



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 778222/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE QUATRO PONTES
INTERESSADO: COORDENADORIA DE AUDITORIAS, JOÃO INÁCIO LAUFER,
MUNICÍPIO DE QUATRO PONTES
ADVOGADO /
PROCURADOR JORDANA DE CARVALHO ULIANO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2695/23 - Tribunal Pleno

Município de Quatro Pontes. Representação proposta pela CAUD. Fiscalização PAF. Serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ausência de delegação da regulação dos serviços a agência reguladora. Necessidade de expedição de **determinação**, sob pena de tornar inócua a decisão desta Corte. Procedência.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Relator originário)

Trata-se de Representação formulada pela Coordenadoria de Auditorias - CAUD, em face do Município de Quatro Pontes e de João Inácio Laufer (Prefeito de 01/01/2017 a 31/12/2024), decorrente de auditoria realizada na área de saneamento básico, no âmbito do Plano Anual de Fiscalização - PAF, estabelecido para o ano de 2022 pelo Acórdão n.º 2873/21 do Tribunal Pleno, culminando no Achado n.º 1: *“o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município não foi delegado a nenhuma entidade reguladora”*.

Ao final de sua proposta (peça 3), a CAUD requereu a procedência da Representação e a expedição de determinação para que, no prazo máximo de 6 (seis) meses, a fim de realizar uma fiscalização mais eficiente, formalize a adesão a uma agência reguladora de saneamento básico. Em caso de descumprimento, pugnou pela aplicação da multa administrativa aos responsáveis, prevista no art. 87, IV, ‘f’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, e do impedimento à obtenção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

certidão liberatória ao Município de Quatro Pontes, nos termos dos arts. 85, V, e 95, ambos da mesma lei.

A Coordenadoria de Auditorias (peças 2 e 8) e a CGF (peças 6 e 9) sugeriram que este feito fosse distribuído, por dependência, ao ilustríssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, relator nos Autos n.º 770795/22, com fulcro nos arts. 346, VII e VIII, e 346-B, §§ 1º e 2º, eis que entenderam que o achado objeto desta representação é idêntico ao daqueles autos, devendo ser reconhecida a existência de conexão ou continência. Subsidiariamente, pugnaram pela *“manutenção da dependência, tendo em vista o risco de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, conforme Art.346-B, § 4º”*.

Tal sugestão não foi, todavia, acatada pela Presidência, ante a inexistência de identidade de objetos capaz de ensejar prevenção da matéria por dependência, seja por conexão ou continência, bem como por não haver risco de decisões conflitantes caso os feitos venham a ser decididos separadamente, posto que cada Município tem a sua particularidade – conforme se observa do Despacho n.º 600/2023 - GP (peça 10).

Os autos foram a mim distribuídos, por sorteio, conforme Termo de Distribuição n.º 638/23 - DP emitido pela Diretoria de Protocolo (peça 11).

Tendo em vista o preenchimento dos requisitos constantes no art. 277 do Regimento Interno, e considerando que o achado apresentado contém indício de possível inconformidade apta a ensejar, em tese, a expedição de determinação, recebi a presente e encaminhei autos à Diretoria de Protocolo para autuação e citação do Município de Quatro Pontes e de João Inácio Laufer (Despacho n.º 253/23 - GCFSC, peça 12), a fim de que se manifestassem sobre os termos desta representação, juntando aos autos a documentação pertinente.

À peça 21, o representante legal do Poder Executivo de Quatro Pontes, João Inácio Laufer, informou que o *“ente público está realizando as medidas necessárias para atendimento ao requisitado pelo Tribunal”* e requereu *“a dilação de prazo de mais 20 dias para que seja informado se houve a aprovação do projeto de lei encaminhado”*, trazendo, à peça 22, ofício encaminhado à Câmara Municipal daquela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

localidade para apreciação do projeto de lei que autoriza o ingresso do Município no Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná – CISPAR.

A Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução n.º 2960/23 - CGM (peça 30) e opinou pela procedência da representação em virtude da falta de comprovação da regularização do achado, com expedição de determinação ao Prefeito de Quatro Pontes para que, no prazo máximo de 6 (seis) meses, seja apresentado o contrato válido de adesão a uma agência reguladora de saneamento básico, sob pena de, em caso de descumprimento, aplicação de multa administrativa aos responsáveis e impedimento de obtenção de certidão liberatória.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 595/23 - 3PC (peça 31), *“corroborar o entendimento da Unidade Técnica e opina pela procedência da presente Representação. Entendemos razoável o prazo de 06 meses para que o Município demonstre a devida adesão a uma agência reguladora de saneamento básico, sob pena de multa ao gestor”*.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

A avaliação do planejamento municipal para definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico foi um dos temas do Plano Anual de Fiscalização 2022 deste Tribunal¹.

