

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PATRÍCIA DE ARAUJO LEVY

**CASO SABESP: COMO ALAVANCAR OS INVESTIMENTOS NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL?**

SÃO PAULO
2021

PATRÍCIA DE ARAUJO LEVY

**CASO SABESP: COMO ALAVANCAR OS INVESTIMENTOS NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL?**

Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gesner José de Oliveira Filho

SÃO PAULO
2021

PATRÍCIA DE ARAUJO LEVY

**CASO SABESP: COMO ALAVANCAR OS INVESTIMENTOS NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL?**

Trabalho apresentado à Escola de Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gesner José de Oliveira Filho

Pareceristas:

Prof. Dr. Fernando do Amaral Nogueira

Prof. Dr. Thomas Ficarelli

RESUMO

Em 2008 a SABESP encontra-se diante de um impasse para continuidade de seus projetos e de seu plano de expansão de investimento em saneamento básico no Estado de São Paulo: tem recursos disponíveis e grandes projetos em sua carteira mas sofre com a restrição de que seu maior financiador em potencial, a Caixa Econômica Federal, lhe impõe limites regulatórios de crédito. Para seguir com os seus planos a SABESP, em especial Fernando Marcato (assessor da Presidência), procura pelo modelo de projeto que mais se aproxime dos seus ideais e objetivos como Companhia e busca na parceria com o setor privado uma solução que não importe na delegação de seus serviços primordiais à iniciativa privada já que precisa e quer manter seu know-how na prestação de serviços como seu verdadeiro legado. Vários são os caminhos e as possibilidades de acordo com a legislação brasileira, mas qual o mais adequado para a SABESP?

Palavras-chave: SABESP. Investimentos. Saneamento Básico. Parcerias Público Privadas. Concessão de Serviços. Obras Públicas. Locação de Ativos.

ABSTRACT

In 2008, SABESP is facing an impasse to continue its projects and its expansion plan for investment in basic sanitation in the State of São Paulo: it has available resources and large projects in its portfolio but suffers from a restriction imposed by its largest potential financier, Caixa Econômica Federal, that imposes regulatory credit limits on it. To continue with its plans, SABESP, in particular Fernando Marcato (advisor to SABESP's Board), looks for a model of project that most closely matches SABESP's ideals and objectives as a Company and seeks in the partnership with the private sector an ideal solution. Such solution does not imply delegation of SABESP's core services to the private initiative. The Company needs and wants to keep its know-how in the provision of sanitation services as its true legacy. There are several ways and possibilities according to Brazilian law, but which is the most suitable for SABESP?

Keywords: SABESP. Sanitation. Public-Private Partnerships. Concession. Public Works. Asset Lease.

SUMÁRIO

1 CASO DE ENSINO.....	9
2. NOTAS DE ENSINO	19

1 CASO DE ENSINO

1. O setor de saneamento básico: realidade e necessidade de universalização

O desejo de universalização do saneamento básico no Brasil não é recente, ganhando ainda mais notoriedade na década de 1970, com a criação das empresas públicas de saneamento para atuação em escala estadual e políticas de investimento público no setor, em especial o Plano Nacional do Saneamento (PLANASA). Depois de tantos anos, permanece urgente e atual a necessidade de garantir melhores condições de vida e saúde à população por meio do acesso ao saneamento básico, ainda precário em muitas áreas do país. Um trabalho árduo e contínuo que demanda, para além do esforço dos entes governamentais e de políticas públicas bem estruturadas, investimento intensivo de capital.

Recente pesquisa¹ ilustra a dimensão do problema mostrando que em 2019 o volume total de água consumida no Brasil foi de 9,9 bilhões de m³ e deste, apenas 46% ou 4,17 bilhões de m³ de efluentes urbanos foi tratado, restando ainda um percentual de 41,9% ou 4,15 bilhões de m³ que sequer foi coletado. Mesmo no Estado de São Paulo, que possui índices bem acima da média brasileira² o setor segue como uma preocupação central dada sua essencialidade e a demanda crescente da população.

Os números de São Paulo são resultado de uma combinação de esforços, sobre os quais a SABESP – Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo tem papel crucial. Desde sua criação, em 1973³, a Companhia se dedica a ampliar os serviços de saneamento no Estado e a enfrentar os obstáculos impostos pelo setor, especialmente em relação às dificuldades de obtenção de financiamento público que se evidenciaram no final da década de 90 e início dos anos 2000. Ainda que atualmente as metas de universalização pareçam mais factíveis de serem alcançadas, está longe ser suficiente ou ideal. Desta forma, o Estado, a SABESP e os seus investidores buscam modelos, projetos e regulamentações capazes de melhorar os serviços, suprir a população e sobretudo a necessidade dos vultosos e constantes investimentos que o setor requer.

2. A limitação de financiamento público no setor de saneamento básico nos anos 2000

Um marco para a Administração Pública quanto ao refreamento dos gastos públicos e à saúde fiscal, o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 trouxeram consigo o esforço do

1 ABCON e SINDCON. Panorama 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/uploads/Estudo---PANORAMA-SETOR-PRIVADO-NO-SANEAMENTO-2019.pdf>. acessado em 03/06/2020.

2 A pesquisa “Panorama 2017” também cita que, segundo dados do SNIS, 98,6% da população paulista está abastecida com água e 82,18% da população conta com os serviços de coleta de esgoto, dos quais, 64,56% são devidamente tratados.

3 A SABESP foi criada em 1973, por meio da Lei Estadual nº 119, de 29 de junho de 1973. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1973/lei-119-29.06.1973.html>. Acessado em 03/06/2020.

Governo Federal em balancear a saúde financeira pública via implementação de diversas políticas de contenção de gastos públicos e de endividamento da União, Estados, Municípios, suas autarquias e as empresas estatais.

Neste contexto, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2827/20014, limitava o montante que poderia ser utilizado para realização de operações financeiras entre instituições financeiras e entidades do setor público (dentre elas, as empresas públicas), impactando no acesso ao crédito pelos entes públicos e conseqüentemente à consecução das políticas públicas em diversos setores, inclusive o saneamento ambiental.

No setor de saneamento não foi diferente. A limitação à contratação de empréstimos e financiamentos impostas pelo Banco Central no começo dos anos 2000 impediu as companhias públicas de alavancarem seus investimentos⁵ e colocou-as em cheque: ao mesmo tempo que estas possuíam o dever de investir no setor para alcançar as metas de universalização do saneamento básico no país, se viam impossibilitadas de conseguir financiamento no mercado e, portanto, enormemente limitadas em recursos. Vale ressaltar que, historicamente, tais empresas recorreram exclusivamente aos bancos públicos para os financiamentos, sendo que a prática do financiamento no mercado teve início expressivo a partir do fim da década de 2000, apesar de ainda hoje ser restrita a poucas companhias públicas.

Em meio a tantas restrições, a promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007⁶, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico tendo como norte a universalização dos serviços de saneamento básico e estipulação de metas quantificadas, pressionou ainda mais o setor. A retomada dos investimentos era urgente e a articulação entre agentes governamentais e setor privado na busca de formas de desbloquear o crédito ao setor público e, sobretudo alavancar os investimentos em saneamento básico no país, passavam do mero desejo de universalização para prioridade imediata⁷.

3. Os desafios da SABESP

4 Disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf e no Anexo 2 e, deste caso. Acessado em 03/06/2020.

⁵ Vide https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000200003&script=sci_arttext&tlng=pt. Acessado em 05/11/2020.

⁶ Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acessado em 03/06/2020.

Vide https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000300004&script=sci_arttext&tlng=pt. Acessado em 05/11/2020

⁷ Vide <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/6185>. Acessado em 06/11/2020. Vide <https://www.tratamentodeagua.com.br/wp-content/uploads/2017/11/V-108.pdf>. Acessado em 06/11/2020.

A SABESP, como uma das maiores empresas de saneamento público⁸ da América Latina e responsável pelo atendimento do mais populoso estado brasileiro e de cerca de 360 municípios, encontrava-se no epicentro desse dilema.

Nos anos de 2007 e 2008 a situação do saneamento no Brasil, de modo geral não era animadora⁹ e sofria reflexos dos anos de restrição ao crédito no setor. Porém, para a SABESP, se mostrava ainda mais particular dado que, vencidos os grandes entraves postos no começo dos anos 2000, a Companhia estava se alavancando bastante, tinha bons projetos, planos e financiamentos internacionais, mas sofria a restrição de que seu maior financiador em potencial, a Caixa Econômica Federal, que limitou a oferta de créditos em cumprimento à Resolução 2827/2000. Assim, mesmo havendo recursos disponíveis na CEF, a falta de crédito impediu a SABESP de continuar a se alavancar, o que a levou a buscar outros meios.

Era preciso encontrar uma alternativa que definitivamente destravasse o setor e permitisse que a SABESP, com o financiamento necessário, usasse seus recursos, ampliasse seus projetos e conseguisse atender melhor a população, primordialmente no interior do Estado.

O corpo diretivo da Companhia e principalmente sua Presidência – responsável em última medida por tomar as decisões de investimento da Companhia – mostravam-se preocupados com a questão e ávidos por uma solução.

Fernando Marcato, assessor da Presidência e responsável pela condução de assuntos estratégicos da Companhia, tinha um objetivo certo: a busca de modelos que se mostrassem hábeis a contornar as limitações de contração de financiamentos para companhias públicas existentes e, que ao mesmo tempo, apresentassem soluções para os investimentos em infraestrutura necessários para que a SABESP atingisse as metas de atendimento da população nos municípios e em todo Estado de São Paulo.

A equipe tinha nas mãos o grande desafio de encontrar alternativas inovadoras a ponto de resolver o entrave em que a Companhia e o próprio setor se encontravam e, ao mesmo tempo, aceitas no mercado, econômica e financeiramente estruturadas e seguras do ponto de vista jurídico e social. Capazes, portanto, de serem aceitas e efetivamente implementadas pelo corpo

8 Segundo análise da S&P Global Ratings, realizada em 17 de abril de 2019: “A Sabesp é a maior prestadora de serviços de água e de esgoto na América Latina, com base no número de clientes e nas receitas líquidas. A empresa opera sistemas de água e esgoto em 369 municípios de São Paulo, estado que responde por quase 32% do PIB brasileiro. Em 31 de dezembro de 2018, as receitas ajustadas da empresa foram de R\$ 12,4 bilhões e seu EBITDA ajustado de R\$ 5,7 bilhões”. A análise completa encontra-se disponível em [http://www.sabesp.com.br/Sabesp/filesmng.nsf/C0371039F8E981E6832583E000793CBE/\\$File/SABESP_FA_P_2019APR17.pdf](http://www.sabesp.com.br/Sabesp/filesmng.nsf/C0371039F8E981E6832583E000793CBE/$File/SABESP_FA_P_2019APR17.pdf). Acessado em 03/06/2020.

9 Ver dados do Ministério das Cidades, de 2008, no Anexo 1, deste caso.

diretivo da Companhia, bem como sustentáveis ante aos possíveis questionamentos dos órgãos externos, como os rígidos órgãos de controladoria.

Observando os caminhos que o Governo do Estado de São Paulo estava trilhando, por meio de programas de incentivo a parcerias com o setor privado, bem como com mudanças legislativas, Fernando com sua experiência, sabia que as alianças com o setor privado - as chamadas parcerias em sentido amplo – eram um bom caminho a ser percorrido na tentativa de alavancar os investimentos e seguir com os projetos de expansão almejados pela SABESP.

A urgência de uma solução se mostrava cada dia mais evidente, sendo que o próximo alvo da SABESP era a readequação, implantação e ampliação das diversas estruturas componentes do sistema de abastecimento de água no Município de Franca¹⁰. Este deveria ser inteiramente construído antes de estar apto a ser operado, combinando ao componente da operação – de largo conhecimento da SABESP – um enorme componente de construção – mas longe das finalidades primordiais da Companhia. Não era intenção das equipes da SABESP, estrategicamente, delegar a terceiros suas atividades-fim, ou seja a operação de sua infraestrutura e serviços.

De modo que, para esse projeto específico e para outros futuros semelhantes, o modelo de implementação escolhido deveria ser capaz de atender às necessidades provenientes de ambos os componentes, aproveitando-se da máxima expertise da Companhia e considerando seu desejo de se manter à frente do que lhe é mais caro, ou seja, seu objetivo essencial de prestadora e operadora de serviços de saneamento no Estado.

Para tanto, não havia caminho único. Considerando a participação do setor privado, um modelo que poderia ser utilizado pela SABESP seria uma modalidade de concessão precedida de obra pública. Nesse modelo, regido pela Lei Federal nº 8.987/1995¹¹ e devidamente antecedido de procedimento licitatório para a seleção do concessionário, este, com financiamento próprio e responsabilidade exclusiva pelo pagamento de suas prestações, realizaria os investimentos relativos ao sistema de abastecimento de água tratada e o operaria unicamente por tempo suficiente até a recuperação do investimento realizado. Ao final da concessão, a infraestrutura seria revertida para a SABESP.

10 O Plano de obras da SABESP para as redes e ligações de água, compreendido no período entre 2007 e 2016, inclui o remanejamento de 82,6 km de rede secundária de água e 4.770 ligações de água, bem como o prolongamento de rede de água. Ainda, havia previsão da ampliação do sistema de abastecimento de água, conforme Avaliação Econômico-Financeira da nova contratação dos serviços de água e esgoto no município de Franca e Plano de Saneamento Municipal de Água e Esgoto do Município de Franca, disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Franca.pdf. Acessado em 03/06/2020.

11 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acessado em 03/06/2020.

Já conhecido e repetidamente utilizado, o que lhe trazia vantagem, o modelo de concessão precedida de obra pública poderia se apresentar, por outra ótica, limitado frente a escala de demanda dos projetos da SABESP. Aos olhos dos potenciais concessionários, por exemplo, o montante de investimentos necessários seria de difícil amortização nos tempos comumente utilizados em projetos envolvendo obras públicas. O fato de se ter um modelo já testado e amparado por lei precisava, nesse caso, ser sopesado por Fernando e sua pela equipe da SABESP com a sua potencial baixa atratividade ao mercado.

