



W E B S É R I E

**Desafios da implementação do
novo marco legal do saneamento básico**

ABC ON SIND CON e ABDIB

REALIZAÇÃO



PATROCÍNIO



An aerial photograph of a city park. In the foreground, a river flows through a dense forest of green trees. A wooden bridge with a metal railing spans across the river. In the background, a city skyline with various skyscrapers is visible under a clear sky. The overall scene is bright and green.

EPISÓDIO 1

**Regionalização:
Segurança jurídica e
viabilidade econômica**

Regionalização no saneamento tem desafios regulatórios, econômicos e políticos

Os Estados têm até 15 de julho para fazer a divisão dos blocos regionais que deverão ter operações de água e esgoto compartilhadas. Debate sobre o tema foi o primeiro episódio da websérie “Desafios da Implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, que foi ao ar em 26 de fevereiro no YouTube

Estabelecer as condições regulatórias, econômicas e políticas para incentivar o processo de regionalização no saneamento será um dos principais desafios a serem vencidos pela União, Estados, municípios, parlamentares e investidores com o novo marco regulatório do setor, sancionado em julho do ano passado. O trabalho tem urgência: os Estados têm até 15 de julho para fazer a divisão dos blocos regionais que deverão ter operações de água e esgoto compartilhadas. Caso a data-limite não for cumprida e não houver postergação do prazo, a União assume a tarefa da regionalização. A lei 14.026 de julho de 2020, que fixa o novo marco regulatório do setor, e o Decreto 10.588 de dezembro de 2020 estabelecem critérios para a formação de blocos de municípios de maneira que estejam habilitados a conseguirem apoio técnico e financeiro da União.

Esse foi o ponto central discutido no primeiro episódio da websérie “Desafios da Implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, que foi ao dia 26 de fevereiro no YouTube. A websérie terá seis episódios, sendo que o segundo será realizado no dia 16 de março.

A regionalização – que não é assunto novo, mas vem sendo discutida desde os tempos da formulação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no início dos 1970 – foi estimulada com a lei 14.026, como uma forma de ganho de escala. Também tem como outro objetivo fazer com que

municípios com indicadores socioeconômicos mais baixos possam também atrair investimentos ao serem associados a cidades maiores ou regiões metropolitanas. A formação de unidades regionais, no entanto, não é simples, por depender da solução de impasses regulatórios, econômicos, técnicos e políticos.

Investidores preocupados com desafios pela frente

“A lógica da regionalização não é algo recente. Existe desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no início dos 1970, da lei de consórcio e do antigo marco regulatório. Agora há novos instrumentos e mais convicção nesse caminho”, afirmou Venilton Tadini, presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) durante a abertura do evento. Ele ressaltou que o BNDES já vem estruturando projetos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs), o que já seria uma antecipação do que se deve ver mais no setor. “O lado bom é que as regras de formação de blocos regionais têm bastante consenso. Apesar dos elogios para esse mecanismo, é preciso estar atento às dificuldades que surgem para de fato a lei pegar. Não podemos afastar possibilidades de contestações judiciais por quem considerar o caminho não tão adequado”, analisou.

Segundo Tadini, a formação de blocos regionais será de grande serventia para a superação de desigualdades locais e regionais e desafios de tornar operações mais rentáveis. Mas é preciso entender os passos para organizar os blocos e o que pode influenciar a viabilidade econômica e financeira desta organização. “Infraestrutura requer escala e esse mecanismo será muito importante para levar investimentos para regiões mais carentes”, disse.

Com o novo marco regulatório, os contratos serão obrigados a trazer metas de universalização. Cada projeto aprovado terá de levar água potável a 99% da população e garantir tratamento de esgoto para outros 90% até o fim de 2033. Para este prazo, há uma flexibilização prevista em lei. Quando os estudos indicarem que não há viabilidade econômico-financeira da universalização até 2033, mesmo com o

agrupamento dos municípios dentro de um bloco regional, fica permitida a extensão do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora. Essa excepcionalidade foi planejada para projetos nos quais a previsão de investimentos necessários até 2033 possa pressionar exageradamente a modicidade tarifária.

