
Rio de Janeiro, 07 de novembro de 2017.

Ao
MINISTÉRIO DAS CIDADES
Ilmo. Dr. Bruno Cavalcante de Araújo - Ministro das Cidades

*Referência: Revisão do Marco Legal do
Saneamento*

CONTRIBUIÇÕES DA ABES A MINUTA APRESENTADA PARA ALTERAÇÃO DA LEI 9.984/00 E LEI 11.445/07

1. INTRODUÇÃO

Após receber o convite do ministério das cidades para participar de uma reunião no dia 07/11/17, com o objetivo de apresentar contribuições ao texto apresentado como minuta para alteração das leis 9.984/00 e 11.445/07, a ABES buscou em seu corpo diretivo e representantes de todo Brasil pontos relevantes para poder contribuir nesta missão de melhorar o setor de saneamento ambiental.

Apesar do pouco tempo para discussões e debates, apenas 11 dias após o convite, do material apresentado pelo ministério das cidades, a ABES conseguiu movimentar vários líderes do saneamento para contribuições ao tema.

Imediatamente após o convite do ministério das cidades, a ABES encaminhou um posicionamento inicial da entidade, indicando ao ministério das cidades dois pontos relevantes que deveriam ser **excluídos do debate**, sobre pena de não avançar nas demais discussões. Segue parte do texto da carta sobre o assunto:

“Estaremos presentes na reunião agendada com as entidades para o dia 07/11/17. Mas para uma melhor condução dos trabalhos sugerimos duas ações imediatas do Ministério das Cidades, com o objetivo de viabilizar o debate amplo, senão o mesmo poderá ficar concentrado nestes temas impactando na discussão dos demais itens da alteração:

1 – Artigo 10-A que trata sobre o chamamento público antes do contrato programa. Solicitamos a exclusão deste artigo que altera a Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Esse artigo aumenta ainda mais a seleção adversa ao interesse público, ou seja, induz as operadoras públicas e privadas a competir apenas por municípios superavitários, deixando os deficitários ao encargo dos municípios e estados. Dessa maneira, dificulta a prestação do serviço de forma regionalizada e, ao dificultar a prática de subsídios cruzados, agrava as

diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços, com prejuízo para a população mais carente.

2 – Alterar a legislação descrita na proposta referenciada por meio do mesmo mecanismo legal, ou seja, Projeto de Lei. A possibilidade de alteração por medida provisória poderá ser considerada ato inconstitucional, enquanto o projeto de lei abre o debate no Legislativo, permitindo a maior participação da sociedade.”

A seguir apresentamos as contribuições da ABES com base na minuta encaminhada pelo ministério das cidades.

2. Utilizar PROJETO DE LEI para propor estas alterações

Alterar a legislação descrita na proposta referenciada por meio do mesmo mecanismo legal, ou seja, Projeto de Lei. A possibilidade de alteração por medida provisória poderá ser considerada ato inconstitucional, enquanto o projeto de lei abre o debate no Legislativo, permitindo a maior participação da sociedade. Não podemos aceitar uma mudança nas leis de recursos hídricos e de saneamento sem um amplo debate no poder legislativo.

A utilização de medida provisória só cabe em dois critérios fundamentais, que são relevância e urgência. Apesar de assunto relevante, o mesmo não é caracterizado pelo fundamento da urgência, mesmo porque os atores envolvidos não tiveram prazo para elaborar o texto da medida proposta. As mudanças são relevantes e estruturais, portanto, devem acontecer com muito debate com as partes interessadas.

Na visão da ABES, após intenso debate com todo setor de saneamento esta proposta deverá ser encaminhada via Projeto de Lei para o Congresso Nacional.

