

PARECER DA ASSISTÊNCIA ECONÔMICO-FINANCEIRA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 20/2019 QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER À SABESP OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Senhora Gerente,

1. De iniciativa do chefe do Executivo, o projeto de lei nº 20/2019 autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios, contratos, termos aditivos e quaisquer outros tipos de ajustes necessários com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município, bem como assegurar a sua prestação pela SABESP, com exclusividade na área atendível definida em contrato, pelo prazo de 40 anos, prorrogável por igual período (art. 1º).
2. Segundo a proposta, após a assunção da prestação de serviços de água e esgoto pela SABESP o Município continuará responsável pela manutenção das despesas ordinárias e remanescentes do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA.
3. O orçamento do SEMASA para 2019 é de 525 milhões de reais, sendo que deste total R\$ 306 milhões referem-se à receita de serviços, quase que totalmente referente a serviços com água e esgoto. Esta receita, após a concessão, ficará com a SABESP, deixando em aberto a questão de como o Município pretende arcar com as despesas remanescentes do SEMASA, sem quase 60% de sua receita, o que pode afetar as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias.
4. Sobre a questão fiscal vejamos o que dispõe os artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

5. Não encontramos nos instrumentos de planejamento orçamentário municipal (PPA-LDO-LOA) nenhuma referência a concessão pretendida.

6. O artigo segundo do projeto estabelece que o objeto do contrato entre o Município e a SABESP consiste em metas de atendimentos graduais e progressivas na área atendível e compreende a execução, operação e manutenção dos serviços de água e esgoto, sem, no entanto,

apresentar quais são essas metas. Observa-se ainda que nenhuma minuta de contrato foi apresentada neste processo.

7. Sobre as condições de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento vejamos o que estabelece o artigo 11 da Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

§ 5º-A Na hipótese de não existência de plano de saneamento básico aprovado nos termos estabelecidos no § 1º do art. 19, as condições de validade previstas nos incisos I e II do caput poderão ser supridas pela aprovação pelo titular de estudo que fundamente a contratação, com o diagnóstico e a comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, observado o disposto no § 2º.

§ 6º O disposto no § 5º-A não exclui a obrigatoriedade de elaboração pelo titular do plano de saneamento básico, nos termos estabelecidos no art. 19.

§ 7º A elaboração superveniente do plano de saneamento básico poderá ensejar medidas para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com base no disposto no § 5º-A.

8. Condições estas corroboradas pelo art. 39 do Decreto Federal 7.217, de 21 de junho de 2010:

Art. 39. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - existência de plano de saneamento básico;

II - existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; e

IV - realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

§ 1º Para efeitos dos incisos I e II do caput, serão admitidos planos específicos quando a contratação for relativa ao serviço cuja prestação será contratada, sem prejuízo do previsto no § 2º do art. 25.

§ 2º É condição de validade para a celebração de contratos de concessão e de programa cujos objetos sejam a prestação de serviços de saneamento básico que as normas mencionadas no inciso III do caput prevejam:

I - autorização para contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;

V - condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos;
- b) sistemática de reajustes e de revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos; e
- c) política de subsídios; e

VI - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

§ 3º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 4º O Ministério das Cidades fomentará a elaboração de norma técnica para servir de referência na elaboração dos estudos previstos no inciso II do caput.

§ 5º A viabilidade mencionada no inciso II do caput pode ser demonstrada mediante mensuração da necessidade de aporte de outros recursos além dos emergentes da prestação dos serviços.

§ 6º O disposto no caput e seus incisos não se aplica aos contratos celebrados com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei no 8.666, de 1993, cujo objeto seja a prestação de qualquer dos serviços de saneamento básico.

9. Pela proposta, os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário serão delegados à SABESP e deixarão de integrar o rol de competências do SEMASA, sendo que os bens vinculados aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário serão cedidos e passarão a incorporar a base de ativos da SABESP. Nota-se aqui uma incoerência, pois em outro dispositivo a cessão de bens vinculados não transfere a propriedade à SABESP.

10. Com relação aos passivos do SEMASA o projeto nada explicita. Na mensagem, o Prefeito assegura que “o SEMASA, autarquia municipal, prosseguirá existindo e desempenhando parte dos serviços”, assim, podemos depreender que os passivos continuarão no balanço da Autarquia Municipal.