“O novo marco regulatório do setor é o caminho para recuperar um ciclo estruturado de investimentos no setor para atingir a universalização dos serviços de água e esgoto. Viabilidade econômica e segurança jurídica são dois vetores que os investidores privados vêm buscando no mercado há 26 anos, com muitos percalços”, destacou Carlos Henrique da Cruz Lima, presidente do Conselho de Administração da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon) e do Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon).

Para Lima, o mercado está preocupado com quatro pontos: 1) análise dos vetos do presidente da República, que ainda não foi efetivada em sessão conjunta da Câmara e do Senado, mesmo sete meses depois da sanção da lei; 2) decreto que legislará sobre a capacidade econômico-financeira dos operadores, auferindo a possibilidade deles de atingirem a universalização dos serviços dentro dos prazos estabelecidos pelo marco; 3) decreto regulamentador da ANA (Agência Nacional de Águas), que estabelecerá as condições objetivas para que a agência cumpra com qualidade as funções atribuídas a ela pelo novo marco; 4) a revisão do Decreto 7.217 de 2010, regulamentador do próprio marco, já que a lei 11.445, de 2007, primeira regulação, foi muito alterada pela nova legislação. “Esperamos que o Congresso Nacional aprecie os vetos com celeridade e o Poder Executivo possa concluir essa regulação. Porto seguro está longe ainda”, observou.

Prazo apertado para formação de blocos regionais, diz Victor Carvalho Pinto, consultor legislativo do Senado

Percy Soares Neto, diretor executivo da Abcon e do Sindcon, afirmou que a discussão sobre avançar com a regionalização busca criar os elementos para que, quando o processo estiver estruturado nos Estados, os municípios possam fazê-lo de maneira segura. “Assim pode haver estabilidade para os processos de concessão e um fluxo de investimento estruturado ao longo dos contratos”, ponderou no início do primeiro painel, cujo tema foi “Segurança jurídica na regionalização”.

Victor Carvalho Pinto, consultor legislativo do Senado, apontou que a primeira etapa para formação dos blocos regionais é a constituição de unidades regionais de saneamento básico, que têm de ser instituídas por leis ordinárias pelos Estados, ou seja, terão de ser aprovadas nas assembleias legislativas, e com a adesão dos municípios e das regiões metropolitanas. Ele destacou que a titularidade dos serviços ainda é um ponto controverso e o novo marco regulatório tentou reduzir conflitos sobre essa questão. A nova regulação fixa que os serviços podem ser de interesse local ou comum. Interesse local é quando as infraestruturas atendem apenas um município. Nesse caso, ele é o titular, ele faz o plano, pode conceder, tem autonomia e pode aderir ou não ao que o Estado propuser. Mas em grande parte do país os serviços são de interesse comum, porque as infraestruturas são compartilhadas por várias cidades, por exemplo, tubulações que atravessam vários municípios.

“Nesse caso, se pode constituir uma região metropolitana ou uma aglomeração urbana ou uma microrregião. Os contratos nessa área têm de ser assinados entre todos os municípios, ou seja, é uma decisão coletiva. Diante disso, o caminho natural seria que os Estados comesçassem a formular leis estaduais com base em estudos técnicos e consulta com os municípios. Teria de haver reuniões entre as partes, consultorias tentando delinear as melhores divi-

sões. O prazo é apertado: os Estados têm até 15 de julho para fazer a divisão dos blocos regionais que deverão ter operações de água e esgoto compartilhadas.”