Uma segunda e mais inovadora opção era modelar um plano de concessão do sistema de abastecimento de água de Franca por meio de um contrato de Parceria Público-Privada (as chamadas PPPs, em sentido estrito), no qual seria delegada à iniciativa privada, por prazo determinado, a implantação das obras e estruturas e a sua operação. Ao término da concessão, os ativos seriam permanentemente repassados para a SABESP. Foi esta uma solução que, em linhas gerais e em primeira análise, cumpria o requisito de manter a austeridade das contas da Companhia em dia e conseguir, por meio da iniciativa privada, financiamento para execução da obra necessária, já que nesse caso, o eventual tomador do financiamento para o projeto seria o parceiro privado, escolhido pela SABESP também via processo licitatório idôneo.

Novo, mas dentro da categoria das já conhecidas concessões de serviços públicos¹²o modelo de PPPs foi instituído pela Lei Federal nº 11.079/2004¹³, que prevê duas modalidades de contratação: a concessão administrativa, que se traduz em contrato de prestação de serviços no qual o parceiro público é usuário direto ou indireto dos serviços e que pode envolver a execução de obra e fornecimento de bens; e a concessão patrocinada, um contrato de concessão de serviços ou obras públicas que envolve não só a cobrança de tarifas dos usuários, mas também uma contraprestação pecuniária do parceiro público.

Em ambas as modalidades de PPPs, assim como na concessão precedida de obra pública, há delegação dos serviços públicos à iniciativa privada. Ou seja, o parceiro público, ainda que não perca a titularidade dos serviços prestados – o que nunca acontece em concessões de serviços públicos – acaba por deixar de ser o protagonista de sua prestação, passando esse papel, enquanto durar a parceria, ao parceiro privado, que executará o objeto contratado de forma integral. No caso das PPPs, estas são inclusive proibidas de serem realizadas por lei quando seu objeto for unicamente fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública¹⁴.

12 Regidas pela Lei Federal nº 8.987/1995 - Lei das Concessões e já utilizadas em boa escala na Administração Pública.

13 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acessado em 03/06/2020.

14 Vide art. 2º, parágrafo 4º, III da Lei Federal nº 11.079/2004. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acessado em 07/06/2020.

Ainda que incipientes, as PPPs sem dúvida representavam um modelo robusto, baseado em lei própria, já testado no mercado de saneamento básico e inclusive pela própria SABESP em seu projeto do Alto Tietê,¹⁵ bem como validado tanto pelos órgãos internos do Estado de São Paulo, como sua Procuradoria, como pelos órgãos externos. Ofereciam, portanto, a segurança jurídica almejada pela equipe da SABESP e apresentavam boas possibilidades de utilização para o projeto de Franca.

De toda sorte, a segurança não era o único ponto a ser analisado. A robustez do modelo de PPPs impunha uma série de burocracias e regras relativas à sua implementação, as quais a SABESP acabara de longamente experimentar no seu projeto do Alto Tietê, como a necessidade de aprovações para o modelo impostas pelo próprio Governo do Estado de São Paulo, a morosidade que isto implicava e o considerável tempo decorrido desde sua idealização até sua efetiva implementação. Todos esses aspectos, somados ao de que ambos os modelos implicariam na delegação ao potencial parceiro privado tanto da execução da obra quanto, em alguma medida, da própria operação do sistema - mesmo que não completamente, como foi o caso do projeto do Alto Tietê - ¹⁶, precisavam ser levados à Presidência da SABESP de forma estruturada para tomada de decisão. O momento, no entanto, não parecia ideal. Outras soluções precisavam ser levantadas para que, ao fim, a melhor decisão fosse tomada.

4. Uma nova possibilidade: o modelo de Locação de Ativos proposto pela Caixa Econômica Federal

Nesse cenário, aproximava-se da SABESP e de Fernando, a equipe de financiamento e de projetos da Caixa Econômica Federal (CEF), coordenada pelo seu superintendente que, desde o final dos anos 1990 lidava com a questão do contingenciamento de crédito ao setor público e com a falta de estrutura de projetos de saneamento básico que evoluíssem o setor privado. Ao lado das empresas públicas como a SABESP, que sofriam com a restrição ao crédito, a CEF também buscava alternativas de fazer operações de crédito capazes de alcançar os operadores públicos e que não comprometessem seu endividamento público.

Depois de muita elaboração, a CEF, apresentava e divulgava em eventos e reuniões pelo país inteiro um modelo considerado inovador para solucionar o entrave do financiamento e

15 Refere-se a PPP do Sistema Produtor do Alto Tietê, que teve seu contrato na modalidade de concessão administrativa assinado pela SABESP em junho de 2008 (Disponível em :<https://www.investe.sp.gov.br/noticia/sabesp-assina-sua-primeira-ppp/>. Acessado em 15/06/2020.

16 No projeto do Sistema produtor do Alto Tietê a SABESP permaneceu como delegatária dos serviços públicos e operadora da estação de tratamento de água alvo do Projeto, permitindo a delegação da construção, manutenção e alguns serviços pertinentes a estação de tratamento de água ao setor privado.

atender a enorme necessidade de investimento do setor de saneamento básico. O modelo intitulado e estruturado na forma de uma locação de ativos serviria as companhias de saneamento básico brasileiras e foi apresentado como uma potencial solução para os projetos da SABESP, dentre os quais o de Franca.

Decorrente do incentivo federal ao investimento privado em saneamento básico, com a inclusão em 2007 deste setor no Programa de Aceleração de Crescimento – PAC¹⁷ do Governo Federal e, tendo em vista que a CEF, como administradora dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS¹⁸, possuía capital suficiente a ser destinado exclusivamente ao setor privado para financiamento de projetos de saneamento básico no Brasil¹⁹ o modelo de locação de ativos alinhava-se a nova Política Nacional de Saneamento Básico, que previa a obrigação da União de aplicar recursos financeiros em ações que permitam o acesso universal ao saneamento básico²⁰.

Inspirado no direito privado, especialmente na figura do “leasing” regulamentado pela Lei Federal nº 7.132/1983²¹, mas com a incorporação de regras do direito público, notadamente da Lei Federal nº 8.666/1993²², o modelo de locação de ativos não tinha como característica a delegação da prestação do serviço – operação do sistema de água, no caso – ao parceiro privado.

Trata-se de contrato de cessão de direito de uso de ativos públicos pública cumulado com locação de infraestrutura, no qual o parceiro público cede o direito de uso de uma área pública a um parceiro privado, previamente selecionado via processo licitatório e constituído como uma Sociedade de Propósito Específico (SPE)²³, que, em contrapartida, se compromete a realizar obras de infraestrutura na área cedida. Essas obras serão locadas pelo parceiro público ao privado, por um preço pré-definido contratualmente - que deverá amortizar o investimento e remunerar o parceiro privado pela locação. Ao final do contrato a infraestrutura reverte-se novamente ao parceiro público.

17 O PAC visava associar o aumento de investimentos públicos em infraestrutura com aperfeiçoamento da política fiscal e medidas de desoneração e incentivo ao investimento privado.

18 Vide <https://www.scielo.org/article/sausoc/2014.v23n2/432-447/pt/>. Acessado em 07/11/2020.

19 Por força da Resolução CCFGTS 411/2002. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98211>. Acessado em 07/06/2020,

20 Lei Federal nº 11.445/2007, Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes: II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acessado em 03/06/2020.

21 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7132.htm. Acessado em 07/06/2020.

22 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98211>. Acessado em 07/06/2020.

23 Modelo no qual se constitui uma nova sociedade, limitada ou anônima, com um objetivo específico e determinado, que, nos casos de concessões, PPPs e locação de ativos, é o de explorar o projeto para qual foi criada.

5. O futuro dos projetos da SABESP

Após a apresentação do modelo da locação de ativos, Fernando Marcato e sua equipe na SABESP passavam a incluir na sua já difícil missão de apresentar e avaliar modelos possíveis para os próximos projetos estratégicos da companhia, notadamente o de Franca, a avaliação e a possível inclusão da locação de ativos como uma solução viável para a Companhia. Foram observadas boas possibilidades da locação de ativos e seu caráter inovador, mas com cautela, precisando-se garantir que a inovação do modelo não esbarrasse na sua concreta viabilidade de implementação e na sua segurança jurídica. Afinal, nenhuma lei havia sido alterada ou criada para que o modelo fosse estruturado.

A aprovação de qualquer um dos modelos (concessões precedidas de obras públicas, PPPs ou locações de ativos) envolvia, para além do corpo legal e diretivo da SABESP, importantes e decisivos stakeholders, como a Procuradoria do Estado e os órgãos de controle. O modelo a ser escolhido, seja ele qual fosse, precisava estar alinhado com os valores de todas as instituições envolvidas.

Com essa finalidade e dentre outras medidas tomadas, como a profunda análise do novo modelo pela equipe técnica e jurídica da SABESP, sempre em contraposição as alternativas existentes, foi formulada, em nome do Conselho de Administração da SABESP, uma consulta à Procuradoria Geral do Estado sobre a viabilidade jurídica da locação de ativos. A consulta foi feita especialmente sobre a possibilidade de a SABESP instaurar licitação pública para o projeto de obras e ampliações do sistema de abastecimento de água no Município de Franca, utilizando-se do modelo de locação de ativo nos moldes propostos pela CEF.

Foram, para tanto, elaborados quesitos à Procuradoria que representavam as principais dúvidas da SABESP sobre o modelo com a ideia de compreendê-lo melhor e ter mais subsídios para compará-lo qualitativamente com os outros modelos passíveis de utilização,

Respondendo aos referidos quesitos, em seu parecer²⁶, o Procurador Geral do Estado esclareceu que a locação de ativos se diferencia de um contrato de locação comum, de uma parceria público-privada ou de uma concessão precedida de obra pública. Isso porque, nesse modelo, não há remuneração do parceiro privado ou mesmo participação deste na exploração dos serviços, sendo seu papel resumido ao de construtor e locador da infraestrutura ao Poder Público, já que detentor do direito de uso do ativo locado.

²⁶ Parecer disponível no Anexo 4 deste caso.

Na visão do Procuradoria se estava diante de um modelo entendido, em uma primeira análise, como viável juridicamente e compatível em suas características com as leis vigentes, além de não vincular ou obrigar o eventual parceiro privado a financiar o projeto exclusivamente com a CEF.²⁷

Nesse cenário, a locação de ativos passou a ser mais uma opção capaz de ser considerada pela SABESP, juntamente com as outras propostas e com o seu próprio juízo sobre os modelos, para a decisão final da Presidência da Companhia.

Muitos fatores cercavam a decisão final e precisavam ser sopesados: (i) as facilidades da repetição de um modelo já muito experimentado como a concessão precedida de obra pública, calcada em lei, validada por órgãos internos e de controle e amplamente utilizada em diversos setores da Administração Pública, mesmo que talvez pouco atrativo ao mercado; (ii) a robustez e a segurança das PPPs e sua confiável estrutura jurídica, mesmo que revestidas de grande burocracia e longo tempo na sua implementação; (iii) o dilema de delegar ou não parte da operação dos serviços essenciais da SABESP ao potencial parceiro privado sob a ótica dos próprios objetivos e da estratégia pretendida pela Companhia; e, por fim (iv) a utilização da locação de ativos, modelo inovador e bem avaliado tecnicamente mas embasado em uma interpretação legislativa, pouco testado e ainda não analisado em profundidade pelos órgãos internos do Estado e pelas cortes de contas.

A decisão final agora cabia ao corpo máximo diretivo da SABESP, junto aos esforços das equipes técnicas e jurídicas em dirimir quaisquer dúvidas técnicas e apaziguar eventuais divergências e resistências dentro da própria Companhia, sempre em prol do modelo mais adequado e eficaz.

²⁷ Na visão da Procuradoria, definia-se juridicamente a locação de ativos como uma modalidade de contratação atípica no âmbito da Lei Federal nº 8.666/1993, que não a ofende mas, ao contrário, submete-se as suas regras especialmente no que respeita seu artigo 62, §3º. Viável, portanto, desde a possibilidade de cessão de áreas pela companhia de saneamento à entidades privadas passando pela a duração do contrato de locação de ativos por mais de 5 anos (prazo improrrogável em contratos de execução de obra pública), até seu mecanismo de pagamento.

2. NOTAS DE ENSINO

1. Sinopse

Em 2008 a SABESP encontra-se diante de um impasse para continuidade de seus projetos e de seu plano de expansão de investimento em saneamento básico no Estado de São Paulo: mesmo depois de anos de crise e refreamento de crédito no setor e de todas as dificuldades enfrentadas pelas companhias de saneamento, a SABESP tem recursos disponíveis e grandes projetos em sua carteira – notadamente a construção e operação de um sistema de abastecimento de água no Município de Franca – mas sofre com a restrição de que seu maior financiador em potencial, a Caixa Econômica Federal, lhe impõe limites regulatórios de crédito (pela sua natureza de empresa pública). Visando seguir com seus planos (com o financiamento necessário) e destravar os investimentos no setor de saneamento básico, a SABESP busca pelo modelo de projeto que mais se aproxime dos seus ideais e objetivos como Companhia e que, ao mesmo tempo que vençam as restrições de crédito e busquem, na parceria com o setor privado uma solução, não importem na delegação de seus serviços primordiais à iniciativa privada, visto que, como uma das mais bem avaliadas empresas de saneamento básico na América Latina, possui um know-how na prestação de serviços que pretende manter como legado único.

Os modelos regulamentados pela legislação brasileira e comumente usados pelo mercado até esse momento – basicamente a concessão de serviços precedida de obra pública e as parcerias público privadas strictu sensu - PPPs apresentavam-se com opções para a SABESP, mas precisavam ser bem avaliadas, com todos os seus prós e contras devidamente sopesados para que, após decisão da Presidência da Companhia, fossem ou não adotados no próximo projeto da SABESP. Ao lado dessas opções, um novo modelo apresentado pela Caixa Econômica Federal – a locação de ativos – surge no radar da SABESP, junto com dúvidas e incertezas acerca de sua viabilidade jurídica e potencial aprovação pelos órgãos de controle e demais stakeholders importantes para a SABESP, um modelo *suis generis* e pouquíssimo testado em 2008. Cabe a SABESP analisar todas as caminhos – os já existentes e o inovador – a fim de decidir o melhor modelo de projeto para o sistema de abastecimento de Franca e para os futuros almejados pela Companhia.