3. Alteração da lei 9.984 de 17 de julho de 2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA

A regulação da prestação de serviços de saneamento no Brasil necessita de padrões e referências. Embora tenha havido um grande avanço em dez anos, tendo-se estabelecido um processo de capacitação e de desenvolvimento de metodologias regulatórias em todo o país, esse processo é fragmentado, e sofre os efeitos de uma atomização, que impede que ele avance mais e se complete. Um grande problema é a escala, uma vez que a regulação pode ser municipal, permitindo o estabelecimento de agências reguladoras de porte incompatível com a viabilidade técnica e econômica da ação regulatória. O estabelecimento da ANA como uma entidade normativa e supervisora do processo não resolve o problema de escala, que deriva de definições constitucionais, mas pode promover algum avanço importante.

Para dar força à ANA no processo, o artigo 4ºB estabelece que a alocação de recursos federais e o financiamento com recursos da União, ou geridos por órgãos da União ficarão condicionados ao atendimento às diretrizes da ANA. Este é o ponto chave da proposta no que diz respeito à ANA.

Por um lado, essa é uma forma clássica da União impor soluções aos outros entes da Federação, uma vez que a Constituição brasileira coloca a União, os estados e os municípios em um mesmo nível, cada um deles tendo autonomia no que lhes é atribuído. É uma forma de dar eficácia à solução proposta.

A proposta da ABES é que a ANA possa atuar como agência de apoio técnico, utilizando sua expertise regulatória para aproximar a política nacional de recursos hídricos da política de saneamento. A ação supervisora sobre as demais atividades do saneamento deveria ser centralizada na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental que possui conhecimento, capacidade técnica e atuação ativa sobre todas as fases da gestão do saneamento nacional

4. Alteração na lei 11.445 de 05 de Janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico

Capítulo I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

O texto altera vários artigos e parágrafos, mas não foi vislumbrado nada a contribuir neste capítulo.

Destaque positivo no parágrafo único do artigo 4-A que prevê a utilização de recursos vinculados à saúde em saneamento básico em municípios até 50 mil habitantes, desde que autorizado pelo conselho de saúde.

Capítulo II – DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

- Artigo 8-A – titularidade nas regiões metropolitanas

A redação como proposta originalmente não supera um problema grave no setor e que debatemos há vários anos: se há interesse comum ou não nas regiões metropolitanas.

Precisamos definir a questão do interesse comum, pois esta indefinição é cometer novamente os erros do passado. Esta proposta tem que esclarecer e delimitar com clareza em quais situações existe esse interesse comum.

A sugestão de redação seria:

Art. 8º-A. No âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, consideram-se de interesse comum as funções públicas relativas ao planejamento, à organização, à fiscalização, à regulação e à prestação dos serviços públicos de saneamento básico e a titularidade dos serviços será exercida por meio de:

I - órgão ou entidade de natureza colegiada e interfederativa decorrente da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por lei

complementar estadual, observado o disposto na a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015; ou

II - instrumentos de gestão associada entre os Estados e um ou mais Municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, mediante convênios de cooperação ou contratos de consórcio público, nos termos do disposto no art. 241 da Constituição e na Lei nº 11.107, de 2005.

Parágrafo único. Os serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões serão fiscalizados e regulados por entidade reguladora única, estadual ou regional, que observará os princípios estabelecidos no art. 21.

- Artigo 8-B – Trata sobre Alienação do controle acionário

Solicitamos a exclusão deste artigo. Não há condições legais em manter um contrato de programa mesmo quando uma das partes não fizer mais parte da administração, o contrato programa é um instrumento de cooperação Inter administrativa. Outro fato é que a proposta quer disciplinar a lógica da organização municipal, atribuindo competência ao poder executivo e legislativo municipal. Vemos como um artigo de inconstitucionalidade por violar a autonomia municipal.

- Artigo 10-A – Trata da publicação de edital de chamamento público

Solicitamos a exclusão deste artigo. Esse artigo aumenta ainda mais a seleção adversa ao interesse público, ou seja, induz as operadoras públicas e privadas a competir apenas por municípios superavitários, deixando os deficitários ao encargo dos municípios e estados. Dessa maneira, dificulta a prestação do serviço de forma regionalizada e, ao dificultar a prática de subsídios cruzados, agrava as diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços, com prejuízo para a população mais carente.