Sem receita de bolo, diz Fernando Gallacci, advogado sênior do Madrona Advogados

Advogado sênior do Madrona Advogados, Fernando Gallacci apontou que o novo marco criou incentivos para que se regionalize a prestação de serviços. “Quem não aderir no prazo determinado na legislação, não vai ter recurso da União ou dos bancos públicos federais”, afirmou. Para se chegar a um consenso na formação de blocos regionais, ele pondera ser relevante ter em mente o estudo de casos. “Não há uma receita de bolo. Cada caso tem de experimentar uma governança”, observou dando um exemplo. Recentemente, o estado do Rio de Janeiro fixou uma nova legislação para a região metropolitana propondo uma forma de organização intermunicipal, com conselho ponderado dos entes. “Já houve uma representação de ação de inconstitucionalidade alegando que a competência foi deslocada para o Estado. O que traz ruídos? O Estado é presidente vitalício do conselho da região e isso feriria a competência dos municípios, então é preciso prestar atenção, talvez seja preciso agregar uma rotatividade no conselho sobre isso.” Gallacci ofereceu três propostas para a evolução dos debates. Uma delas é sobre a governança interfederativa. Ele sugeriu que sejam estudados casos judiciais e práticas administrativas para estruturar arranjos regionais e buscar estruturas com pouca concentração de poderes em um único ente federado, inclusive promovendo consultas públicas que envolvam toda a população alcançada pelos serviços. Outra diretriz é embasar o processo de regionalização em estudos técnicos e econômico-financeiros. Por fim, sugere rediscutir limitações de responsabilidade fiscal para financiamento de iniciativas regionalizadas sob cooperação para que seja possível aumentar a escala dos projetos.

Decreto teria de ser corrigido, alerta Mauricio Portugal, sócio do Portugal e Ribeiro Advogados

Os Estados têm até 15 de julho para fazer a divisão dos blocos regionais, que deverão ter operações de água e esgoto compartilhadas. Caso a data-limite não seja cumprida, a União assumirá a tarefa da regionalização. “O prazo é muito desafiador, julho de 2021 é muito próximo. Para fazer unidades regionais, é preciso ter isso em mãos”, explicou o advogado Mauricio Portugal, sócio do Portugal e Ribeiro Advogados, complementando que há municípios superavitários, mas a conta pode não fechar até 2033 devido ao elevado volume de investimentos. “Para montar esses blocos precisa de estudos de pré-viabilidade, contratação de consultores. Contratação de emergência, porque a lei federal criou isso. Tem de contratar consultor para ontem para modelar essas unidades regionais. Já tem um esforço para postergar o prazo. Depois se discute se é preciso mudar o prazo”, afirmou.

Portugal ainda ressalta que há um grave obstáculo para que a regionalização possa avançar. Em dezembro de 2020, foi lançado o decreto 10.588, onde um ponto precisa ser corrigido, na visão de Portugal. No artigo segundo, parágrafo sexto, aponta-se que “as unidades regionais de saneamento conterão no mínimo uma região metropolitana facultada sua integração pelos titulares dos serviços de saneamento básico”. Para ele, o problema estaria em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois há estados onde há uma ou duas grandes regiões metropolitanas. Ele sugere uma avaliação: imaginar um estado que tem apenas uma região metropolitana, que produz o superávit que vai permitir que se custeiem as operações que são deficitárias e que se expanda a rede onde há mais dificuldades para que os investimentos cresçam. Com a regra como está, o Estado terá de fazer uma grande unidade regional, que será o estado inteiro, pois será a única solução econômica viável. “Se ele colocar a região metropolitana (na unidade regional de saneamento), ele vai ter várias outras unidades regionais inviáveis. O que é preciso fazer? Viabilizar unidades regio-

nais como o BNDES fez no projeto da Cedae, que quebrou o município do Rio de Janeiro em quatro, cada parte subsidia municípios de uma área. Se não fizer isso, não terá regionalização. O decreto precisa ser alterado”, apontou Maurício Portugal.

Serviços de interesse local e regionalização

A regionalização objetiva a inclusão de todos que estão excluídos nos serviços de saneamento, sobretudo uma solução para os municípios mais carentes, para que eles não fiquem órfãos, afirmou Rogério Tavares, coordenador do Comitê de Saneamento Básico e Recursos Hídricos da Abdib, que coordenou o segundo painel do evento, cujo tema foi “Serviços de interesse local e regionalização”. Em sua exposição na abertura do segundo painel, Manoel Renato Machado Filho, diretor da secretaria de fomento e apoio a parcerias do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), afirmou que o governo federal tem um programa para estruturar PPPs e concessões de municípios e Estados, com objetivo de custear estudos, por meio das fábricas de projetos do BNDES e da Caixa/FEP (Fundo de Estruturação de Projetos). No saneamento, com o novo marco, a regionalização passa a ser pré-requisito para avançar nos modelos de estruturação. “Podemos apoiar a estruturação dessa regionalização. Abre-se a possibilidade de um poder indutor do governo federal, sem mecanismo de imposição.”