Com a reforma promovida pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei Federal n.º 14.026/2020), a Lei Federal n.º 11.445/2007 – que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico – passou a dispor o seguinte:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (...)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses

¹ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2023/3/pdf/00372617.pdf>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Não obstante conste da Representação que, até o momento, o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Quatro Pontes não foi delegado a nenhuma entidade reguladora, conforme Achado n.º 1, a Municipalidade informou (peça 22, fl. 1) que está em vias de ingressar no **CISPAR**, restando ainda a aprovação do projeto de lei autorizador encaminhado à Câmara Municipal para apreciação, a fim de propiciar “*o fortalecimento dos sistemas municipais de água e esgoto*”.

De acordo com os art. 9º e 11 da Lei Federal n.º 11.445/2007, o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico e elaborará o plano de saneamento básico, que deverá ser compatível com o plano diretor do Município e estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados, constituindo **condição de validade** do contrato de prestação de serviço público de saneamento básico.

O art. 21 da aludida lei estabelece que a função de regulação deverá ser “*desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões*”.

Dentre os objetivos da regulação, de acordo com o art. 22, II, deverá ela “*garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico*”.

A regulação da prestação do serviço público de saneamento básico poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora (art. 23, § 1º), e como já destacado, de acordo com os autos, o Município está em negociações com o CISPAR, regulado pelo Órgão Regulador do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Paraná - ORCISPAR.

Em não prosperando tais negociações, ainda assim poderá o Município delegar a função a um outro órgão regulador ou adotar outra modalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para a execução dessa função, conforme previsto pela Lei Federal n.º 11.445/2007. Importa destacar que essa legislação não estabeleceu um prazo para o atendimento do previsto no § 5º de seu art. 8º.

Uma vez delegada a regulação dos serviços, passarão a ser impostos deveres e obrigações, dentre eles o estabelecimento de tarifas e normas de regulação com base no plano de saneamento básico, no contrato de concessão e na referida lei, como, por exemplo, o previsto pelo art. 45, § 6º, que estabelece prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, sob pena de responsabilidade administrativa e ambiental do agente regulador (art. 45, § 7º).

A par dessas questões institucionais, impende ponderar que a rede de tratamento de água da municipalidade também poderá demandar estudos quanto à viabilidade econômico-financeira da assunção da regulação, haja vista os custos administrativos envolvidos, de modo que não me parece recomendável que este Tribunal defina um prazo para que o ente atenda à previsão do art. 8º, § 5º, uma vez que há muitas variáveis que não dependem da vontade exclusiva do Município, mas também do agente regulador.

Diante disso, e considerando que o Município de Quatro Pontes ainda não concluiu a sua política pública de saneamento básico, condição prévia para o plano de saneamento básico, que constituem ferramentas para a futura agência reguladora exercer a sua função, converto a proposta de determinação em **recomendação**, sem a exigência de monitoramento por este Tribunal de Contas.

III. VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido)

Ante o exposto, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação para expedir **recomendação** ao Município de Quatro Pontes que formalize a delegação da regulação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário a uma agência reguladora ou ente equivalente, nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

IV. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (Relator Designado)

Trata-se de Representação formulada pela Coordenadoria de Auditorias - CAUD, em face do Município de Quatro Pontes e do gestor João Inácio Laufer, com base no artigo 277, §3º² do Regimento Interno.

Asseverou a unidade técnica que auditoria realizada na área de saneamento básico no Município de Quatro Pontes, referente ao Plano Anual de Fiscalização – PAF de 2022, apontou achado nos seguintes termos: *“o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município não foi delegado a nenhuma entidade reguladora”*.

Após discorrer sobre a materialidade do achado, a unidade técnica representante pugnou pela procedência da Representação, sugerindo os seguintes encaminhamentos:

[...] c) Ao final, seja julgada procedente a Representação, a fim de que seja expedida a Determinação Legal aos seguintes agentes:

i. Sr. JOÃO INÁCIO LAUFER, CPF nº 841.446.299-53, Prefeito Municipal de QUATRO PONTES, ou quem vier a substituí-lo, com fundamento no art. 244, II, § 3º, do Regimento Interno e 28, II, da Lei Complementar nº 113/2005, para que adotem, no prazo de 6 (seis) meses, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, as

² Art. 277. A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas pelos interessados e autoridades, na forma prevista no art. 32, I a VI, da Lei Complementar nº 113/2005. § 1º A representação será autuada e distribuída ao Conselheiro Relator, sendo inicialmente remetida pela Diretoria de Protocolo ao Presidente para ciência. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016) § 2º Cumprido o trâmite previsto no § 1º, a representação será remetida pelo Gabinete da Presidência ao Gabinete do Conselheiro Relator para regular processamento; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

§ 3º A representação poderá ser proposta pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas e pelas comissões especiais formadas para a execução de fiscalizações, observada a necessidade de encaminhamento pelo respectivo dirigente ou responsável e o disposto no art. 267-A, § 1º, deste Regimento Interno. (Incluído pela Resolução nº 91/2022)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

providências necessárias ao exato cumprimento da lei, qual seja:

