

NOTA TÉCNICA DE POSICIONAMENTO

Vetos ao novo marco legal do saneamento (Lei 14.026/2020)

Setembro/2020

O novo marco legal do saneamento terá um papel estratégico na retomada do crescimento econômico contribuindo para a modernização e o desenvolvimento do setor mais atrasado da infraestrutura brasileira e viabilizando um fluxo de investimento estruturado no setor. Por conta do aumento da segurança jurídica, qualificação da regulação, competição e qualidade do ambiente de negócios investidores e operadores vem demonstrando apetite por esse mercado.

Vetos ao novo marco legal do saneamento (Lei 14.026/2020)

1) INTRODUÇÃO

O novo marco legal do saneamento terá um papel estratégico na retomada do crescimento econômico contribuindo para a modernização e o desenvolvimento do setor mais atrasado da infraestrutura brasileira e viabilizando um fluxo de investimento estruturado no setor. Por conta do aumento da segurança jurídica, qualificação da regulação, competição e qualidade do ambiente de negócios investidores e operadores vem demonstrando apetite por esse mercado.

A sanção presidencial do texto definiu uma série de vetos que serão apreciados pelo Congresso Nacional. A nota aqui apresentada mostra o posicionamento e respectivos argumentos da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto - Abcon sobre os vetos à Lei 14.026/2020 com foco sempre no primordial objetivo de alcançar a universalização dos serviços de saneamento com qualidade à população.

O atual cenário de crise demanda uma estratégia robusta para a retomada de investimentos e aumento da atividade econômica. Esse contexto reforça a oportunidade de esforços em prol da Universalização do saneamento contribuir com a superação da crise. Nesse sentido, acelerar o processo de transição para o novo modelo e não interromper ou inibir iniciativas com potencial de viabilizar investimentos no curto prazo são aspectos relevantes.

Nossa análise dos vetos considera os aspectos técnicos e jurídicos das justificativas dos mesmos a luz do momento particular de premente necessidade de reativação econômica. A reflexão que se coloca parte da premissa que todas as alternativas para levar serviço de qualidade e com eficiência ao cidadão devem ser preservadas e incentivadas. O acordo desse momento é com a sociedade, com àqueles que não tem o serviço e não querem comprometer a qualidade de vida de mais algumas gerações.

2) POSICIONAMENTOS

VETO 1 – É facultativo aos municípios a participação nas prestações regionalizadas

§ 4º do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º da Lei:

"§ 4º Fica facultado aos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas de que trata o inciso VI do caput deste artigo."

POSICIONAMENTO: FAVORÁVEL À MANUTENÇÃO DO VETO

JUSTIFICATIVA:

A justificativa do veto está em linha com a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à titularidade dos serviços nos casos de interesse comum. E, conseqüentemente, em linha com o § 3º do art. 25 da Constituição da República, ante a compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (v. g. ADI 1842, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/02/2013).

Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, nos casos de interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, como compulsoriamente, nos termos das leis estaduais que instituem aglomerações urbanas.

A Lei 14.026/2020 mantém o respeito à titularidade nos casos de interesse local. O Art. 8-A prevê que é FACULTATIVA a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de INTERESSE LOCAL às estruturas das formas de prestação regionalizada. No caso de análise dos vetos em globo (todos em uma mesma discussão) a manutenção desse veto não afetaria de forma substancial o espírito do novo modelo. Por outro lado, em uma análise específica seria recomendável fortalecer a autonomia dos municípios de interesse local para evitar questionamentos na justiça.

VETO 3 – Transposição do limite dos contratos subdelegados

§ 5º do art. 11 - A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º da Lei:

"§ 5º O limite previsto no caput deste artigo poderá ser ultrapassado na hipótese em que houver, no contrato de subdelegação, a obrigação expressa de o prestador reverter eventual valor por ele recebido em razão da subdelegação para investimentos na universalização do saneamento básico mediante prévia autorização da agência reguladora e do titular, ou para pagamento de incentivos financeiros aos servidores públicos civis das empresas públicas e sociedades de economia mista que aderirem a Programa de Desligamento Voluntário (PDV)."

POSICIONAMENTO: VETO CONDICIONADO À MANUTENÇÃO DO VETO AO ART. 16

JUSTIFICATIVA:

O veto restringe as formas de prestação dos serviços públicos de água e esgoto que auxiliariam no processo de universalização do setor. O texto original reforça os ganhos da subdelegação ao prever que o prestador reverta valor por ele recebido em razão da subdelegação para investimentos na universalização do saneamento básico.

Um dos argumentos contrários à subdelegação é justamente o fato de se criar uma espécie de intermediário, no caso o operador, no processo de prestação dos serviços públicos de água e esgoto, o que oneraria a população. Contudo, o parágrafo apresentado prevê que a subdelegação pode ocorrer de forma mais ampla quando os recursos oriundos dela forem alocados para a universalização ou redução do quadro de funcionários da operadora.

Desta forma, a subdelegação se torna não somente uma alternativa relevante para o alcance da universalização, como também um instrumento de otimização dos custos do setor.