Machado Filho disse que a regionalização impõe obstáculos que exigem reflexão quando há municípios não inseridos em contratos de concessão que abarquem todas as outras cidades na região. Ele exemplificou com o caso do município de Glória de Dourados, no Mato Grosso do Sul, com menos de dez mil habitantes. “A Sanesul, que opera abastecimento de água, forneceu concessão administrativa dos serviços de esgoto. Há municípios fora da área da Sanesul e que não estão na concessão. Um exemplo é Glória de Dourados. Como será a regionalização dessa cidade que está cercado por áreas sob gestão privada ou da Sanesul? Em estado mais pobre, se um município grande não aderir, isso pode trazer problemas para todo o bloco. Como articular um bloco de municípios mais carentes com um

mais rico? É preciso discutir isso, como a União irá participar e como podemos apoiar decisões que dissipem essas divergências.”

O advogado Wladimir Ribeiro, sócio do Manesco Advogados, frisou que o STF julgou recentemente, em novembro de 2020, ou seja, depois da sanção do novo marco regulatório do saneamento, um caso que analisou questões relevantes sobre o setor. “Para criar uma região metropolitana ou de aglomeração urbana, não tem de verificar a infraestrutura compartilhada, porque você pode criar para depois compartilhar. Duas questões são primordiais: integração de recursos para assegurar os serviços de higiene pública ou por razões econômicas para viabilizar os serviços nas cidades e isso possa chegar aos municípios mais pobres”, explicou.

À espera da definição sobre os vetos

Sócio sênior do escritório Lacaz Martins Advogados, Eduardo Gurevich disse que a nova legislação foi resultado de debates acalorados e interesses divergentes de vários lados. “Em muitas passagens, a lei usa termos pouco jurídicos e, às vezes, controversos. Essa lei 14.026 não é fácil de interpretação, nem de aplicação, por conta dos interesses divergentes. O aspecto mais guerreado no Congresso foi a obrigação de toda a delegação de prestação de serviço tem de ser feita sob licitação. Encontrou-se um meio do caminho político: decidiu-se que poderiam ser prorrogados em 30 anos os contratos atuais, mas aí veio o veto presidencial sobre esse ponto. Os vetos estão ainda sem análise. Estamos à espera deles.”

O presidente Jair Bolsonaro decidiu vetar 12 trechos da Lei 14.026, de 2020. Até então, as cidades tinham a alternativa de firmar acordos diretamente com empresas estaduais e municipais de água e esgoto – os contratos de programa – que contêm regras de prestação e tarifação, mas permitem que as estatais assumam os serviços sem concorrência. O novo marco regulatório extingue esse modelo, determinando a obrigação de realizar licitação. Um dos trechos vetados permitia que, até 31 de março de 2022, as prefei-

turas poderiam renovar esses contratos de programa sem licitação com prazo máximo de vigência de 30 anos. “A proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal, que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados”, alegou o governo na justificativa para o veto.

Desafio será qualidade dos blocos regionais, diz presidente executivo do Instituto Trata Brasil, Édison Carlos

No terceiro painel do evento, que tratou da qualidade das modelagens regionais, o presidente executivo do Instituto Trata Brasil, Édison Carlos, afirmou ser fundamental entender a regionalização desde a origem de sua formulação no marco regulatório. “O BNDES está envolvido nesse processo de regionalização, com leilões sendo feitos nesse momento e o banco já sente a dificuldade de montar os blocos. O desafio será a qualidade desses blocos”, afirmou Édison Carlos.

Chefe de departamento do Desestatização e Estruturação de Projetos do BNDES, Guilherme Albuquerque, apontou que o conceito de regionalização sempre foi premissa para o banco, mesmo quando não se falava de novo marco regulatório. “É viável em qualquer lugar e situação. Há desafios locais. Quando se tem a capital já concedida, é mais difícil organizar. Ainda assim é preciso buscar soluções. A modelagem de Alagoas é um exemplo disso. Dividimos o Estado em três e definiu-se um preço da venda da água que possibilita a companhia vender mais barato na região do interior, cuja renda é mais baixa”, disse. Ele explicou que é sempre necessário voltar à prancheta para reanalisar os casos caso a viabilidade não esteja garantida.

Outro desafio é político, com eleições não coincidentes entre o governo de Estado e as prefeituras e as eleições ocor-

rendo a cada dois anos, seja no plano municipal, seja no estadual. “O interesse político é outro ponto, é um desafio para colocar o projeto de pé. Ainda que o marco preveja o estado da União, no fim do dia precisa ter alinhamento de interesse em todos os níveis, Estado, municípios. A troca a cada dois anos atrapalha”, disse. O lado bom, afirmou Albuquerque, de forma geral, é que o país precisa de bons exemplos, e o caso de Alagoas será um bom exemplo para a Região Nordeste como o caso do Amapá e do Rio de Janeiro serão bons exemplos para as respectivas regiões. Ele concluiu que os escopos dos projetos atualmente estão mais sólidos, e ter parâmetros padronizados – cadernos de encargos e indicadores, matriz de riscos, projetos e planos de negócios – é bom porque o projeto é concluído mais rapidamente e o investidor já sabe o que vai encontrar.

Gesner de Oliveira: será necessário preencher vazios da regulação

Para Gesner Oliveira, sócio da GO Associados, o novo marco traz três vértices: maior competição, redesenho dos contratos e a regulação. Ele destacou que será preciso preencher os vazios da regulação. “O sucesso dos projetos que estão sendo implementados e dos futuros vai depender desse investimento que terá de ser feito nas agências reguladoras e nessa convergência regulatória, pois há muita heterogeneidade de contratos e de índices. A regionalização traz diferentes realidades institucionais por ser um conjunto de municípios com indicadores sociais e econômicas muitas vezes diferentes entre si”, afirmou. Se fosse aconselhar um governador, Gesner diria que faz sentido ter uma agência regional ou estadual que tenha autonomia, independência financeira e excelência técnica. “Há economia de escala na regulação. Também faria uma integração das agências ao projeto, para que discutam, façam parte do que está sendo debatido. Toda vez que uma agência pega um contrato sem que tenha participado fica muito mais difícil”, apontou.

Já Daniel Keller, sócio da Una Partners, que tem trabalhado em diversos temas do marco regulatório do saneamento, inclusive como determinar viabilidade econômica e financeira em unidades regionais, afirma que, se fosse pensar

em etapas para viabilidade de um bloco regional, a primeira seria partir de uma análise técnica e de engenharia, parte que poderia vir do governo estadual. Ele lembrou que é possível adaptar os projetos, inserir e retirar municípios, para buscar viabilidade onde inicialmente não há, mas um aspecto central é que o saneamento básico apresenta economias de escala e de escopo. Mas há um desafio importante pelo fato dessa economia de escala estar centrada nas regiões metropolitanas. Ele citou a importância de um projeto como a Cedae, que reparte a região metropolitana e mostra que é viável dar viabilidade para uma série de outras unidades regionais. O saneamento, lembrou Keller, nem sempre foi analisado com lógica financeira. Agora, é necessário calcular o custo de capital, projetar TIR para unidade regional, verificar se o fluxo de caixa chega na taxa de retorno que esteja compatível com o custo de capital do setor de saneamento para aquele caso concreto. “É uma lógica de viabilidade que temos de aplicar, cada unidade regional precisa atingir essa viabilidade e essa unidade muitas vezes vai precisar de escala e da região metropolitana”, apontou. Ele ressaltou a importância de ter também uma abordagem técnica e explicou que não se pode colocar uma cidade que está 300 quilômetros distante de uma estação de tratamento de esgoto. “Essa abordagem técnica é importante e, quando se define o critério, aí se parte para a viabilidade econômica com análise de fluxo de caixa da unidade regional. Como se projetam as perdas? Ou se pensa em alguma redução e eficiência em blocos regionais? A busca de informações também não é trivial”, ponderou. Keller considera que os estados estão um pouco atrasados para cumprir a formação das unidades regionais até julho de 2021, que os estudos para isso são complexos e envolvem avaliações jurídicas, financeiras, técnicas e de engenharia. Ele considera que os prazos estão aí para serem cumpridos e que o Brasil tem chance real de encaminhar a universalização do saneamento básico no Brasil.



abcon sindcon