Os resultados para o setor serão catastróficos. Este artigo busca benefícios locais em detrimento da política pública já ponderada na atual lei 11.445/07.

Impossibilidade de manutenção dos subsídios cruzados entre municípios e regiões na medida em que sinaliza, para cada um dos municípios do Estado, se a prestação dos serviços é superavitária ou deficitária, a exigência de chamamento público antes da celebração de contrato programa.

Para os municípios superavitários, após o chamamento público, haverá invariavelmente interessados e desta forma haverá licitação pública. Como há concorrência, o resultado é a otimização da tarifa local. Todo o superávit que seria gerado na hipótese de contrato de programa tende a ser consumido pelo processo concorrencial da licitação, de forma que os consumidores locais tenham tarifas menores e não subsidiem outros municípios deficitários. Com a aplicação desse processo nos municípios que atualmente são doadores, extingue-se todo o subsídio entre municípios. Já para os municípios deficitários, não haverá interessados dos agentes, podendo inclusive não haver nem interesse por contrato programa, ficando o município nas mãos do poder público. A fonte de financiamento, nesse caso, deverá ser fiscal.

Vamos a um exemplo real: no final da década de 90 o governo do Amazonas aprovou que o saneamento de Manaus sairia do controle da empresa estadual de saneamento, o município de Manaus era o único município superavitário do Estado, e o que aconteceu com o saneamento neste Estado?

Passados 20 anos, os dados do SNIS 2015 apontam que a cobertura de abastecimento de água no Estado do Amazonas é de 76 %, sendo que Manaus tem 85 % de cobertura e quando calculamos o resto de Estado sem Manaus o índice cai para 56 % e apenas a metade dos municípios de Estado declararam que tem abastecimento de água, o que pode fazer este número ser ainda pior. Vamos só ficar com os dados de abastecimento, pois os dados de coleta e tratamento de esgotos é próximo a zero. O saneamento no Estado do Amazonas não melhorou nos últimos 20 anos, a cidade de Manaus avançou no abastecimento de água e os demais municípios do Estado que são deficitários estão com péssimos indicadores de saneamento e saúde, onde mais que 45 % dos municípios tem indicador de atendimento de água menor que 50 %. Com este exemplo podemos afirmar que a manutenção deste artigo vai piorar a situação do saneamento ambiental do Brasil.

Não bastando o problema apontado acima, quebra da lógica do subsídio cruzado, observamos que é direito da administração optar pela prestação direta dos serviços de saneamento básico, impedindo que uma administração coopere com a outra, levando a ganhos sistêmicos para sociedade.

- Art. 11 – Trata das condições de validade dos contratos

A proposta retira o termo universal e integral da prestação dos serviços. O texto original atende melhor a premissa da universalização dos serviços de saneamento. Nossa proposta é a exclusão desta alteração e a manutenção do texto original.

- Art. 11-A – Trata sobre delegação do objeto contratado total ou parcialmente

Solicitamos a exclusão deste artigo. Os serviços de saneamento básico contratados por uma operadora deverão ser executados diretamente pela mesma, sem a possibilidade de subdelegação total ou parcial. A contratação de prestadores de serviços vinculados a cadeia produtiva é facultada as operadoras.

- Art. 13 – Trata de fundos para universalizar os serviços de saneamento

Excluir parágrafo 2º em função da exclusão do art.11-A.

As alterações propostas do Art. 14 ao Art. 53-C não tem contribuição da ABES.

5. Outras sugestões

5.1 Inserir Artigo na Lei 11.445/07 para melhorar a insegurança jurídica no setor

A nova redação da lei não resolveu o aspecto que traz maior risco para os investimentos no setor: a indenização pelos investimentos não amortizados por ocasião da extinção dos contratos.

A atual regra, definida pela Lei Geral das Concessões (8.987/95) diz que os investimentos não amortizados devem ser indenizados. Porém, na prática, essa indenização assume a forma de uma dívida do titular dos serviços. Assim, há um descasamento temporal que leva a comportamentos desleais.

