleceu que a exigência de estrutura de prestação regionalizada, nos termos do art. 6º, não se aplica à alocação de recursos públicos federais e aos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União realizados até 31 de dezembro de 2025.

até a adjudicação da nova concessão. Esta exigência revela-se particularmente sensível, pois **condiciona a adesão ao programa à ruptura contratual prévia, sem que haja plena segurança quanto às condições de indenização de bens reversíveis e aos impactos tarifários decorrentes.**

Tal modelo pode gerar insegurança jurídica, além de transferir riscos desproporcionais aos Municípios com situação contratual regular com a CASAN, em afronta ao art. 37, caput, da Constituição, que exige a observância dos princípios da segurança jurídica e da eficiência na Administração Pública.

Importante, avaliar que na extinção do contrato pela encampação a retomada dos serviços de um prestador para o titular, depende da prévia indenização, não havendo possibilidade do Estado definir critérios e formas de indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados para os contratos vigentes, regidos por legislação federal e regulatória.

Também é importante acrescentar que apenas nos casos de **contratos considerados irregulares**, nos termos do art. 9º do Decreto nº 11.599/2023, seria possível manter o atual prestador, não importa se público ou privado, até que se apure pelas agências reguladoras competentes, os valores das indenizações, sendo que a responsabilidade pelo pagamento poderá ser alocada no escopo do novo contrato de concessão, atribuindo ao novo prestador a responsabilidade por seu pagamento. **Já no caso de contratos regulares vigentes, não há previsão legal para o prestador se manter prestando um serviço retomado pelo titular, até a conclusão de um novo processo licitatório de concessão dos serviços públicos.**

De forma ainda mais preocupante, o art. 3º do projeto de lei vincula a rescisão antecipada dos contratos municipais com a CASAN à quitação integral das obrigações assumidas entre as partes, utilizando, para tanto, valores de outorga futura, dos quais caberá à Cia. Estadual percentual como indenização pelos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, da seguinte forma:

- a) contratos vencidos e operados pela CASAN ou com prazo máximo até 2026, o valor a ser pago a CASAN corresponderá a 5% da outorga;
- b) contratos com prazo de vencimento entre os anos de 2027 e 2033, caberá a CASAN o percentual de 10% do valor da outorga.
- c) Contratos com prazo de vencimento a partir do ano de 2034, caberá a CASAN o percentual de 15% do valor da outorga.

O método utilizado, para fins de indenização, vincula o valor de indenização a um percentual da outorga ofertada no novo processo licitatório e não, necessariamente, aos valores investidos em bens reversíveis a serem recuperados mediante a exploração do serviço, durante a sua vigência, nos termos dos regulamentos e contratos, o que não encontra amparo legal.

Além da crítica já exposta quanto à incompatibilidade desse modelo com o disposto na norma de Referência da ANA nº 03/2023, cumpre salientar que a proposição legislativa não apresenta fundamento jurídico válido para caracterizar hipótese de encampação. Ao contrário, o que se vislumbra é a tentativa de o Estado induzir os Municípios à ruptura de instrumentos

contratuais vigentes, regulares e plenamente eficazes, prática que pode vulnerar o ato jurídico perfeito e a segurança jurídica, ambos protegidos pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

O risco institucional é relevante: a União, ao editar as alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020, deliberadamente afastou a possibilidade de impor rescisões contratuais unilaterais sem fundamento em interesse público devidamente demonstrado, optando por disciplinar a transição regulatória mediante o advento do termo contratual dos instrumentos vigentes, na substituição dos contratos de programa ou de concessão por novos contratos, observando-se o Programa Estadual de Desestatização, em caso de alienação de controle acionário da Cia. Estadual e de instrumentos de regionalização, porém em respeito à estabilidade dos contratos regulares vigentes, nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 11.445/2007:

Art. 10....

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

Aliás, com a devida vênia, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF é firme no sentido de resguardar a segurança jurídica e a proteção ao ato jurídico perfeito, notadamente em matéria de serviços públicos de abastecimento de água estabelecidos por contratos celebrados com a CASAN. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETEM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFARIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS REALAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. **INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – **Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária,** ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II – Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III – Ofensa aos arts. 30, I e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2340/SC, Relator Minº Ricardo Lewandowski, data do julgamento: 06/03/2013, data da publicação: 10/05/2013)

Portanto, ao condicionar a adesão dos Municípios ao programa à prévia rescisão contratual com a CASAN, o PL nº 231/2025 revela *vício de inconstitucionalidade material*, por afrontar o princípio da segurança jurídica e a garantia constitucional de proteção ao ato jurídico

perfeito, além de contrariar a disciplina nacional que garante aos contratos de programa regulares vigentes a sua permanência em vigor até o advento do seu termo contratual.