2. Objetivos de ensino e uso recomendado

Espera-se que os leitores do caso entendam os processos decisórios e os desafios da SABESP, como companhia pública (e da administração pública em geral) na escolha dos

melhores modelos e formas de implementação dos seus projetos e, em larga medida, das políticas públicas nas quais eles se inserem. Em um primeiro momento, e em muitos casos, principalmente envolvendo entidades tradicionais e muito robustas do ponto de vista organizacional e de governança, como a SABESP, a opção pelo que já é praticado no setor e tem pleno respaldo da legislação vigente parece óbvia e a inovação fica em segundo plano. Os projetos, no entanto, se analisados sob um prisma mais amplo e voltado para a sua efetiva concretização, tem, respeitada a legislação vigente, potencial para se tornarem inovadores no cenário da Administração Pública.

Os leitores devem ser capazes de compreender que a gestão pública burocrática brasileira também permite a inovação e que a pretensão por modelos diferentes, englobados nos já conhecidos conceitos (como o das parcerias público privadas no caso), é possível, cabendo aos gestores públicos a árdua e sempre desafiadora tarefa de buscar, para além das literais linhas legais, as soluções mais adequadas possíveis para a concretização e gestão dos seus projetos, mesmo que essas representem opções menos utilizadas ou, por muitas vezes, sequer cogitadas pela Administração Pública em geral. Tais modelos podem, ao fim, apresentar vantagens tanto para o setor privado quanto para a Administração Pública.

Sugere-se as seguintes questões de estudo aos alunos como preparação à discussão do caso:

1. O que mais lhe pareceu relevante no dilema enfrentado pela SABESP e na ponderação da escolha de possíveis modelos de projetos?
2. Qual sua opinião sobre o processo de análise e de preparação para a decisão conduzido por Fernando e sua equipe?
3. Que caminho você acha que o corpo diretivo da Sabesp deve tomar? Se existe, qual seria a decisão ideal para a Companhia?

3. Principais conceitos e teorias apresentados

- Universalização do saneamento básico no Brasil e concretização dos fins almejados pelos entes públicos do setor: necessidade de se implementar uma das políticas públicas mais relevantes para o país através de mecanismos práticos que possibilitem alto grau de investimento capaz de transformar a realidade da sociedade brasileira no que se refere ao tratamento e disponibilização de água e esgoto.

- Parcerias público privadas e apoio de investimento privado para concretização de projetos e políticas públicas: utilização do setor privado como apoiador, parceiro e financiador de projetos públicos, sendo este um caminho viável para subsidiar a implementação de políticas públicas, preservando o papel e o protagonistas dos entes públicos e suas funções primordiais como implementadores de políticas públicas.
 - Desdobra-se o conceito de parcerias público privadas – tratado de forma ampla e como mecanismo de concretização de projetos no setor público – em: (i) concessões de serviços públicos precedidas de obra pública; (ii) parcerias público privadas em sentido estrito – PPPs; e (iii) locação de ativos. Ainda que não objetive o caso, sob a ótica de seu objeto pedagógico, explorar e analisar em profundidade cada um desses modelos, são conceitos de grande relevância que além de mostrarem aos alunos o panorama de opções já existentes no setor público, demonstram sua riqueza técnica e complexidade. Podem, portanto, ser explorados no debate do caso seja por um viés mais jurídico, seja por um viés mais econômico ou mesmo como elementos complexos do processo de implementação de políticas públicas, a depender do interesse dos alunos e dos pontos de maior interesse para a disciplina conduzida pelo professor.

- Inovação na gestão pública e na implementação de projetos: possibilidade de inovação na Administração Pública aparentemente engessada, sem alteração da legislação vigente. Compreensão de que os mecanismos legais existentes são bastante rígidos e não necessariamente precisam ser alterados para que haja inovação e de que é possível unir a busca por inovação a necessária segurança jurídica e ao cumprimento de todos os procedimentos e regras impostos pela administração burocrática (a exemplo da realização de procedimentos licitatórios e da necessidade de aprovação de órgãos internos e externos para a concretização de projetos no setor público).

4. Resolução do caso proposto

No caso SABESP, após terem sido levados ao corpo decisório da Companhia pelo gestor Fernando os três modelos sob análise – pensados como mais adequados ao projeto de Franca e a possíveis novos projetos – a SABESP, não sem profundo debate e após já ter recentemente

tido a experiência com a implementação de um projeto de PPP²⁸, optou por concretizar o projeto e realizar os investimentos para ele necessários por meio do novo modelo sugerido pela Caixa Econômica Federal, a locação de ativos, mesmo com as incertezas que o rondavam seja em relação a sua segurança jurídica, seja em relação ao seu funcionamento prático, pouco testado.

Nesse modelo e com o financiamento da própria Caixa Econômica Federal a SABESP encontrou uma solução para que os investimentos em infraestrutura fossem executados pelo setor privado e, ao mesmo tempo, para que a gestão e operação dos novos ativos no Município de Franca ficassem sob inteira responsabilidade da própria SABESP, a qual não delegaria nenhum de seus serviços primordiais ao parceiro privado.

Tal modelo foi posteriormente submetido ao crivo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que, por meio de decisão colegiada no TC nº 009692/026/1229, atestou a legalidade da locação de ativos e da condução do processo licitatório do modelo pela SABESP. Depois disso e atualmente, o modelo, em que pese ainda visto como não tradicional no âmbito das parcerias público privadas, foi adotado em diversos outros projetos (além do de Franca), seja no setor de saneamento pela própria SABESP³⁰, seja por outras companhias do setor³¹ ou mesmo por outros setores que não o de saneamento³².

²⁸ Refere-se a PPP do Sistema Produtor do Alto Tietê, que teve seu contrato na modalidade de concessão administrativa assinado pela SABESP em junho de 2008 (Disponível em <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/sabesp-assina-sua-primeira-ppp/>. Acessado em 15/06/2020.

²⁹ Relatório e voto disponíveis em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/237840.pdf, acessado em 17/06/2020

³⁰ A exemplo do Sistema Melvi – Construção de ETA e estação elevatória em Praia Grande; Sistema Campo Limpo e Várzea Paulista – Construção de ETE em Campo Limpo e Várzea Paulista; do Sistema Parangaba – Construção de ETE e estações elevatórias em São José dos Campos; e Sistema Campos de Jordão – Construção de ETE e estações elevatórias em Campos de Jordão.

³¹ A exemplo da Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal) que assinou um contrato de locação de ativos para esgotamento sanitário na região do Farol ao Jardim Petropolis em Maceió (Disponível em <https://www.casal.al.gov.br/tag/contrato-de-locacao-de-ativos/>. Acessado em 21/06/2020) e da Companhia de Saneamento Básico do Paraná – Sanepar que usou a locação de ativos para ampliação do sistema de esgotamento sanitário nos Municípios de Matinhos e Pontar do Paraná (Disponível em <https://www.infomoney.com.br/negocios/sanepar-anuncia-ampliacao-de-esgotamento-sanitario-no-parana/>, acessado em 21/06/2020.)

³² A exemplo da recente construção de Hospital Municipal de Atibaia, em São Paulo (Disponível em <https://site.oatibaiense.com.br/2019/01/hospital-municipal-sera-construido-com-locacao-de-ativos/>, acessado em 21/06/2020) e da locação de ativos de iluminação pública, no Município de Trombudo Central, Santa Catarina (Disponível em <https://www.trombudocentral.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/28627/codLicitacao/162371>, acessado em 25/06/2020).

ANEXO 1

Ministério das Cidades

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental



Secretaria Nacional de
Saneamento Ambiental

Ministério
das Cidades



2008 – Ano Internacional do Saneamento

- Conforme a OMS, para cada real investido em saneamento, economiza-se aproximadamente 4 reais no sistema de saúde;
- Em média, 65% dos atendimentos ambulatoriais de crianças até 5 anos de idade, são provenientes da ausência de saneamento;
- A má qualidade da água para consumo humano é responsável por parcela significativa dos índices de mortalidade infantil.



Histórico do Min. das Cidades

Trajatória Institucional anterior

- Ministério do Interior
 - BNH (Banco Nacional de Habitação)
- Ministério do Desenvolvimento Urbano
- Ministério da Habitação e do Urbanismo
- Secretaria do Desenvolvimento Regional
- Ministério Ação Social
- Ministério do Bem Estar Social
- Sepurb – Ministério do Planejamento
- Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Casa Civil/PR
- Ministério das Cidades - 2003



Conferência e Conselho das Cidades

Composição do ConCidades

SEGMENTO	Nº
Poder Público Federal	16
Poder Público Estadual e do DF	9
Poder Público Municipal	12
Entidades dos movimentos populares	23
Entidades empresariais	8
Entidades de trabalhadores	8
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	6
ONG's	4
Total	86

O MCidades conta com a **Conferências e o Conselho das Cidades** como **instrumentos de diálogo** com a sociedade.

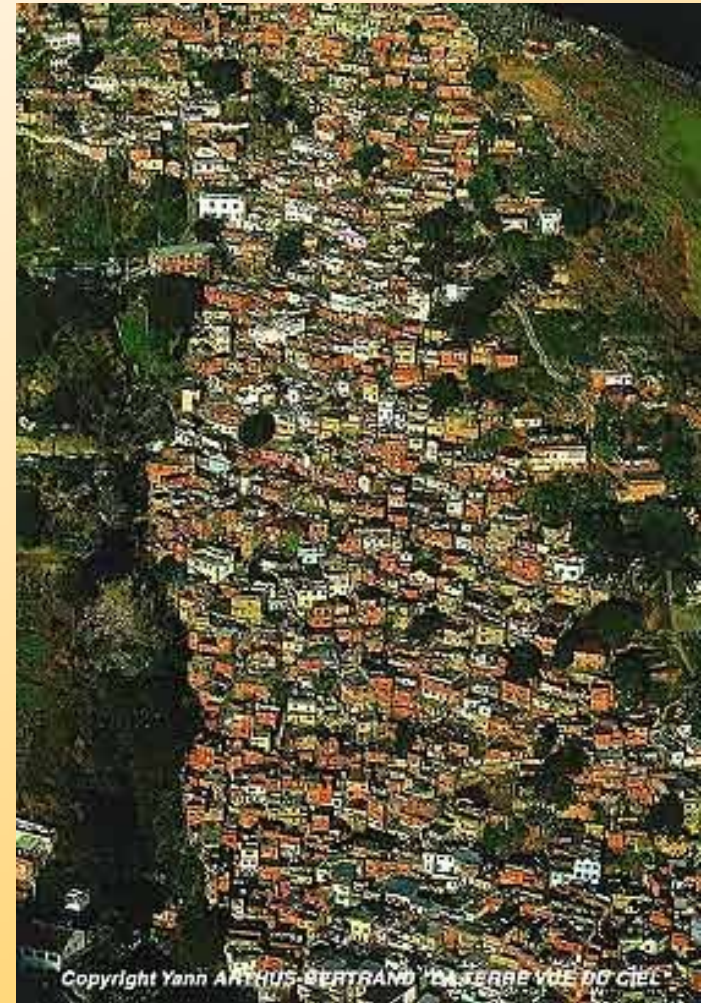
Essa nova forma de gestão, iniciada na administração do Presidente Lula representa a opção por **planejar coletivamente** a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.



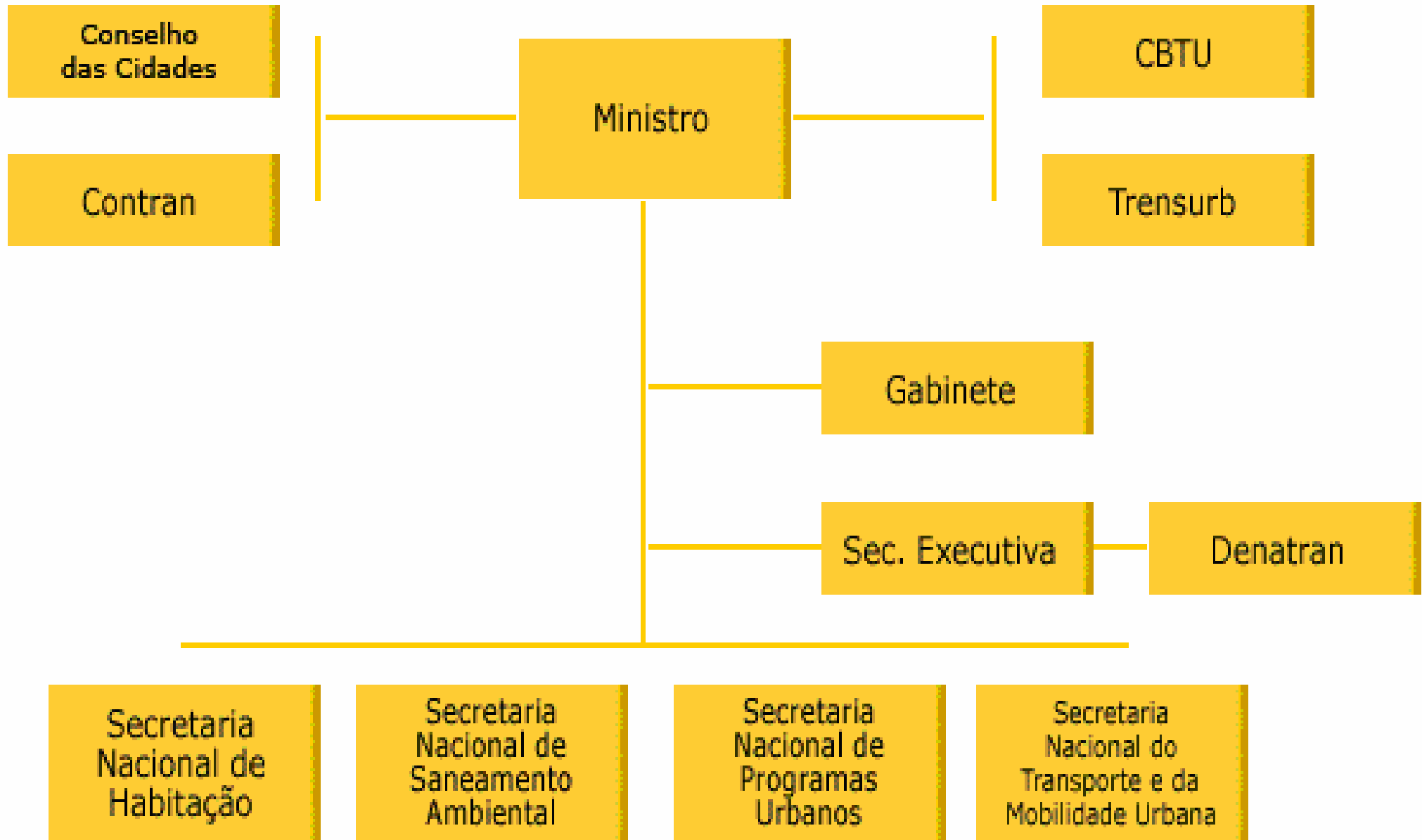
Ministério das Cidades

MISSÃO

Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso à moradia, ao saneamento e ao transporte.