Hoje, os ativos constituídos pela concessionária são revertidos ao titular, que realiza licitação para nova concessão dos serviços. A empresa que entra passa a usufruir das receitas geradas por esses ativos. No entanto, o pagamento pelos ativos à concessionária que sai fica para ser decidido pela justiça, em ações judiciais que levam vários anos para serem julgadas e resultam em precatórios igualmente demorados para serem pagos.

Sugerimos inserir um artigo que resolva esta insegurança jurídica no setor, onde na hipótese de extinção do contrato os ativos não amortizados serão pagos pela nova concessionária.

5.2 Inserir na Lei 11.445/07 um artigo com o mecanismo de incentivo ao investimento no setor, complementar a lei 13.329/16 (REISB)

A Lei 13.329/2016, criou o REISB, com o objetivo de estimular as empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento a aumentarem seus investimentos e recebam, em contrapartida, a concessão de créditos para o pagamento de tributos federais que é um avanço para o setor de saneamento, porém, um artigo foi vetado, justamente aquele que define o mecanismo da concessão dos créditos.

O aumento do volume dos investimentos no setor é fundamental e urgente para que o País avance em direção à universalização dos serviços públicos de saneamento. O REISB vai gerar benefícios econômicos, a concessão dos créditos só ocorre se houver o real aumento dos investimentos, traz oportunidade para vários segmentos da indústria como construção civil, produtos químicos, plástico, aço, máquinas e equipamentos. Vai gerar milhares de empregos e interferir diretamente no valor bruto da produção total.

Do ponto de vista da arrecadação federal, além dos ganhos decorrentes da ampliação de atividades em toda a cadeia produtiva, não há sequer redução dos tributos pagos diretamente pelas entidades operadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Estudos recentes demonstram que a cobrança de tributos sobre o acréscimo de investimentos compensará os créditos concedidos.

Segue sugestão de artigo a ser inserido nesta proposta:

Art. 54-D. Sem prejuízo do incentivo de que trata o art. 4º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, a pessoa jurídica beneficiária do Reisb que realizar investimento enquadrado nas hipóteses do § 1º do art. 54-B, com recursos próprios ou onerosos, poderá descontar do valor devido a título de Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para

O PIS/PASEP) e de contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) créditos apurados nos termos deste artigo.

§ 1º Os créditos referidos no caput serão equivalentes à diferença entre os investimentos em saneamento básico realizados no segundo exercício anterior ao de fruição do crédito e o valor médio anual de investimentos da pessoa jurídica em saneamento básico no período de 2011 a 2015, sendo este último corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) tendo por base o mês de dezembro de 2015.

§ 2º O crédito apurado não poderá ser superior ao menor dos seguintes limites:
I – o valor que seria devido no ano-calendário pela pessoa jurídica a título de Contribuição para o PIS/PASEP e de COFINS; ou
II – o valor total dos investimentos que atendam ao disposto no § 1º do art. 54-B.

§ 3º O valor dos créditos apurados de acordo com este artigo não constitui receita bruta da pessoa jurídica, servindo somente para desconto do valor apurado a título de Contribuição para o PIS/PASEP e de COFINS.

§ 4º Aos créditos de que trata este artigo não se aplicam as disposições do § 3º do art. 9º da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 2º Para os fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo estimará o montante da renúncia de receita decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, o qual acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação ocorrer depois de sessenta dias de publicação desta Lei.

Parágrafo único. A dedução de que trata esta Lei produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no caput.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Definir e implementar o mecanismo de incentivo ao aumento dos investimentos de saneamento ambiental é política pública para melhorar a saúde da população.

Certos de sua atenção aos temas elencados, a ABES coloca-se à disposição desse Ministério e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, com o intuito de colaborar para melhoria das políticas e diretrizes que visem a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Atenciosamente,

Roberval Tavares de Souza
Presidente Nacional da ABES