Atualmente, há no Brasil uma subdelegação na operação e manutenção dos serviços de esgotamento sanitário das cidades de Aparecida de Goiânia, Jataí, Rio Verde e Trindade no Estado de Goiás. A subdelegação prevê investimentos de cerca de R\$ 1 bilhão e a universalização do sistema de coleta e tratamento de esgoto. Inclusive, o primeiro município do Estado de Goiás a ter o esgotamento sanitário universalizado foi Jataí, resultado da subdelegação.

Este dispositivo é extremamente relevante no caso da queda do veto ao Art. 16. A possibilidade de formalização e renovação dos então contratos de programa exigirá vultuosos investimentos por parte das Companhias Estaduais que essencialmente não têm capacidade financeira para tal. Nesse contexto, a subdelegação se torna um instrumento complementar para que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam expandidos.

Contudo, se mantido o veto ao Art. 16, o saneamento usufruirá da concorrência ampla no setor o que torna a discussão sobre o veto ao § 5º do art. 11 menos relevante.

VETO 9 – Formalização e renovação dos contratos de programa

Art. 16:

Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovadas mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 10-A e a comprovação prevista no art.10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.

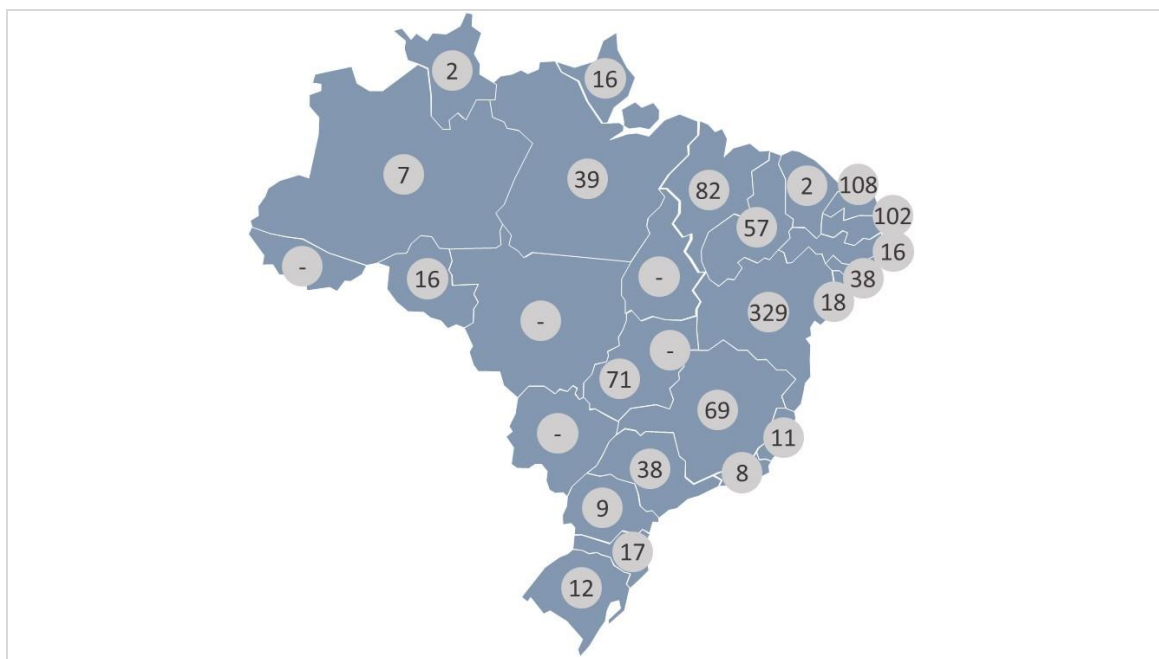
POSICIONAMENTO: FAVORÁVEL À MANUTENÇÃO DO VETO

JUSTIFICATIVA:

A manutenção do veto ao artigo 16 é um ato de respeito à Constituição Federal. O Artigo 175 da Constituição Federal mostra a evidente ilegalidade de conceder serviços públicos de água e esgoto sem licitação. A Lei 8.987/95 foi categórica em seu artigo 14, ao estabelecer que toda concessão de serviço público deve ser objeto de prévia licitação. Permitir a concessão de serviços públicos sem processo licitatório é uma afronta direta à Constituição Federal.

A enorme quantidade de contratos irregulares do setor mostra a total displicência por parte dos operadores públicos com a regularidade dos serviços. De acordo com os últimos dados do SNIS, temos 1.067 delegações vencidas ou sem formalização.

Delegações irregulares (vencidas ou sem formalização) por Estado



Fonte: SNIS.

Adiar os processos de concessão representa PERDA DE VALOR DE MERCADO das companhias estaduais. Permitir a formalização dos contratos irregulares significa incorporar contratos de menor valor aos operadores estaduais já que eles estão, convenientemente, em dia com os contratos firmados com as capitais e/ou regiões metropolitanas. O valor dos contratos, e

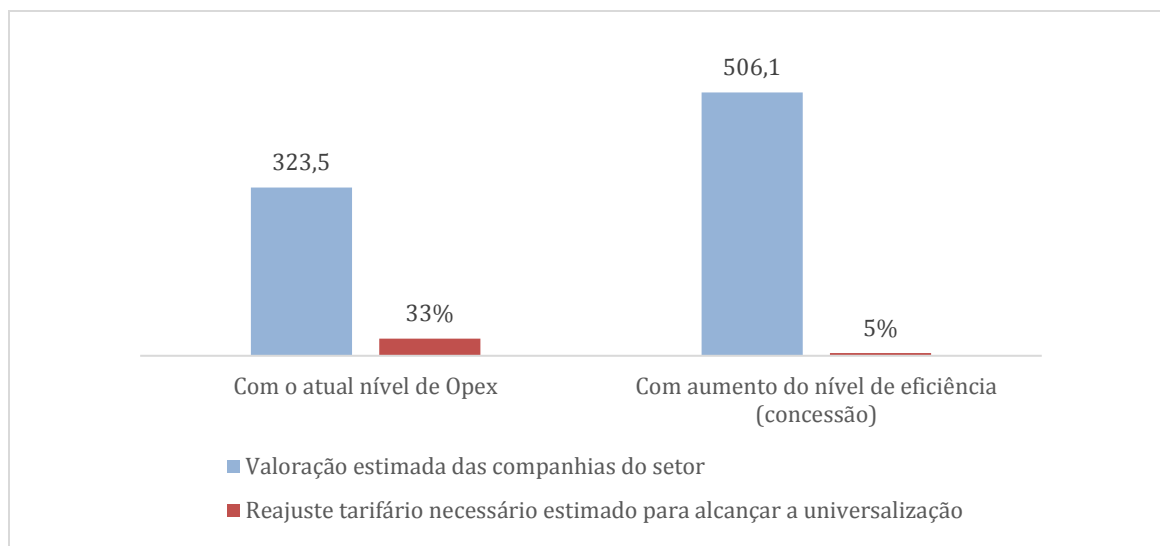
consequentemente das companhias estaduais, está intrinsecamente relacionado ao volume de recursos e tempo de duração.

A formalização dos contratos irregulares agregaria um baixo valor às companhias estaduais. E, ao longo desses dois anos do processo de formalização, reduziria o valor das companhias por conta do prazo dos contratos vigentes e manutenção dos elevados níveis de custos operacionais (Opex) oriundos da ineficiência de tais operadoras.

Objetivamente, as empresas perderiam dois anos de receita em suas valorações e ganhariam dois anos de ineficiência. Conforme estimado pelo mercado financeiro, a ineficiência das companhias de saneamento **REDUZ O VALOR DAS EMPRESAS EM 36%** e demanda reajustes elevados das tarifas para alcançar a universalização.

Quem paga pelo adiamento dos contratos é a população. As tarifas do setor precisariam aumentar em 33% para que a universalização ocorra com a atual estrutura ineficiente dos serviços¹. E ainda não há garantia da eficácia da aplicação dessa tarifa.

Valoração do setor de saneamento



Fonte: UBS (2020).

A ineficiência faz com que a universalização seja retardada de forma relevante. Além do aumento significativo das tarifas, seria preciso que os recursos fossem adequadamente aplicados, com redução dos custos operacionais e aumento da eficiência do setor.

O contexto é de oportunidade. A queda na taxa básica de juros (Selic) no Brasil reduz o custo financeiro dos empréstimos, possibilitando as concessionárias a aumentarem o volume de investimento, reduzindo o período necessário para universalização dos serviços. Além disso, estamos num contexto de excessiva liquidez no mundo, com juros negativos em vários países.

¹ Water Utilities: Doing well by doing good - Structural change in Brazil (UBS, MAIO 2020).

VETO 10 – Exclusão da aplicação de dispositivos do novo marco aos setores de resíduos sólidos e limpeza urbana

Art. 20:

Art. 20. Aplicam-se apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário os seguintes dispositivos:

I - da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, o § 8º do art. 13;

II - da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007:

a) o art. 8º;

b) o art. 10;

c) o art. 10-A.

POSICIONAMENTO: FAVORÁVEL À MANUTENÇÃO DO VETO

JUSTIFICATIVA:

O veto proposto busca a manutenção da isonomia entre as atividades de saneamento básico.

Os ganhos oriundos do aumento da qualidade regulatória e da competição precisam ser usufruídos por todas as atividades do setor de modo a universalizar os serviços prestados.

Nesse sentido, e em apoio às entidades representativas do setor de resíduos sólidos, a Abcon defende a manutenção do veto.

DEMAIS VETOS

A Abcon apoia de forma integral os demais vetos apresentados pelo Poder Executivo.

3) COMENTÁRIOS FINAIS

A Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – Abcon defende que os posicionamentos aqui apresentados acerca dos vetos propostos permitirão uma maior efetividade à implementação do novo marco legal com foco na universalização do saneamento.