Ministério das Cidades



Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Tem a **Missão** de assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis.

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

Leodegar Tiscoski



Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério das Cidades



Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

- Órgão coordenador da execução da Política Federal de Saneamento Básico e gestor dos recursos no âmbito do Ministério das Cidades;
 - Ênfase na articulação intersetorial no plano federal e demais níveis de governo.
- Atua nos quatro componentes do Saneamento Básico
 - Abastecimento de água;
 - Esgotamento sanitário;
 - Manejo de resíduos sólidos urbanos;
 - Manejo de águas pluviais urbanas.



Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Departamento de Água e Esgoto

Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica

Departamento de Articulação Institucional



Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério das Cidades



Legislação de Interesse dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

- Constituição Federal - Artigos:
 - Dispositivos sobre Gestão Associada (Art. 241), Prestação de Serviço (Art. 175) e Competências Municipal (Art. 30) e Estadual (Art 25) para os serviços públicos de natureza local.
 - Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01)
 - Regulamenta a Política Urbana e Orienta o Planejamento Urbano
- Lei 11.107/2005:
 - Normas gerais para União, Estados, Municípios e DF constituírem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.
 - Decreto 6.017/2007: Normas para a execução da Lei N° 11.107/2005.
- Lei 11.445/2007:
 - Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.



Instrumentos da Política Nacional de Saneamento Básico

- Lei do Saneamento (11.445/07);
- Conferência Nacional das Cidades;
- Conselho das Cidades e o Comitê Técnico de Saneamento;
- Plano Nacional de Saneamento Básico;
- Sistema Nacional de Informações em Saneamento Ambiental - SINISA



Lei 11.445/07 – Diretrizes para o Saneamento Básico

Princípios fundamentais

- ✓ Universalização do acesso
- ✓ Integralidade
- ✓ Componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas
- ✓ Articulação com outras políticas públicas
- ✓ Eficiência e sustentabilidade econômica
- ✓ Transparência das ações (sistema de informações)
- ✓ Controle social
- ✓ Segurança, qualidade e regularidade
- ✓ Integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos



Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

- **Planejamento**
 - Indelegabilidade
 - Planos de saneamento, planos regionais, Plano Nacional
- **Regulação e fiscalização**
 - Instrumentos e informações
 - Delegabilidade.
- **Prestação**
 - Prestação direta.Prestação indireta.
 - Obrigatoriedade de contrato
 - Gestão associada de serviços públicos: o contrato de programa.
- **Controle social**
 - Acesso à informação
 - Órgãos de Representação
 - Canais de participação



O Desafio da implementação da Lei 11.445/07

- Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico
- Incentivo a Estados e Municípios para a elaboração de seus respectivos Planos
- Incentivo ao consorciamento (Lei 11.107/2005) e ao estabelecimento de parcerias com o setor privado.
- Política contínua de Investimentos
 - *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC - Saneamento) - R\$ 10 bilhões/ano*



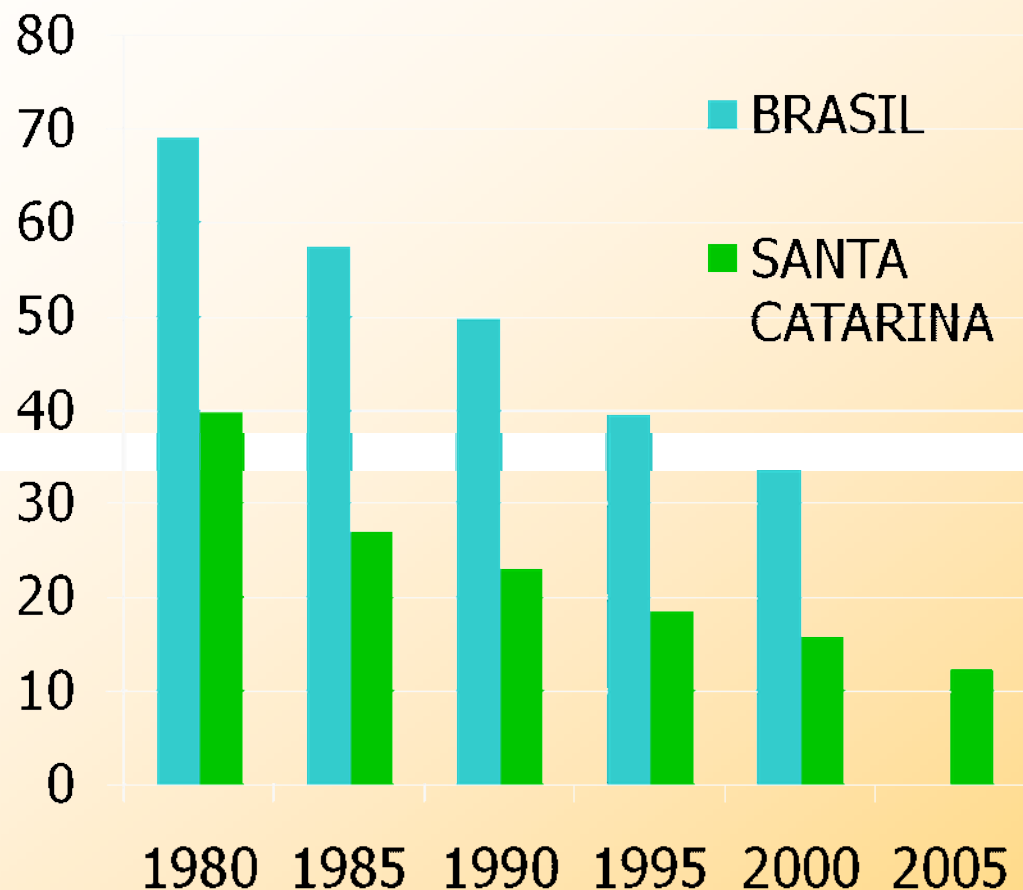


Diagnóstico Setorial



Taxa de Mortalidade Infantil

Dados do Brasil e de Santa Catarina



ANO	BRASIL	SANTA CATARINA
1980	69,12	39,81
1985	57,49	26,83
1990	49,74	22,91
1995	39,60	18,34
2000	33,54	15,66
2005	--	12,18

Fontes: Ministério da Saúde



Saneamento no Brasil: Situação Geral

SNIS 2006 (www.snis.gov.br)

Abrangência	Índice de atendimento urbano (%)		
	Água (I23)	Coleta de esgotos (I24)	Tratamento dos esgotos gerados (I46)
Norte	62,7	6,1	8,4
Nordeste	92,5	26,4	31,9
Sudeste	95,7	69,6	33,7
Sul	99,2	35,2	28,2
Centro-oeste	98,0	45,9	42,8
Brasil	93,1	48,3	32,2

Situação Saneamento – Urbano e Rural

PNSB 2000 - IBGE

- Distribuição de Água: 44 milhões m³/dia;
- Aprox. 40 milhões de brasileiros não tem acesso a rede de água
- Aprox. 80 milhões de brasileiros não são atendidos por redes coletoras de esgoto.
- Coleta Esgotos (rede coletora): 14,5 milhões m³/dia;
 - Tratamento Esgotos: 5,1 milhões m³ /dia;
 - Coleta-se 32,5% do volume produzido;
 - Trata-se 35,2% do volume coletado; e
 - Trata-se 11,7% do volume produzido.



Localização das Carências do Saneamento no Território

Deficit - Censo 2000 - FIBGE			
Área	Água	Esgoto	Lixo
URBANA	38,47%	69,48%	31,20%
RURAL	61,53%	30,52%	68,80%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%



CAPITAIS	UF	População 2000	% COLETA LIXO	% Esgotamento Sanitário - Rede Geral	% Abastecimento de Água - Rede Geral
Belém	PA	1.279.861	95,44	25,70	73,58
Belo Horizonte	MG	2.229.697	98,55	92,32	99,26
Curitiba	PR	1.586.898	99,54	77,34	98,61
DF	DF	2.043.169	96,14	83,48	88,68
Florianópolis	SC	331.784	98,97	47,90	89,67
Fortaleza	CE	2.138.234	95,20	44,40	87,21
Manaus	AM	1.403.796	90,69	32,55	74,44
Natal	RN	709.422	97,61	25,46	97,21
Porto Alegre	RS	1.359.932	99,38	48,11	98,13
Porto Velho	RO	334.585	81,68	8,89	35,24
Recife	PE	1.421.947	96,22	42,86	87,96
Rio de Janeiro	RJ	5.850.544	98,87	77,99	97,81
Salvador	BA	2.440.886	93,42	74,65	96,55
São Luís	MA	867.690	73,15	41,30	78,76
São Paulo	SP	10.406.166	99,20	87,23	98,63

-Fonte: IBGE e SNIS 2006

Secretaria Nacional de
Saneamento Ambiental

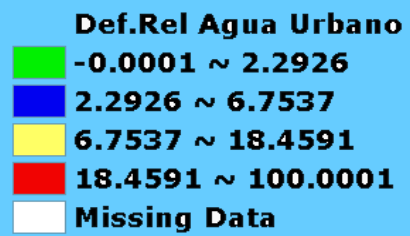
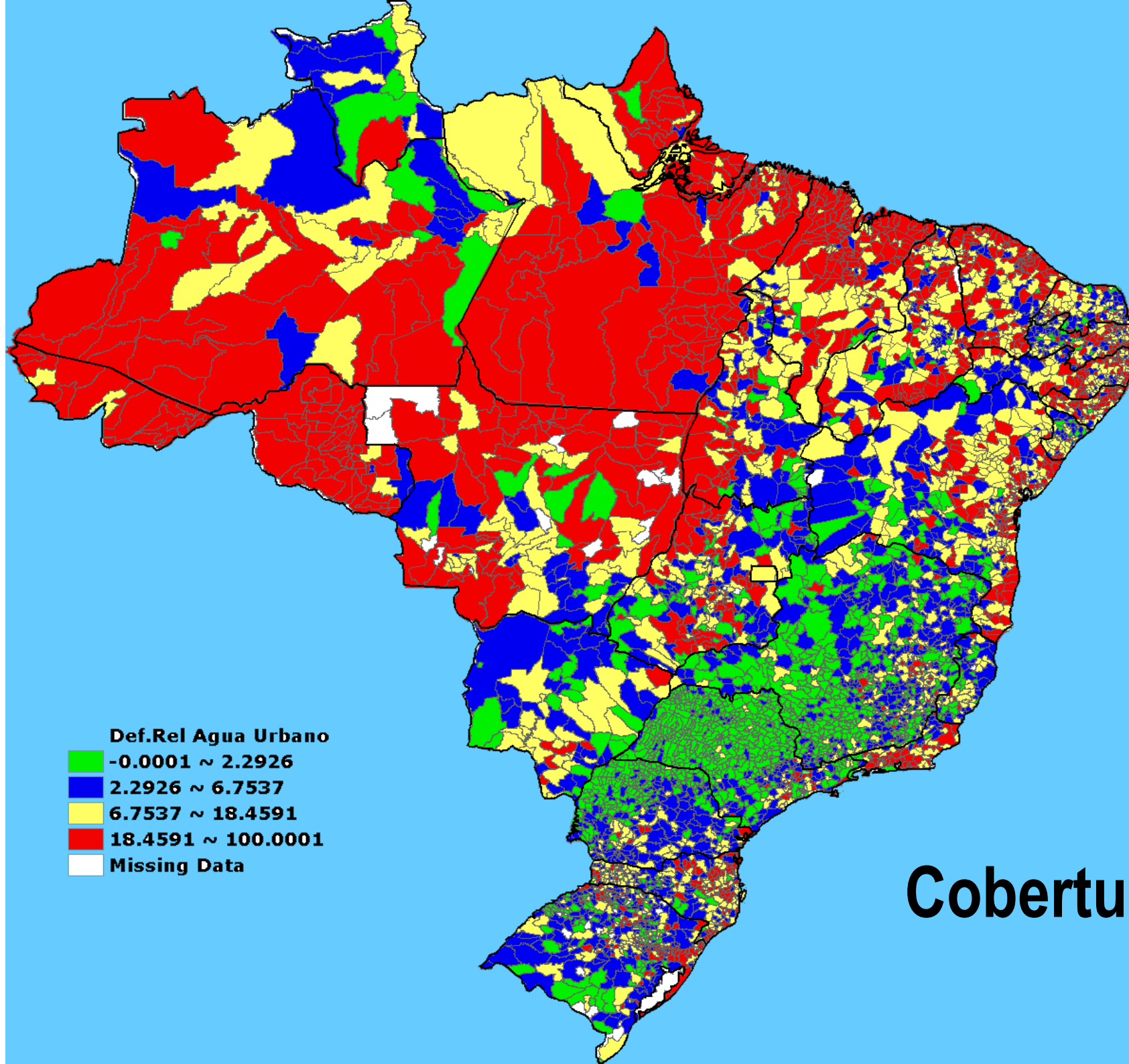
Ministério
das Cidades