Embora seja competência do Estado de Santa Catarina implantar programas de saneamento básico (CF, art. 23, IX), o PL nº 231/2025 condiciona ao Município a obrigação de extinguir contratos regulares, como requisito para sua adesão ao programa estadual, interferindo em contratos administrativos vigentes.

Ressalte-se que a Lei nº 14.026/2020, ao reformar em parte a Lei nº 11.445/2007, preservou expressamente a vigência e eficácia dos contratos regulares em curso, assegurando sua manutenção até o término dos prazos originalmente pactuados, de modo a garantir estabilidade institucional, previsibilidade econômica e respeito às relações jurídicas legitimamente constituídas.

Por outro lado, é importante informar que a União **para fins de alocação de recursos nos municípios não considera os convênios de cooperação ou os consórcios públicos, como estruturas de regionalização se o Estado tenha aprovado uma das hipóteses previstas no § 3º, do art. 25 da Constituição Federal**, conforme disposto no § 6º do art. 6º do Decreto nº 11.599/20023, **exceto se o Estado instituir as Unidades Regionais de Saneamento**.

Também é de suma importância deixar bem claro que **não há obrigação do Estado estabelecer agrupamento de municípios em todo o território estadual. Ou seja, a regionalização admite arranjos de agrupamento de apenas parte dos municípios e não mais segmentação de todo o território do Estado em estruturas de prestação regionalizada que apresentem viabilidade econômico-financeira, como previa o § 12 do art. 2º do Decreto nº 10.588/2020, revogado pelo Decreto nº 11.467/2023.**

Portanto, os Consórcios Públicos e os Convênios de Cooperação de Gestão Associada **poderão exercer a titularidade**, nos termos do § 1º do art. 8º da Lei nº 11.445/2007, observadas algumas disposições, como a de que consórcio público intermunicipal de saneamento terá como objetivo, **exclusivamente**, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário sendo que a **subdelegação do serviço somente ocorrerá mediante procedimento licitatório, se o Estado instituir Unidades Regionais de Saneamento Básico ou a União instituir os chamados Bloco de Referência**.

Logo, pergunta-se:

A solução para a “regionalização” indicada no projeto, por meio de consórcios públicos, será reconhecida pela União como estrutura de governança interfederativa apta a cumprir com o disposto no art. 50, inciso VII da Lei nº 11.445/2007 e evitar a vedação a alocação de recursos federais e dos financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidade da União, diante de um Estado recortado por “regiões metropolitanas” (Lei Complementar nº 495/2010 e Lei Complementar nº 788/2021)?

Como amplamente exposto na análise acima, a proposição legislativa apresenta requisitos que podem inviabilizar a adesão de municípios de pequeno porte; cria condicionantes de adesão vinculadas à encampação ou rescisão antecipada de contratos com a CASAN, em desconformidade com o art. 37 da Lei de Concessões e com o art. 10, § 3º, da Lei nº 11.445/2007; e estabelece critérios indenizatórios dissociados das normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Tais pontos acarretam risco de insegurança jurídica, de afronta à autonomia municipal e de comprometer a continuidade e a eficiência dos serviços, além de potencial violação ao ato jurídico perfeito e ao princípio do pacto federativo.

Diante da relevância da matéria e da complexidade dos impactos que dela decorrem, especialmente no tocante à regionalização da prestação, à continuidade contratual e à sustentabilidade econômico-financeira do setor, esta Agência entende que o PL nº 231/2025, na forma em que se encontra, **não atende plenamente ao conceito de regionalização previsto no Marco Legal do Saneamento**, razão pela qual manifesta reservas à sua aprovação.

Por fim, reafirmando o compromisso desta Agência com a transparência, a segurança jurídica e a cooperação institucional, colocamo-nos à disposição dessa Assembleia Legislativa para colaborar ativamente na construção de uma legislação que, em consonância com o Marco Legal, assegure um modelo de regionalização juridicamente consistente, economicamente viável e apto a garantir a universalização dos serviços públicos de saneamento básico em Santa Catarina.

Reiteramos votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Adir Faccio
Diretor-Geral da ARIS

Magnus Caramori
Coordenador Jurídico da ARIS
OAB/SC nº 13.537



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4711-BA7D-2BD8-9135

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ MAGNUS CARAMORI (CPF 950.XXX.XXX-04) em 08/10/2025 16:37:46 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ ADIR FACCIIO (CPF 295.XXX.XXX-34) em 08/10/2025 16:39:51 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://aris.1doc.com.br/verificacao/4711-BA7D-2BD8-9135>