11. Os bens não vinculados não serão cedidos à SABESP, permanecendo de posse e propriedade do SEMASA, incluindo equipamentos, máquinas, veículos, mobiliário e as sedes administrativas. No entanto, a Autarquia Estadual pode utilizar-se deles, sem ônus, no período de

transição dos serviços (180 dias) e após esse período, a utilização dessas instalações e equipamentos dependerá da formalização de contrato de locação.

12. O projeto estabelece que seja obrigatória a conexão de todas as edificações permanentes urbanas à rede pública coletora de esgotos nos logradouros providos de tal infraestrutura e que a ARSESP exercerá, com exclusividade, as funções de regulação e fiscalização dos serviços e que esta mesma agência estadual também será a responsável por autorizar a cobrança de tarifas e outros preços referentes à remuneração da prestação de serviços de água e esgoto pela SABESP no Município. O controle social dos serviços será exercido pelo Conselho Estadual de Saneamento – CONESAN.

13. O artigo sexto do projeto estabelece que a SABESP também não será cobrada pelo uso de áreas e instalações operacionais e/ou administrativas, existentes à data da celebração do contrato ou criados na sua vigência, tais como vias públicas, espaço aéreo e subsolo, desde que afetos ao desempenho de sua atividade finalística.

14. Já o artigo sétimo autoriza o Poder Executivo e o SEMASA a celebrar acordos judiciais e extrajudiciais com a SABESP visando o equacionamento das dívidas. Contudo, nenhuma informação sobre a referida dívida foi apresentada.

15. A proposta, em seu artigo nono, institui o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, destinado a apoiar e suportar ações de saneamento básico, ambiental e de infraestrutura no Município, com obras em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, como limpeza de córregos, melhoria viária, habitação, implantação de parques, drenagem, desapropriação de áreas etc. Prevê-se que os recursos para subsidiar tal Fundo serão provenientes, principalmente, de repasses do contrato com a SABESP e dotações orçamentárias, sendo a gestão e regulamentação do fundo definida por decreto do Executivo.

16. O artigo 12 assegura a arrecadação da taxa de coleta e destinação de resíduos sólidos e da taxa de drenagem urbana em fatura da SABESP e o artigo 13 autoriza o Poder Executivo a instituir um Programa de Desligamento Voluntário – PDV aos ocupantes de cargo ou emprego público do quadro de pessoal do SEMASA e da Administração Direta, especificando que os servidores do SEMASA que não aderirem ao PDV poderão ser cedidos à Prefeitura de Santo André. Também, neste caso, nenhum estudo de impacto orçamentário-financeiro foi apresentado.

17. É temerário que uma proposta com impacto de no mínimo 40 anos seja apreciada sem que seja apresentada sequer a minuta contratual com a SABESP, nem tampouco o plano de metas e de investimentos, bem como o estudo econômico-financeiro, além dos indicadores de desempenho e outras informações relevantes.

18. Além da concessão, outros aspectos são tratados no projeto, como a dívida do SEMASA, o impacto dessa transferência no balanço do ente público municipal e ainda a questão do funcionalismo da Autarquia.

19. Na mensagem, o Prefeito sustenta que “com a presente concessão haverá a suspensão dos pagamentos da dívida bilionária do SEMASA perante a SABESP e o valor da dívida será progressivamente abatido durante a execução do contrato, de modo a regularizar o passivo do Município”. Contudo a análise desta iniciativa fica prejudicada, pois não foi apresentado no processo qualquer plano de amortização que trate do referido débito.

20. Assim, por todo o exposto e considerando sobretudo a deficiência de informações que possibilitem a devida apreciação do projeto de lei, tais como: a falta de minuta de convênio e/ou contrato; a ausência de estudo do impacto econômico-financeiro da concessão, como determinam os artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000; a inexistência de previsão desta iniciativa nos instrumentos de planejamento orçamentário municipal (PPA-LDO-LOA); a falta de informações quanto a realização de audiência pública que trate do tema, entre outras

condições exigidas pelo art. 11 da Lei Federal 11.445/2007 e pelo art. 39 do Decreto Federal 7.217/2010; e ainda pela ausência de cláusula financeira no projeto de lei, encontramos óbices econômico-financeiros a tramitação do PL 20/2019.

21. É o parecer, que submetemos a superior apreciação.

Santo André, 30 de maio de 2019.

Alessandro Gumier
Técnico Legislativo Especializado
Economia e Finanças