Retrato Atual dos Serviços de Esgoto em Santa Catarina

Fonte: ABES - SC

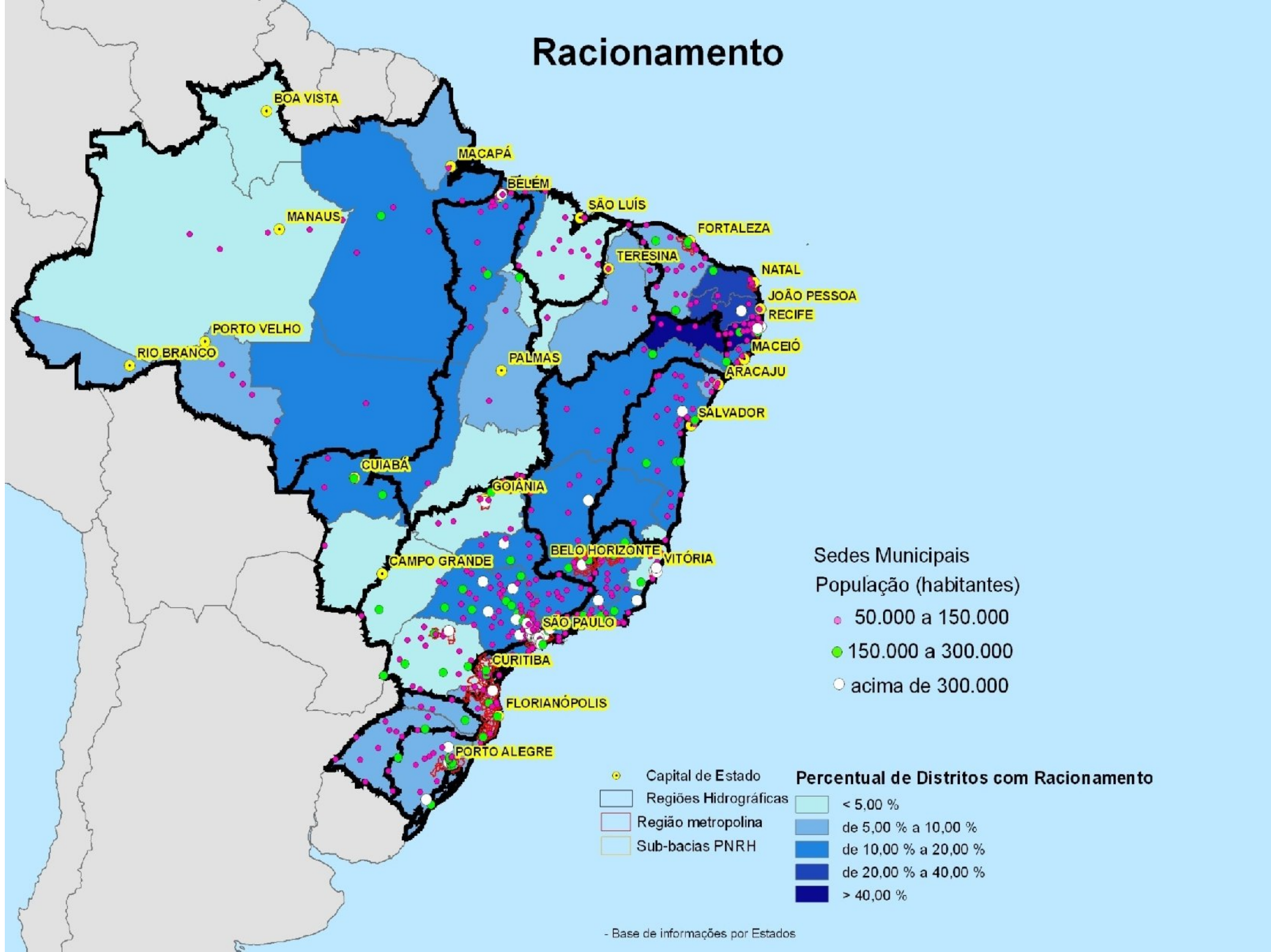
	Quantidade	%
População Total	5.766.435	100%
População atendida por Rede de Esgoto	573.980	9,95%
População Interior	1.918.717	100%
<i>Parcela atendida</i>	81.931	4,32%
População Litoral	3847.718	100%
<i>Parcela atendida</i>	491.049	12,76%
Total de Municípios	293	100%
Municípios com Rede de Esgoto	39	10,24%



Déficit
**Cobertura Urbana
Água**

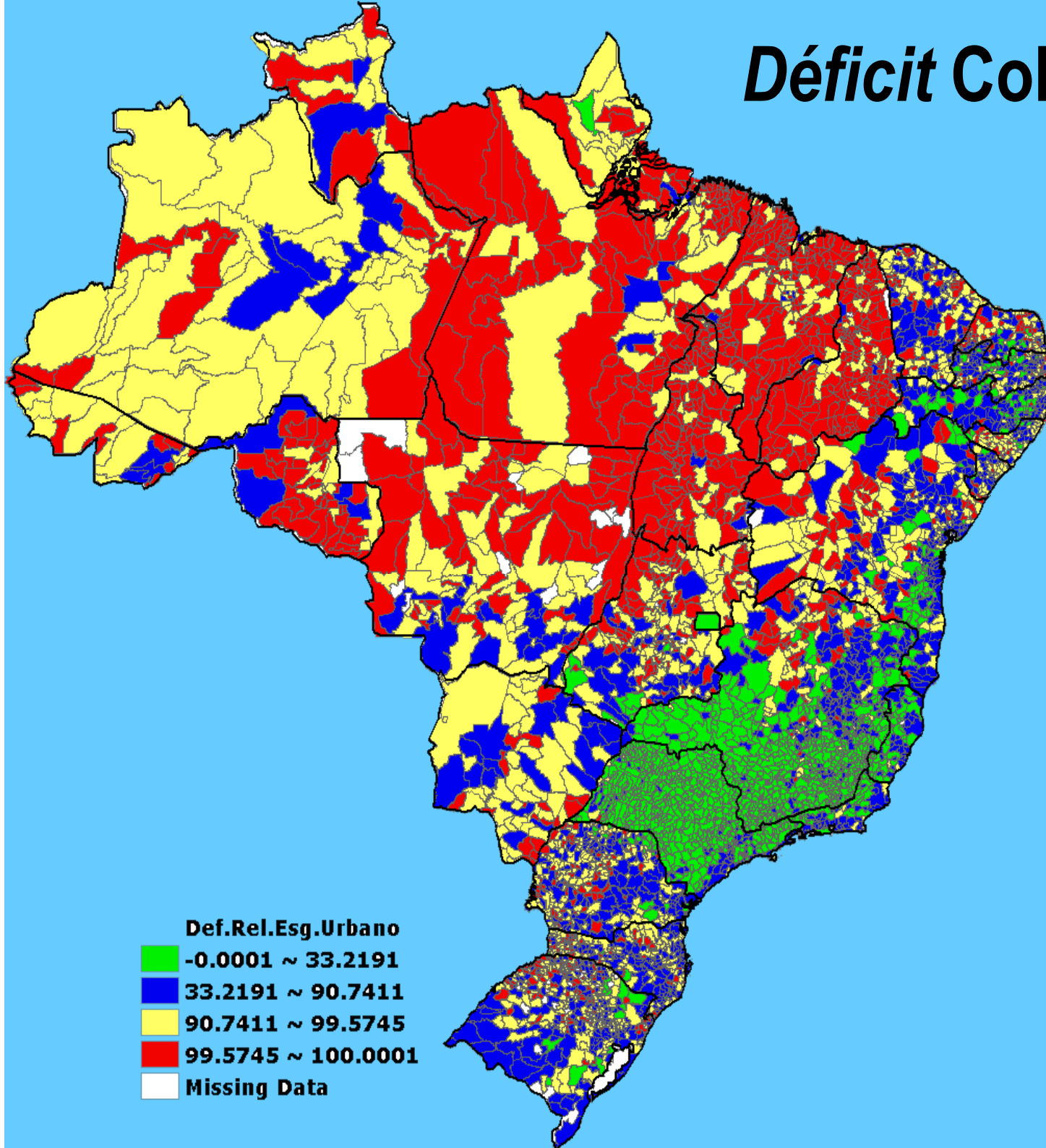
Censo 2000 - FIBGE

Racionamento

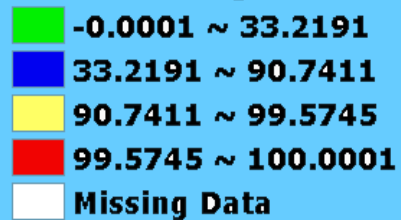


Déficit Cobertura Urbana Esgoto

Censo 2000 - FIBGE



Def.Rel.Esg.Urbano



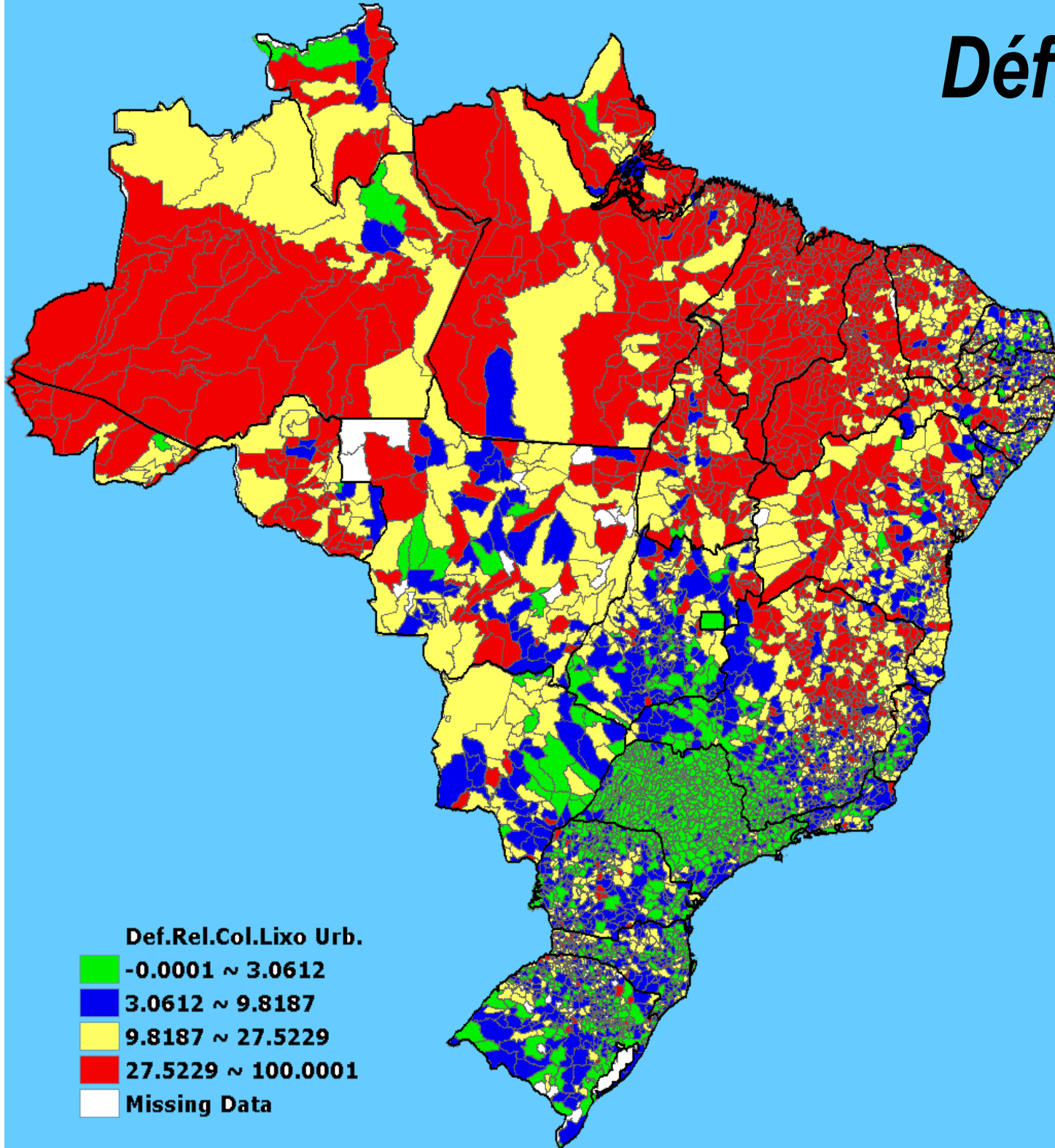
ESGOTAMENTO SANITÁRIO (rede geral)



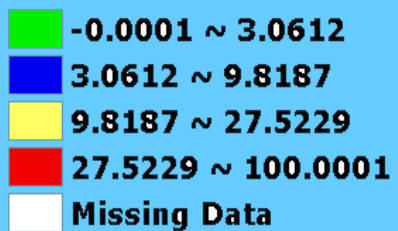
Déficit Cobertura Urbana Lixo

Urbana Lixo

Censo 2000 - FIBGE



Def.Rel.Col.Lixo Urb.



Localização das Carências de Saneamento do Território

- Áreas Rurais (população dispersa e de vilas e povoados com menos de 2.500 hab.)
- Áreas Urbanas de:
 - a) Pequenos Municípios (população menor que 30 mil hab.)
 - b) Regiões Metropolitanas (periferias).
- Municípios com IDH < 0,8 concentram:
 - 71% do déficit de abastecimento de água;
 - 65% de coleta de esgoto;
 - 51% de tratamento de esgoto.