- Formalizar a adesão a uma agência reguladora de saneamento básico;

O cumprimento da Determinação fica a cargo do gestor acima citado e deverá ser comprovado mediante a apresentação dos seguintes documentos, cujo monitoramento será realizado de acordo com o artigo 175-L, XV e artigo 259 do Regimento Interno:

- Contrato de regulação válido com alguma agência reguladora do saneamento básico.

d) Pugna-se pela aplicação, aos respectivos responsáveis, da multa prevista no art. 87, IV, f, da LOTC no caso de descumprimento da determinação a tempo e modo. Finalmente, pelo impedimento de obtenção de certidão liberatória, nos termos do art. 85, V, e 95 da LOTC, no caso de não implementação, a tempo e modo, das medidas deferidas no bojo deste processo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante Instrução nº 2960/23 (peça nº 30) e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do Parecer nº 595/23-3PC (peça nº 31), opinaram pela procedência, com a expedição de determinação e fixação de prazo para cumprimento.

A proposta de voto do relator, por outro lado, propõe a procedência parcial da Representação, com expedição de **recomendação** “*ao Município de Quatro Pontes que formalize a delegação da regulação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário a uma agência reguladora ou ente equivalente, nos termos da legislação pertinente*”.

O relator informa ter optado por recomendar sem exigência de monitoramento – e não determinar – por entender que “*a Municipalidade informou*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça 22, fl. 1) que está em vias de ingressar no CISPAP, restando ainda a aprovação do projeto de lei autorizador encaminhado à Câmara Municipal para apreciação, a fim de propiciar “o fortalecimento dos sistemas municipais de água e esgoto”.

Ainda, argumentou que “a rede de tratamento de água da municipalidade também poderá demandar estudos quanto à viabilidade econômico-financeira da assunção da regulação, haja vista os custos administrativos envolvidos, de modo que não me parece recomendável que este Tribunal defina um prazo para que o ente atenda à previsão do art. 8º, § 5º, uma vez que há muitas variáveis que não dependem da vontade exclusiva do Município, mas também do agente regulador”.

Com a devida vênia, discordo do relator no que diz respeito a expedição de mera recomendação ao ente representado. As justificativas apresentadas pela municipalidade, por ora, não se mostram suficientes para afastar a necessidade de expedição de **determinação, com respectivo monitoramento pela Corte.**

Não é demais ressaltar que a recomendação tem natureza jurídica diversa da determinação, produzindo efeitos diferentes. No caso em exame, resta evidente que a expedição de mera recomendação, sem o correspondente monitoramento, tornará inócuo o trabalho fiscalizatório desta Corte.

Ainda, recorro que não se demonstrou que a suposta proximidade de entrada do ente no Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná – CISPAP garantirá o efetivo cumprimento da legislação no que diz respeito à definição de uma entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico.

A situação encontrada pela Coordenadoria de Auditorias se perpetua até o presente momento, isto é, o Município de Quatro Pontes segue até o momento sem qualquer submissão à regulação de órgão regulador de Saneamento, em descumprimento à Lei nº 11.445/2007, com redação pela Lei nº 14.026/2020, em seus artigos 3º, XIII; 8º, § 5º; 9º, II; 23, § 1º; 25, § 1º e 2º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para além das violações legais acima indicadas, é de se observar que a ausência de órgão regulador neste setor de serviço público traz prejuízos aos cidadãos, já que os usuários de serviço público essencial permanecem descobertos da proteção reguladora de qualidade e preço.

Deste modo, alinho-me aos pareceres técnicos da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, e divirjo do r. relator, votando nos seguintes termos:

Pela procedência da Representação, com expedição de **determinação** ao gestor, Sr. João Inácio Laufer ou quem vier a substituí-lo, para que, no prazo de 6 (seis) meses, formalize a adesão a uma agência reguladora de saneamento básico.

A determinação ficará sujeita ao **monitoramento** desta Corte, nos termos do artigo 175-L, XV e artigo 259 do Regimento Interno, podendo incidir aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "f", da Lei Complementar Estadual nº 113/05 no caso de descumprimento da determinação a tempo e modo, bem como das sanções previstas nos arts. 85, inciso V, e 95 da referida lei.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

I - Julgar pela procedência da Representação, com expedição de **determinação** ao gestor, Sr. João Inácio Laufer ou quem vier a substituí-lo, para que, no prazo de 6 (seis) meses, formalize a adesão a uma agência reguladora de saneamento básico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - A determinação ficará sujeita ao **monitoramento** desta Corte, nos termos do artigo 175-L, XV e artigo 259 do Regimento Interno, podendo incidir aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "f", da Lei Complementar Estadual nº 113/05 no caso de descumprimento da determinação a tempo e modo, bem como das sanções previstas nos arts. 85, inciso V, e 95 da referida lei.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI. O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO votou pela procedência parcial com recomendação (voto vencido), sendo acompanhado pelo Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 31 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente