Alterações no Marco Regulatório do Saneamento Básico e suas implicações

Núcleo Estudo e Pesquisa – Faculdade Baiana de Direito

Salvador, 16 de julho de 2020

POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO (2003-2015)

- **Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015)**
- **Decisões do STF sobre o Regime Jurídico-Institucional das RM, AU e MR (2013)**
- **Instituição do PLANSAB (2013)**
- **A implantação do PAC I e II e do PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS (2007 à 2014)**
- **Leis 11.079/2004(PPP); 11.107/2005(CP);11.445/2007 (LNSB) e 12.305/10 (PNRS) e Regulamentação da Lei 11.445 – (2010)**
- **Retomada do financiamento (2003-2007)**
- **A criação da SNSA/MCidades (coordenadora da PNSB)**

POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO (2016 - 2020)

PL 4.162 aprovado na CD (2019) e no SF em junho/2020 – Lei 14.026, de 15 de julho de 2020

3.261/2019 (SF) e 4.162/2019 (GF)

(MP N° 844 e MP 868, de 2018

EC 95 – Corte de recursos (2017)

Programa de desestatização das empresas estaduais de água e esgoto (2016)

Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias público-privadas (2016)

Resgata o Programa Nacional de Desestatização - PPI

*Justificativas do GF para alterar a Lei 11.445**

A lei não atende as demandas e necessidades do setor;

Atender ao pleito da ABCON – Associação Brasileira de Concessionárias Privadas;

Abertura do mercado à competição mediante o restabelecimento da isonomia entre empresas públicas e privadas;

Ampliar e facilitar a participação Privada para atrair novos investimentos privados – setor público não tem recursos;

Dar segurança jurídica aos contratos e superar os entraves Jurídicos-Institucionais para a alienação das Companhias Estaduais de Água e Esgoto;

Melhorar a eficiência do setor (empresa pública ineficiente e empresa privada eficiente);

***Fonte: "Modernização do Marco Regulatório da Saneamento Básico" (Brasília, Casa Civil – PR, setembro 2017);**

Algumas questões preliminares

Existem problemas no setor de saneamento básico no País. Isso não significa, porém, que os problemas estão na Lei 11.445/2007;

Existe ineficiência tanto no setor público quanto no setor privado;

Os problemas decorreram da ausência de política pública por mais de 20 anos para o setor, aliados também a ausência e/ou a falta de integração com outras políticas públicas, a exemplo de recursos hídricos, meio ambiente, habitação, uso e ocupação do solo planejamento urbano e rural, entre outras;

Ausência de aportes regulares de recursos públicos - o período de 2003 à 2015 foi uma das raríssimas exceções;

Ausência de fundos de universalização e subsídios diretos e indiretos, como ocorre em outros setores (energia, telefonia e transporte);

Desde 2017 com a edição da EC 95 que, não só o saneamento básico, mas todos os setores essenciais sofreram com o corte de recursos.

Algumas questões preliminares

Caracterização do Déficit - Quem não tem acesso aos serviços de saneamento básico são as populações vulneráveis dos pequenos municípios, principalmente do Norte e Nordeste do País, das zonas rurais, das comunidades tradicionais e os moradores das periferias das grandes cidades;

O Marco legal existente permite todas as forma de participação privada, a exemplo de concessões, subconcessões, PPP, alienação total ou parcial de Ativos, abertura de capital, locação de ativos, emissão de debêntures, entre outras. Então por que alterar o marco legal?

A prestação dos serviços, de forma monopolizada, pelo setor privado vai trazer novos investimentos para o setor e vai conseguir universalizar os serviços?

O setor não conseguiu executar todo o recurso colocado a sua disposição. Como resolver a questão da execução das obras de saneamento básico?

Sem aprofundar a discussão e resolver esses problemas não vamos avançar na melhoria da prestação dos serviços.

PL 4.162, de 2019 (Lei 14.026, de 15 de julho de 2020)

Principais alterações

Proíbe a cooperação interfederativa e a Gestão Associada de Serviços Públicos - veda novos Contratos de Programa e transforma os existentes em contratos de concessão – proíbe a prestação dos serviços por empresas públicas;

Redefinição da titularidade dos serviços - Fragiliza a titularidade municipal (restringe o conceito de serviços de interesse local);

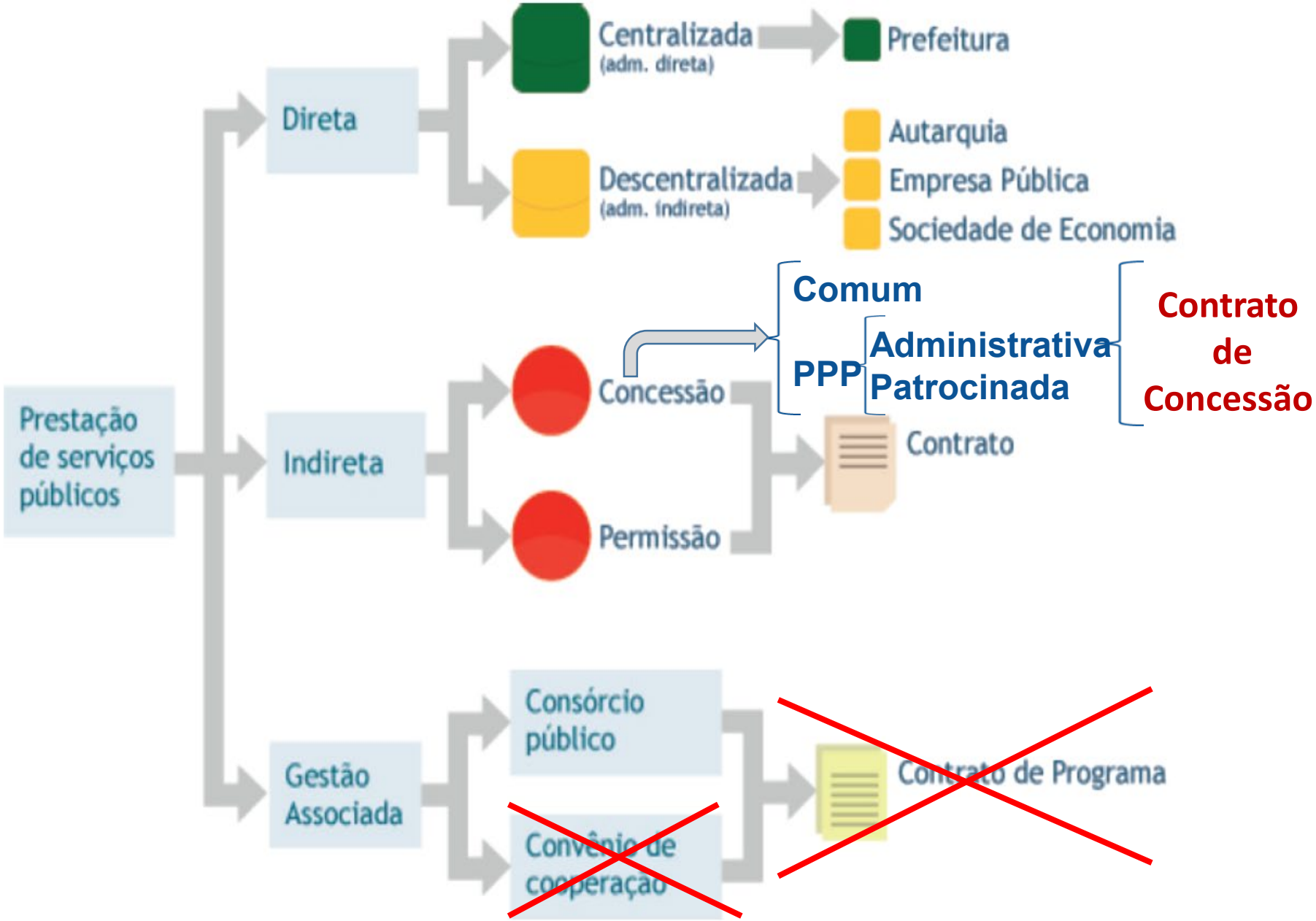
Regionalização, sem obedecer aos instrumentos previstos na CF88 - obriga aos Estados a instituírem blocos de municípios – Se não instituírem em 1 ano, a União instituirá;

Criação de um novo modelo e condiciona o acesso aos recursos a sua implantação;

Cria um monopólio privado no setor - obriga aos Estados e Municípios fazer parcerias público-privada, concessões e venda do controle acionário das companhias estaduais;

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – Conceitos e Práticas na Contratação de Saneamento (Apostila).

SALOMONI, Daniel. A Gestão Associada e o Contrato de Programa de Serviços de Saneamento Básico.



BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – Conceitos e Práticas na Contratação de Saneamento (Apostila).

SALOMONI, Daniel. A Gestão Associada e o Contrato de Programa de Serviços de Saneamento Básico.

Segurança jurídica?

O PL contém vícios insanáveis de inconstitucionalidade que ferem a organização e a autonomia dos Estados, Municípios e do DF e os princípios da cooperação interfederativa e da gestão associada de serviços públicos com a vedação do contrato de programa e proibição da prestação dos serviços por empresas públicas;

Fere os Artigos:

- **241 (Gestão Associada de Serviços Públicos);**
- **175 (Prestação direta ou por Concessão, por meio de licitação);**
- **30, V (competência municipal);**
- **25, § 3º (Estados poderão instituir RM, AU e MR) e decisões do STF sobre os seus regimes jurídico-institucional;**
- **23, IX (competência comum União, Estados, municípios e Distrito Federal) e,**
- **21, XX (competência da União para instituir diretrizes para o saneamento básico).**

Necessidade de investimentos no setor, segundo o PLANSAB

Necessidade de investimentos em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário nas áreas urbanas e rurais das macrorregiões e do Brasil (em R$ milhões

Macrorregião/ Urbano e Rural	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário *		Total	
Áreas urbanas e rurais	2019 a 2023	2019 a 2033	2019 a 2023	2019 a 2033	2019 a 2023	2019 a 2033
Norte	2.584	14.619	3.933	22.437	6.517	37.056
Nordeste	6.258	31.411	9.698	52.850	15.956	84.261
Sudeste	9.643	53.582	14.466	86.469	24.109	140.051
Sul	5.836	28.498	8.715	30.640	14.551	59.138
Centro Oeste	2.687	14.040	4.039	22.604	6.726	36.644
Brasil	**27.008**	**142.150**	**40.851**	**215.000**	**67.859**	**357.150**

Fonte: PLANSAB 2019.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI da FGV para dezembro de 2017.

INVESTIMENTOS (2003-2017)

ORIGEM DOS RECURSOS	VALOR INVESTIDO (2003-2017) (R$BILHÕES)
RECURSOS ONEROSOS	54,6
RECURSOS NÃO ONEROSOS	62,6
OUTRAS FONTES	67,5
TOTAL	184,7

Fonte: PLANSAB 2019 (SNIS e SIAFI)

OBSERVAÇÕES

- Em outras fontes estão incluídos os recursos de fontes internacionais, de mercado e os recursos próprios dos operadores;
- Valor médio de Execução: R$ 12,31 bilhões/ano;
- Se fossem executados todos os recursos onerosos e não onerosos disponibilizados pela União, da ordem de R$ 48,7 bilhões, o valor médio de execução passaria para R$ 15,6 bilhões/ano.

AgênciaBrasil

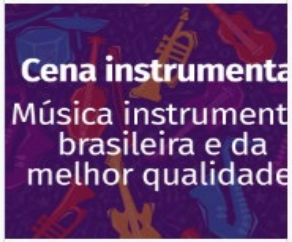
Economia

Presidente do BNDES diz que não faltam recursos para saneamento

Publicado em 06/12/2019 - 17:23 Por Cristina Indio do Brasil - Repórter da Agência Brasil - Rio de Janeiro

O presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Gustavo Montezano, disse hoje (6), que não faltam recursos para investimentos em saneamento no país. O que é preciso é melhorar a gestão do dinheiro, defendeu, no encontro BNDES com 'S' de Social e de Saneamento.

Ele disse que tanto o BNDES, como o Brasil, cometeram erros na agenda de saneamento e, diante disso, atualmente o país tem 100 milhões de pessoas vivendo sem saneamento básico. "Tem dinheiro para investir em saneamento. O que falta é uma priorização nossa como país, uma organização nossa como sociedade, e uma vontade política de assim fazê-lo. A gente está prestes a resolver isso. Se Deus quiser, com a aprovação do Marco do Saneamento, a gente abre uma nova fase de tratamento de água, de proteção de água e de proteção ambiental para



Argumento do relator

Apenas o setor privado tem capacidade para aportar os recursos necessários à universalização.

Contraposição

Os recursos captados, seja qual for sua origem, terá que ser **amortizado/remunerado**.

O conjunto das estatais pode gerar, via tarifa, em regime de eficiência, **282 bilhões** de reais ao longo de 30 anos.

A prestação dos serviços, de forma monopolizada, pelo setor privado vai trazer novos investimentos para o setor e vai conseguir universalizar os serviços?

Matérias de Jornal quando da aprovação do Marco Regulatório

"A carência de regras estáveis inibe a atração de capital privado e a expansão do investimento de empresas estatais em saneamento. A Lei do Saneamento traz respostas promissoras para a dissolução desses entraves."

"As ações de duas das principais empresas de saneamento básico do país disparam na Bovespa (Bolsa de Valores de São Paulo) hoje, um dia após a Câmara aprovar lei que favorece investimentos no setor."

"A aprovação da Lei de Saneamento Básico trouxe animação ao mercado. Na avaliação de especialistas, o modelo deve pôr o setor numa nova fase e atrair importantes investimentos para a universalização dos serviços de água e esgoto"

"Com a aprovação do Marco Regulatório do setor e garantias de investimentos estão dadas todas as condições para a ampliação da participação privada no setor. A previsão é que o setor privado amplie a sua participação, em torno de 5% para 30% em 2020, podendo chegar à 40 % em 2030". - Declarações dos Representantes da ABCON, após a sanção do Marco Regulatório

Todos devem estar pensando que este é o noticiário da última semana, logo após a aprovação pelo Senado do "novo" marco do saneamento básico (PL 4.162/19), mas, em verdade, são notícias de quase 14 anos atrás, publicadas por ocasião da aprovação e sanção da Lei de Saneamento Básico (11.445/07).

Algumas matérias e declarações atuais

“Mudança na lei deve atrair China e França para negócios de água no Brasil” – (UOL Economia - 11/07/2020).

“Nova lei de saneamento deve gerar mais de R$ 750 bilhões em investimentos até 2033, diz setor.” “Uol Economia 11/07/2020”

“Nova Lei de Saneamento anima fundos globais de investimento” (FSP 25/06/20020)

Os ativos que tem maior interesse são os de regiões Metropolitanas. No interior, temos dificuldades grandes como municípios que não tem tratamento, mas não de esgoto, que é o que demanda investimentos”. (FSP 11/07/2020)

“Vetos a Lei de Saneamento agradam o setor privado mas geram riscos de judicialização” – FSP 15/072020

“Sanear sem urbanização é frágil e põe favelas em rico, dizem especialistas”. Notícias Uol. 13.07.2020

Atração de Capital privado?

O Banco Mundial (BIRD) nos anos 90 foi um dos maiores defensores e incentivadores da privatização dos serviços públicos de água e esgoto, em todo o Mundo. Após análise dos resultados, fez a "mea culpa" com relação a atração de investimentos privados para o setor;

"Sempre o peso do investimento em água tem que ser fornecido pelo setor público(...) dada a magnitude dos recursos necessários, nos anos 90, nós acreditamos que o setor privado poderia fazer importantes investimentos para salvar o setor de água. No entanto, não tem havido muito investimento privado e 90% dos recursos vieram do setor público, mesmo quando a participação privada estava em seu pico". (Katherine Sierra, vice-presidente de Infraestrutura e desenvolvimento do BIRD - IV Fórum Mundial da Água (México 2006).

Atração de Capital Privado?

A alavancagem do setor de saneamento através de financiamentos com agentes financeiros nacionais ou internacionais pelo tomador público ou privado, será sempre limitado pela capacidade de geração de recursos dos ativos das companhias;

A expectativa de aportes elevadíssimos de recursos privados carece de sustentação em fatos e dados, sendo necessário avaliar a viabilidade de remuneração deste capital a partir dos excedentes econômicos gerados no setor;

Atração de Capital privado?

Segundo o Instituto Transnacional (TNI), quase 311 municípios em 41 países dos 5 continentes reestatizaram os seus serviços que tinham sido privatizados nos anos 90, (entre eles: Berlim Paris, Buenos Aires, Atlanta, Budapest, Lapaz, Jacarta, entre outros);

O Município de Manaus após 20 anos de gestão privada, tem uma cobertura de coleta de esgoto de apenas 10% (apenas 30% é tratado) e mais de 600 mil pessoas não tem acesso à água;

O Município de Itu-SP - Privatizado 2007 – O Município fez intervenção em jun/2015 e em 2016 retomou os serviços por conta da falta de investimentos e descumprimento de contrato;

Saneatins – TO – Privatizada em 1998 (Odebrecht Ambiental/BRK Ambiental). Em 2010, passou a operar apenas 47 maiores municípios – Devolveu ao Estado 78 municípios – Estado criou ATS para operar esses municípios);

Conclusões

Conclusões

Criará uma grande insegurança jurídica para o setor e não vai trazer novos investimentos privados necessários a universalização;

Não resolverá os problemas de saneamento básico no País, ao contrário, vai desestruturar completamente setor destruindo tudo o que foi conquistado nos últimos 15 anos;

Elevará o déficit público e prejudicará a recuperação econômica, além de ampliar a exclusão social e as desigualdades regionais;

Não garantirá o acesso aos serviços prejudicando sensivelmente a população brasileira, principalmente as mais vulneráveis e mais carentes;

Destruirá as empresas públicas estaduais de saneamento básico e institucionalizará o monopólio privado do setor na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

Não estimulará os investimentos, ao contrário levará a precarização na prestação dos serviços na maior parte dos Municípios;

Conclusões

Em nenhum País do mundo os serviços foram universalizados sem um grande aporte de recursos do tesouro;

Exemplo: No âmbito da União Europeia, o Fundo de Coesão disponibilizou, a fundo perdido, entre 1993 e 2017, 28% dos recursos utilizados por Portugal para universalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. (fonte: Grupo Águas de Portugal)

O Brasil é o único País do mundo que dispõe de cinco fundos para financiar o setor de saneamento básico (FGTS-Caixa; FAT – BNDES e os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste)

A conta da universalização não fecha sem uma política pública que garanta aportes permanentes de recursos (por meio do redirecionamento da carga tributária do setor; subvenções a partir de encargos tarifários; a fundo para universalização e recursos não onerosos);

Da mesma forma, a universalização não acontecerá sem o planejamento, sem participação das empresas públicas, sem um órgão regulador independente e com autonomia administrativa, econômica e orçamentária e sem a participação e o controle social;

Obrigado!

Abelardo de Oliveira Filho

- Engenheiro Civil, com 43 anos de experiência na área de saneamento ambiental;
- Professor do curso de Pós-graduação em Direito Administrativo Municipal da Universidade Católica de Salvador – UCSal;
- Membro do Conselho de Orientação do Observatório Nacional em Defesa do Direito à Água e Saneamento - ONDAS;
- Conselheiro do Conselho de Administração da Embasa, eleito pelos empregados (as);
- Ex-Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (2003-2007);
- Ex-Presidente da Embasa (2007-2015);
- Ex-Vice-Presidente do Conselho de Administração da Embasa;
- Ex-Presidente da Aesbe (2011-2012);
- Ex-Coordenador Geral da FNSA (1997-2002);
- Ex-Diretor no Brasil e Membro da Executiva Mundial da Public Services International - PSI (1997-2002);

Email: abelardooliveira@uol.com.br/Celular: 71 99981-3833