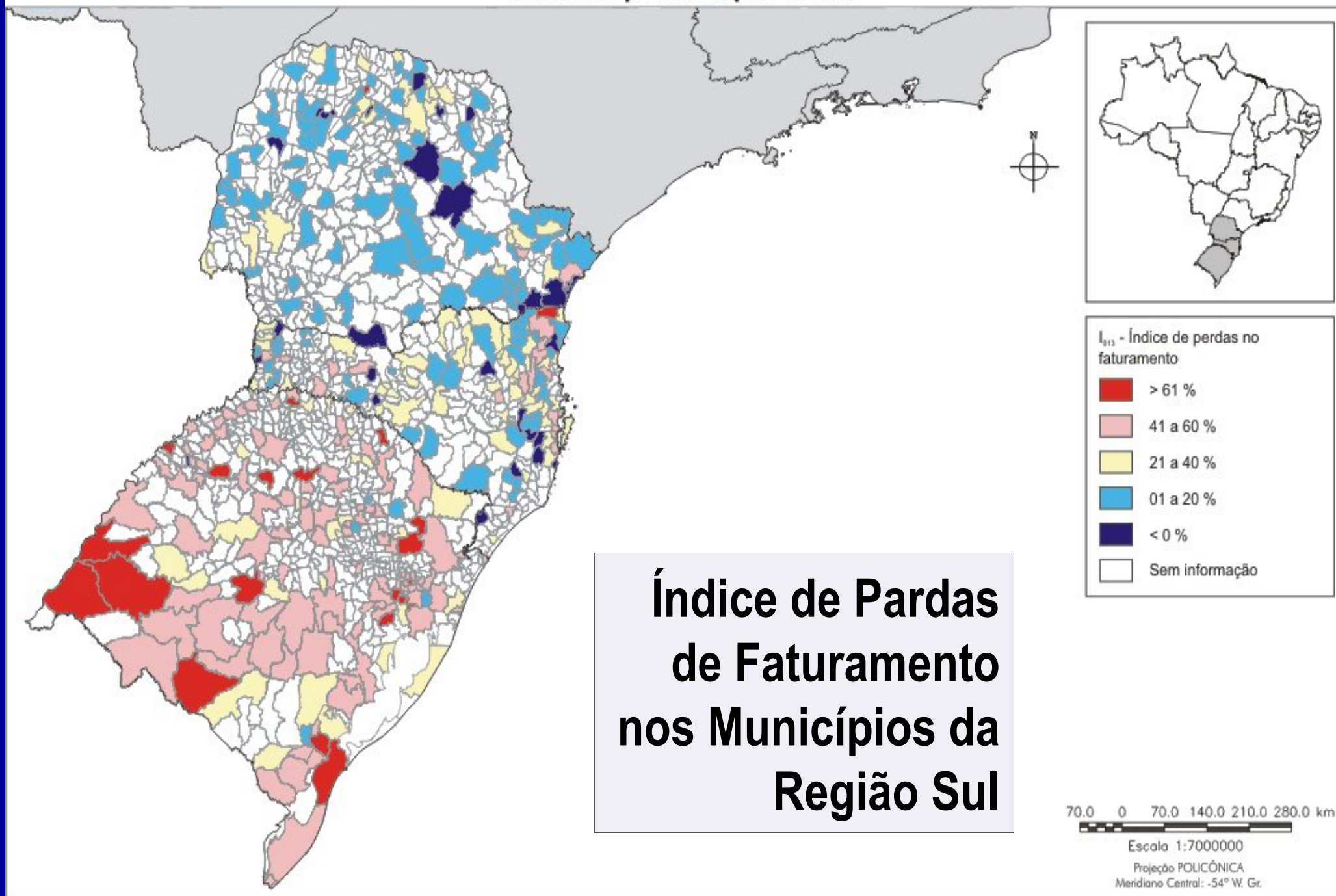


Resumo do Diagnóstico

- Déficits concentrados em três segmentos do território (áreas rurais, pequenos municípios e regiões metropolitanas);
- Os déficits atingem de maneira mais intensa as populações de menor renda;
- A prestação dos serviços está concentrada no setor público;
- A prestação dos serviços apresenta graves problemas de qualidade. Exemplos:
 - A média de perdas nos serviços de abastecimento de água é de 40%;
 - 64 % dos municípios dispõem seus resíduos sólidos em lixões

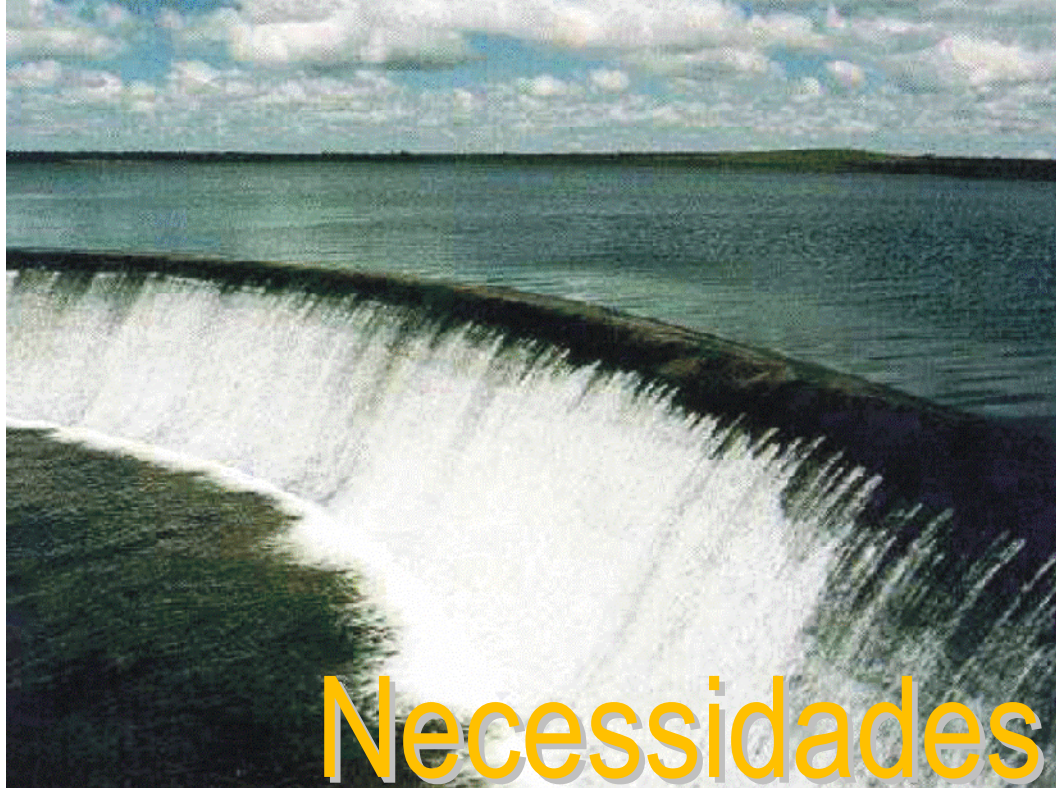


Representação espacial do índice de perdas de faturamento (indicador I_{013}) dos municípios da região Sul, distribuído por faixas percentuais

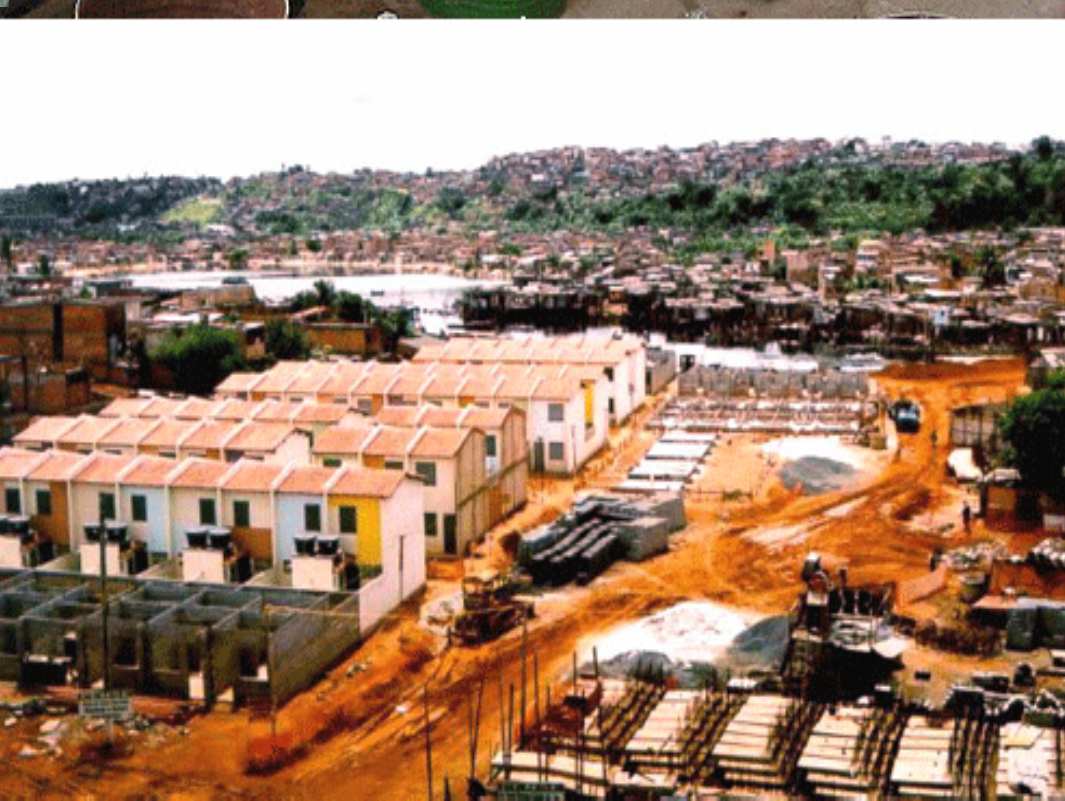


Nota: o mapa inclui os municípios cujos dados municipais permitiram o cálculo do indicador.

Fonte: Malha municipal digital do Brasil, Base de Informações Municipais 4. IBGE, 2003.



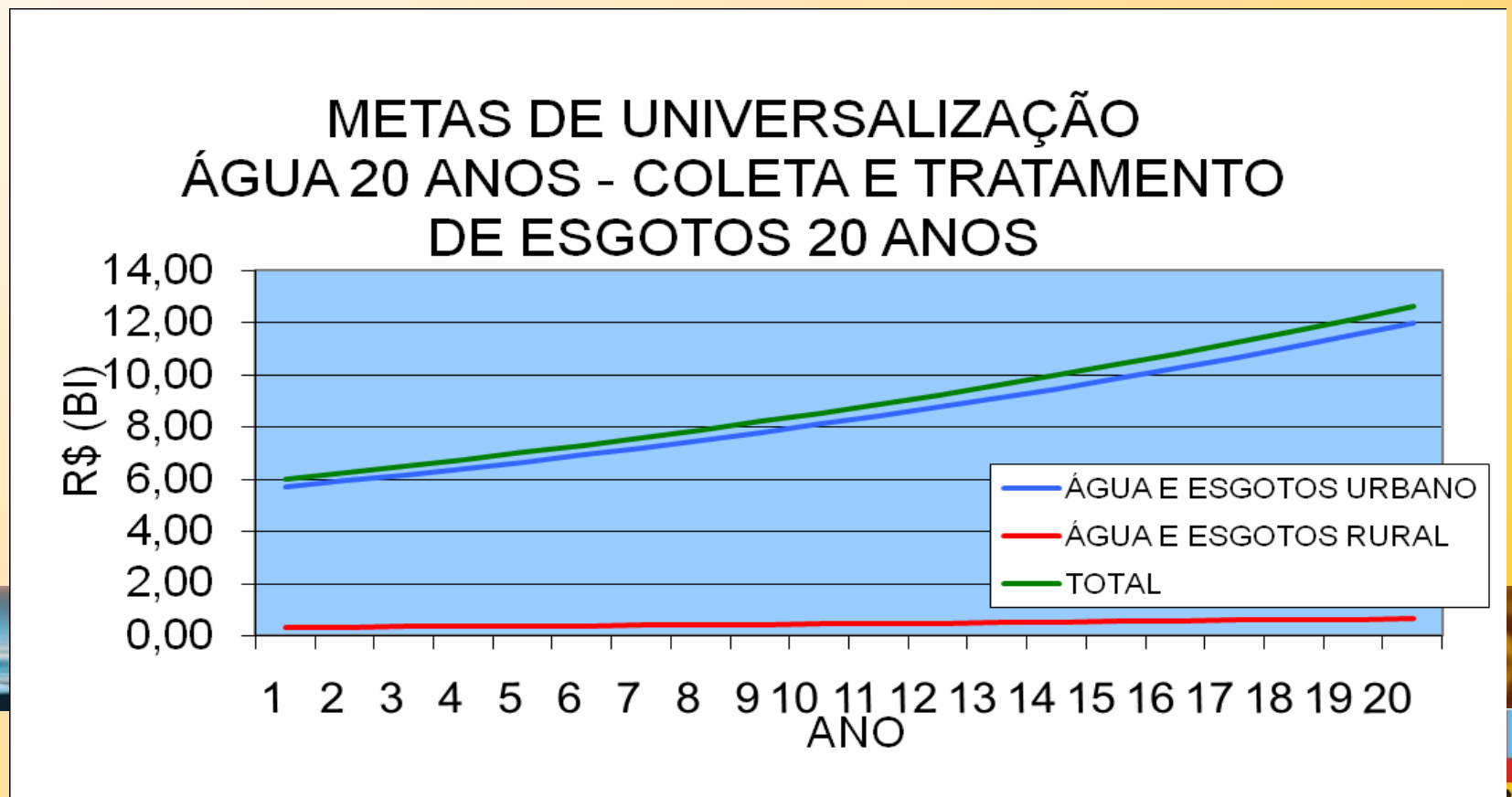
Necessidades de Investimento



Universalização dos Serviços em 20 anos

Estudo do MCidades/SNSA

- Investimento necessário para universalizar o saneamento básico em 20 anos: **R\$ 185 bi** (Água e Esgoto: R\$ 178 bi e RSU – R\$ 7 bi);
- Equivale a **0,45% do PIB/ano**. Com um crescimento de 4% a.a. em média, os investimentos devem variar de R\$ 6 bi no início a R\$ 12 bi ao final do período;
- Considerar os investimentos Federais, Estaduais e Municipais, dos Prestadores de Serviço e do Setor Privado.



Universalização dos Serviços

Estudo do MCidades/SNSA

-Brasil - Investimentos em Sistemas de Água e Esgotos por Região

-Expansão e Reposição

- Regiões/Investimentos	-Em 2000	-Em 2010	-Em 2015	-Em 2020
- Norte	6.753,8	11.274,6	13.835,5	16.307,3
- Nordeste	16.888,5	27.318,8	32.267,2	37.324,6
- Sudeste	27.165,5	50.349,3	62.416,0	74.404,0
- Sul	12.984,2	23.211,0	28.098,3	33.055,2
- Centro-Oeste	6.320,3	11.470,2	14.506,9	17.314,0
- Brasil	70.112,3	123.623,8	151.123,9	178.405,0



Gasto Federal em Saneamento 2003 – 2006

Recursos Federais (R\$)					
	2003 (R\$)	2004 (R\$)	2005 (R\$)	2006 (R\$)	Total (R\$)
Contratado TOTAL (R\$)	2.188.677.532,62	3.962.319.213,58	2.058.605.399,98	4.275.044.763,90	12.484.646.910,08
Desembolso TOTAL (R\$)	738.687.655,95	1.034.148.299,26	1.374.277.879,39	3.163.190.124,10	6.310.303.958,70



Agenda Governamental



Secretaria Nacional de
Saneamento Ambiental

Ministério
das Cidades



Desafios

- Agenda de Qualificação do Gasto Público (Melhoria na gestão dos serviços)
- Aplicação suficiente e contínua de recursos
- Implementação da Política Nacional de Saneamento Básico e do Marco Regulatório do setor – Lei 11.445/2007



Agenda Governamental: Objetivos

**Perspectiva de
ampliação**



**Alcançar a
universalização**

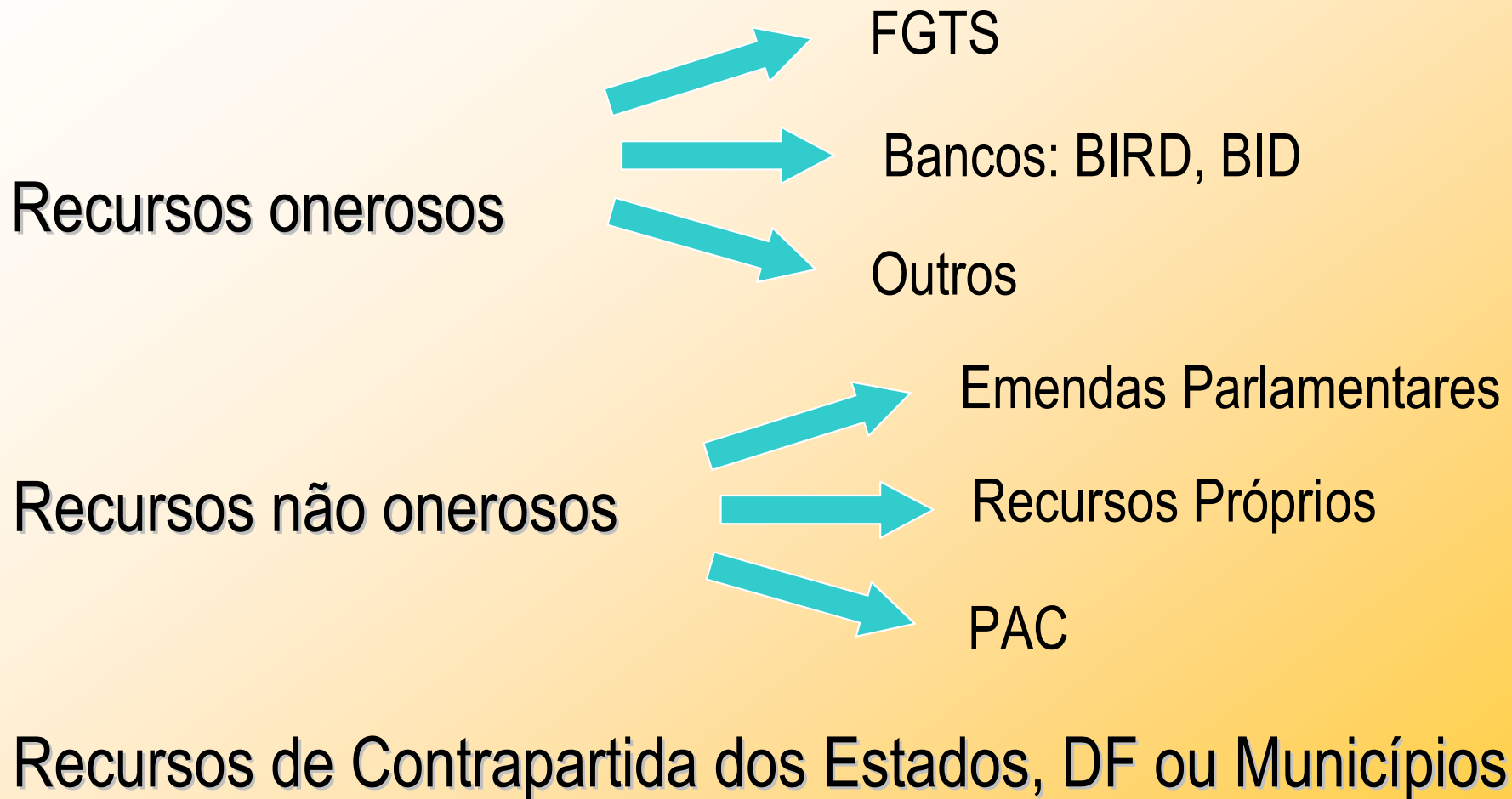
**Políticas
estratégicas**



**Aumentar a
eficiência**



Fontes de Recursos para os investimentos do Governo Federal em Saneamento



Programas e Ações da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

- Serviços Urbanos de Água e Esgoto
- Pró-Municípios
- Resíduos Sólidos Urbanos
- Drenagem Urbana Sustentável
- Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido (CONVIVER)
- Apoio a Projetos de Saneamento Ambiental em Assentamentos Precários (PAT-PROSANEAR)
- Programa de Modernização do Setor do Saneamento (PMSS)
- Programa Saneamento para Todos



Serviços Urbanos de Água e Esgoto

- ✓ Água e esgotos para municípios com mais de 50 mil habitantes
- ✓ Projeto de Ação Social em Saneamento – PASS-BID:
 - ✓ água e esgotos em áreas de maior concentração de pobreza, em municípios entre 15 e 75 mil habitantes das Regiões NO, NE e CO, mais os Estados do ES e norte de MG, com IDH inferiores à média nacional.



Programa Pró-Municípios

Programa multissetorial direcionado ao incremento da infra-estrutura urbana.
Por meio de Emendas parlamentares.

Ações

- A - Implantação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana em municípios de pequeno porte (até 100.000 hab).
- B - Implantação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana em municípios de médio e grande porte.

MODALIDADES:

- Implantação ou melhoria de infra-estrutura urbana;
 - Abastecimento de água;
 - Esgotamento sanitário;
 - Drenagem urbana sustentável;
 - Resíduos sólidos;
- Elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano;
- Melhoria das condições da mobilidade urbana e do transporte público.



Resíduos Sólidos Urbanos

- Coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos.
- Universalização do atendimento.
- Caráter social para eliminação do trabalho infantil e erradicação dos lixões.
- Modernização do setor como garantia da sustentabilidade dos serviços prestados.
- Unidade administrativa gerenciadora do programa: MMA.



O CAMINHO DO LIXO



COLETA DE RESÍDUOS DOMICILIARES

Entre 7 mil e 8 mil toneladas das 12 mil depositadas diariamente em aterros sanitários provêm de domicílios



COLETA PARTICULAR – Imóveis que produzem mais de 200 litros diários de resíduos têm de contratar uma empresa particular para fazer o serviço



COLETA DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE – Todo dia, recolhem-se 100 toneladas de detritos como medicamentos vencidos, bolsas de sangue e restos de comida de pacientes



ATERRO SANITÁRIO – Existem dois em operação na cidade, cuja vida útil é estimada em no máximo 5 anos



INCINERADOR/ETD – Recebe os resíduos de saúde infectantes, como remédios quimioterápicos, medicamentos vencidos, restos de operações e bolsas de sangue



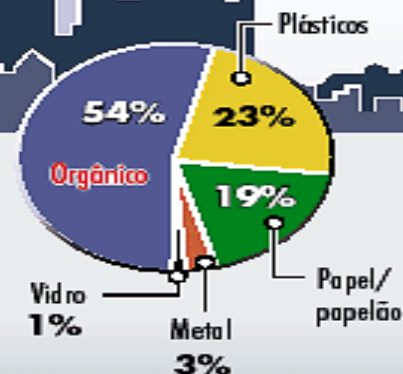
USINA DE COMPOSTAGEM – As duas usinas existentes processam 10% do lixo de São Paulo. A meta é melhorar a qualidade do produto final, utilizado como adubo, e depois aumentar a quantidade tratada



POSTO DE ENTREGA VOLUNTÁRIA (PEV) – No início do programa de coleta seletiva, os moradores terão de levar o lixo seco ao PEV próximo de sua casa. Até o fim da gestão, pretende-se adotar a coleta porta-a-porta também do lixo seco

COMPOSIÇÃO DO LIXO

Somando os resíduos domiciliares, o lixo da limpeza pública e outros, os aterros recebem diariamente 12 mil toneladas de material



CENTRO DE TRIAGEM – Depois de recolher o lixo seco dos PEVs, catadores capacitados pela Prefeitura vão fazer a separação e limpeza dos materiais nesses galpões. Até dezembro está prevista a construção de 12 centrais



ESTAÇÃO DE TRANSBORDO – São locais onde se acumula o lixo recolhido pelos caminhões da coleta porta-a-porta. O material segue para os aterros em veículos maiores

Águas Pluviais e Drenagem Urbana



Contexto

- Crescimento desordenado das cidades - ocupação dos vales e baixadas;
- Impermeabilização a jusante;
- Concentração de águas nas áreas baixas e pobres;
- Impacto - inundações.



O Programa Drenagem Urbana Sustentável

- Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano
- **Gestão sustentável da drenagem urbana com** ações dirigidas:
 - Ao manejo das águas pluviais
 - À recuperação de áreas úmidas
 - À minimização dos impactos de enchentes

Unidade gerenciadora do programa: MIN



Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – Programa Conviver

- Sistemas integrados de saneamento em municípios localizados na região do semi-árido
- Unidade administrativa gerenciadora do programa: MIN



Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear (PAT-PROSANEAR)

Assistência Técnica a Estados e Municípios para:

- ✓ estudos e projetos
- ✓ equipamentos
- ✓ capacitação técnica
- ✓ desenvolvimento institucional
- ✓ recursos humanos
- ✓ fortalecimento social
- ✓ fiscalização e
- ✓ avaliação



Saneamento para Todos

Programa viabilizado a partir de recursos onerosos (FGTS, FAT e outros), direcionado a:

- Abastecimento de água
- Esgotamento sanitário
- Manejo de resíduos sólidos
- Manejo de águas pluviais urbanas
- Saneamento integrado
- Desenvolvimento Institucional
- Estudos e projetos
- Manejo de resíduos da construção e demolição*
- Preservação e recuperação de mananciais*

** Apenas para mutuários privados.*



AMD – Acordo de Melhoria de Desempenho

Objeto: compromissos de metas visando a melhoria:

- do desempenho Institucional e Operacional do Prestador de Serviços; e
- da qualidade, eficiência e eficácia da prestação dos serviços.

Indicadores para Água e Esgoto:

- indicador de Suficiência de Caixa;
- Evasão de Receitas;
- Dias de faturamento comprometidos com Contas a Receber;
- índice de Perdas por Ligação;
- índice de Perdas de Faturamento;
- índice de Hidrometação;
- índice de Macromedição; e
- índice de Produtividade de Pessoal Total.

Indicadores para Resíduos Sólidos:

- Auto Suficiência Financeira;
- Taxa de Cobertura de serviços de Coleta de RDO;
- Despesa per capita com manejo de RSU;
- Taxa de Recuperação de materiais recicláveis;
- Taxa de empregados em relação à população urbana
- Taxa de aterramento de RDO e RPU em aterro sanitário.

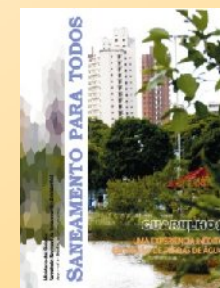
Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS



Assistência Técnica à Reforma Institucional;
Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS;
Estudos Nacionais e Regionais;
Publicações;
Capacitação e Desenvolvimento Tecnológico;
Conservação de Água e Energia;
Projetos Especiais.

- *Mais Informações:*

www.cidades.pmss.gov.br



Assistência Técnica

Apoio à estruturação da gestão e à revitalização dos prestadores públicos de serviços de saneamento, em especial os de água e esgotos.



Sistema Integrado de Gestão de Serviços de Saneamento

- *Software* público e livre a serviço do saneamento;
- Em funcionamento na COMPESA/PE e CAERN/RN;
- Em fase final de instalação na CAER/RR;
- Códigos fontes abertos disponíveis no Portal para *software* livre do Ministério do Planejamento.





Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)

Ministério das Cidades
cidades.gov.br

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

SNIS Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS
Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

English version

Confira aqui as versões do Diagnóstico e Visão Geral, uma importante fonte de informações sobre o setor de saneamento do Brasil!

1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2004

Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

2002 2003

1 2 3

Clique aqui para iniciar a transferência do programa

DIAGNÓSTICO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS
Programa Série Histórica 1995 - 2004

Destques

- :: Lançamento do Diagnóstico dos Serviços dos Serviços de Água e Esgotos - 2004.
- :: Lançamento do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2004.
- :: Lançamento do CD-ROM Série Histórica 1995 - 2004.
- :: ESTUDO SOBRE CAPACITAÇÃO EM SANEAMENTO AMBIENTAL: identificação e qualificação da oferta e da demanda - Relatório Consolidado
- :: Projeto de Lei que institui as diretrizes da política nacional de saneamento ambiental
- :: Veja a Lei que dispõe sobre CONSÓRCIOS PÚBLICOS, publicada no DOU de 07/04/05



Capacitação

- Comitê Gestor Coordenado pela SNSA
- Núcleo executivo funciona no PMSS;
- Diversos cursos sendo implementados pelos Núcleos Regionais (NE, SE, S, CO).

ABRANGÊNCIA TEMÁTICA

- ✓ Gerenciamento, Operação e Manutenção.
- ✓ Abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- ✓ Manejo Integrado de águas pluviais urbanas e de resíduos sólidos urbanos;
- ✓ Temas transversais.



RECESA

Rede de Capacitação e Extensão Tecnológica
em Saneamento Ambiental

Planos
Municipais de
Saneamento
Básico



Secretaria Nacional de
Saneamento Ambiental



Ministério
das Cidades



COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
BRASIL-ITÁLIA
EM SANEAMENTO AMBIENTAL





GESPÚBLICA – PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA – Núcleo Setorial Saneamento

Programa do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
Núcleo Setorial Saneamento: Portaria nº 451, de 03.10.2006.

Disseminação de Modelo Sistêmico de Avaliação e Planejamento de Melhorias para a Gestão Pública

Proporcionar às Organizações Públicas:

- Conhecimento sistematizado acerca das suas práticas de gestão;
- Visão integrada da organização em seu ambiente;
- Elementos para a promoção de sinergia interna e foco de atuação;
- Uma ferramenta útil para melhoria contínua das suas práticas e sistemas de gestão.





PEAMSS – Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento

Linhas de Ação

- ✓ Gestão e planejamento das ações de EA em Saneamento.
- ✓ Formação Continuada de Educadores Ambientais Populares.
- ✓ Informação e Educomunicação Socio-ambiental.
- ✓ Apoio Institucional e Financeiro às Ações de Educação Ambiental e Mobilização Social.
- ✓ Monitoramento e Avaliação das ações de EA.





Apoio a Implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico

- Linhas de Financiamento e Diretrizes para os Planos de Saneamento Básico nos Programas de Investimento do Mcidades.
- Oficinas de Capacitação em parceria com a Funasa
- Publicações:
 - *Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento*
 - *Política Nacional e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: Experiências e Recomendações*



PAC SANEAMENTO - Desafios

- O **PAC SANEAMENTO** foi concebido como o instrumento governamental para enfrentamento dos desafios setoriais do Saneamento Básico.
- Inserido no contexto de um **Plano Nacional de Desenvolvimento** dirigido à recuperação da infraestrutura e aumento do ritmo de expansão da economia.
- Fortemente alavancado por investimentos públicos.



PAC SANEAMENTO

EIXOS

- Aplicação suficiente e contínua de recursos
- Agenda de Qualificação do Gasto Público (Melhoria na gestão dos serviços)
- Implementação da Política Nacional de Saneamento Básico e do Marco Regulatório do setor – Lei 11.445/2007



PAC- Recursos para Saneamento Básico 2007-2010

R\$ bi

FONTE	PRIORIDADES DE INVESTIMENTO	Investimento
OGU	Saneamento integrado em favelas e palafitas (PPI)	4
	Água, esgoto, destinação final de lixo e drenagem urbana em cidades de grande e médio porte - inclui desenvolvimento institucional (PPI)	4
	Água, esgoto, destinação final de lixo e drenagem urbana em cidades de até 50 mil habitantes	4
	Subtotal	12
FGTS / FAT	Financiamentos a Estados, Municípios e Companhias de Saneamento	12
	Financiamento a Prestadores Privados e Operações de Mercado	8
	Subtotal	20
Contrapartida de Estados, Municípios e Prestadores		8
TOTAL		40



PAC - Recursos para Saneamento Básico 2007-2010

R\$ bilhões

FONTE	INVESTIMENTO		
	2007	2008-2010	TOTAL
OGU	1,8	10,2	12,0
Financiamento ao Setor Público	3,0	9,0	12,0
Financiamento ao Setor Privado	2,0	6,0	8,0
Contrapartida	2,0	6,0	8,0
TOTAL	8,8	31,2	40,0

PAC – Qualificação dos Gastos

Focalização dos gastos em Regiões Metropolitanas

R\$ bilhões

	DISTRIBUIÇÃO NO TERRITORIO	FINANCIAMENTO	OGU	TOTAL
1	Regiões Metropolitanas e Municípios + 150 mil hab	18,0	7,4	25,4
2	Municípios entre 50 e 150 mil hab	1,2	0,6	1,8
3	Municípios Menores 50 mil hab e Zona Rural	0,8	4,0	4,8



PAC SANEAMENTO

Balanco de 1 ano – Total de Investimentos Contratados.

Investimentos	Contratado		
	Governo Federal	Contrapartida	Total
RM, Capitais e Municípios com mais de 150 mil hab.	10.260,7	2.304,2	12.564,9
Municípios entre 50 e 150 mil hab.	585,0	107,3	692,3
Municípios até 50 mil habitantes - OGU	951,9	50,0	1.001,9
Financiamento Setor Privado, Operações de Mercado e SPE	604,0	158,0	762,0
TOTAL	12.401,6	2.619,5	15.021,1



PAC – Qualificação dos Gastos

Alocação dos Recursos

- Eficiência Alocativa fundamentada em critérios técnicos mínimos articulados em torno da construção de um pacto federativo (três níveis de Governo) para execução ágil e qualificada dos empreendimentos.
- Aposta em mecanismos de cooperação federativa.
- Método de Seleção
 - ✓ Demanda livre
 - ✓ Pre-seleção técnica
 - ✓ Pactuação Federativa em mesa de negociação



PAC SANEAMENTO (2007-2010)

Crêterios de Sele o

Crêterios Territoriais

- Regiões Metropolitanas
 - Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Curitiba e Porto Alegre;
- Região Integrada do Entorno do DF – RIDE/DF e Capitais de Estados;
- Bacia do Rio São Francisco ou das Bacias do Nordeste Setentrional.
- Municípios com popula o superior a 50 mil habitantes (MCIDADES) e inferior (FUNASA);

Requisitos

- Institucionaliza o dos serviços e Política de recupera o de custos (Tarifas).
- Planejamento avançado e prepara o técnica - projeto básico ou executivo desenvolvido e disponível para entrega em curto prazo.
- Licença ambiental prévia ou de instala o concedida ou em andamento.
- Titularidade e regulariza o fundiária em curso.



PAC SANEAMENTO (2007-2010)

Critérios de Hierarquização

- obras de grande porte;
- obras articuladas e integradas no território;
- obras de recuperação ambiental ou mitigadoras de impacto de grandes instalações de infra-estrutura;
- obras que eliminam gargalos da infra-estrutura logística;
- intervenções em patrimônio da União;
- complementação de obras já iniciadas;
- Projetos de Engenharia elaborados com o apoio do MCidades;
- atendimento de população de baixa renda, majoritariamente composta por famílias com renda mensal inferior a 3 salários mínimos;
- localização em bacias hidrográficas críticas:
 - Rios dos Sinos e Gravataí, Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari e Jundiaí, São Francisco, Bacias do Nordeste Setentrional, Pantanal, Baía de Vitória e Baía de Todos os Santos.



PAC SANEAMENTO (2007-2010)

Critérios Técnicos Específicos de Hierarquização

Para drenagem urbana:

- ✓ obras com impacto regional em áreas críticas que possuem ocorrências freqüentes de enchentes e inundações (SDC;MI);
- **Para abastecimento de água e esgotamento sanitário:**
 - ✓ capacidade de endividamento ou pagamento;
 - ✓ Taxas de Mortalidade Infantil acima da Média Nacional;
 - ✓ Elevado déficit absoluto urbano de abastecimento de água e esgotamento sanitário.



PAC – Qualificação dos Gastos

Melhoria da Prestação dos Serviços

Programa de Recuperação dos Prestadores Públicos de Serviços de Saneamento:

- ✓ Diagnostico da prestação dos serviços;
- ✓ Pactuação de Plano de Ação conjunta;
- ✓ Aporte de Recursos da União vinculado ao alcance de metas e a adoção de medidas saneadoras;
- ✓ Execução de ações de desenvolvimento institucional e operacional do prestador (técnicas, administrativas e Comerciais).



João Carlos Machado

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Esplanada dos Ministérios Bloco "A"- 3º andar

Brasília – DF – CEP 70050-901

Fones: (061) 2108-1966 – Fax 2108-1444

joaocarlos,.machado@cidades.gov.br

sanear@cidades.gov.br



ANEXO 2

AUDIÊNCIA PÚBLICA

Lei nº 11.445 e as Linhas de Financiamento para o Setor de Saneamento

Rogério de Paula Tavares
Superintendente Nacional de Saneamento e Infra-estrutura
Brasília, 01 de junho de 2010

The logo for CAIXA, featuring the word "CAIXA" in a bold, white, sans-serif font. The letter "X" is stylized with a blue and orange geometric design. The logo is positioned in the bottom right corner of the slide, set against a blue background with wavy, abstract shapes.

Temas

- **Fontes de financiamento de longo prazo**
- **Programa Saneamento Para Todos/FGTS**
- **Modelos de PPP em Saneamento**
- **FI-FGTS**

Fontes de Financiamento de Longo Prazo

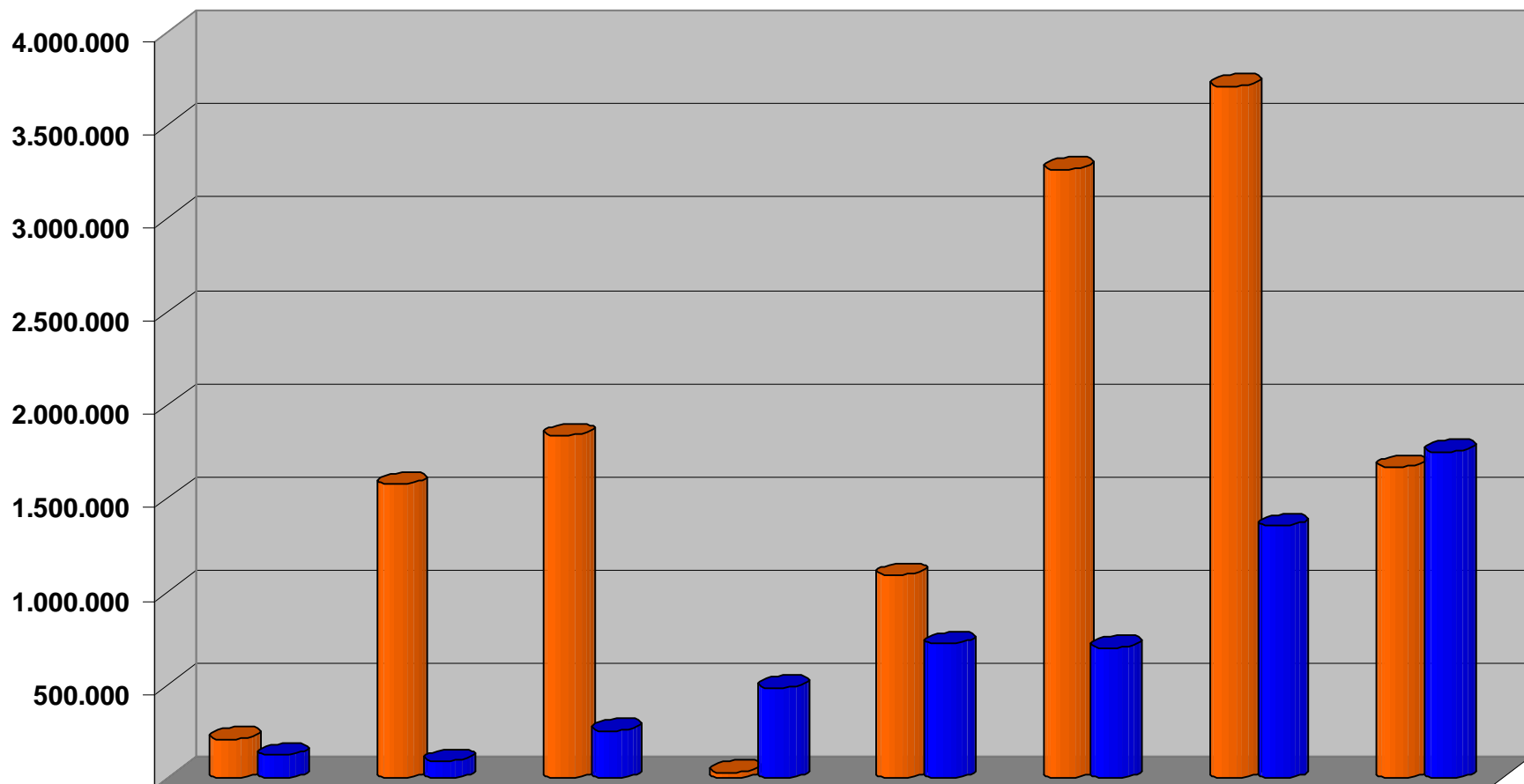
Fontes de Financiamento de Longo Prazo

- **Tarifas são a principal fonte de financiamento. Base em subsídios cruzados entre: blocos de consumo, categorias de usuários e municípios (caso das Companhias Estaduais)**
- **Financiamento dos Investimentos**
 - **FGTS (CAIXA)**
 - **Orçamento BNDES**
 - **Mercado de Capitais**
 - **Organismos Internacionais de Crédito**
- **Ações Compensatórias**
 - **Recursos do Orçamento Geral da União e de Orçamentos Estaduais/Municipais.**

Programa de Aceleração do Crescimento - Saneamento

- **RECURSOS PARA SANEAMENTO BÁSICO (2007/2010)**
 - **Orçamento Geral da União: R\$ 12 bilhões;**
 - **Financiamentos FGTS/BNDES (Setor Público): R\$ 14,2 bilhões;**
 - **Financiamentos ao Setor Privado e Op. de Mercado: R\$ 5,8 bilhões**
 - **Contrapartidas dos Tomadores: R\$ 8 bilhões**

Contratações e Desembolsos do FGTS – 2002 a 2009



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CONTRATAÇÃO	209.540	1.575.925	1.836.326	33.902	1.087.832	3.265.311	3.709.767	1.668.770
DESEMBOLSO	125.802	91.581	254.086	486.018	721.325	702.177	1.353.338	1.752.718

PAC – 2

Previsão Preliminar de Investimento

R\$ Bilhões

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
PAC CIDADE MELHOR	57,1	-	57,1
PAC COMUNIDADE CIDADÃ	23,0	-	23,0
PAC MINHA CASA, MINHA VIDA	278,2	-	278,2
PAC ÁGUA E LUZ PARA TODOS	30,6	-	30,6
PAC TRANSPORTES	104,5	4,5	109,0
PAC ENERGIA	461,6	626,9	1.088,5
TOTAL	955,0	631,4	1.586,4

PAC CIDADE MELHOR

Previsão Preliminar de Investimento

R\$ Bilhões

EIXOS	2011-2014
SANEAMENTO	22,1
PREVENÇÃO EM ÁREAS DE RISCO	11,0
MOBILIDADE URBANA	18,0
PAVIMENTAÇÃO	6,0
TOTAL	57,1

PAC-2 SANEAMENTO

INVESTIMENTO R\$ 22,1 bilhões*

R\$ Bilhões

MODALIDADE	INVESTIMENTOS		
	OGU	FIN	TOTAL
Setor Público	11,7	7,4	19,1
Esgoto	8,0	6,0	14,0
Resíduos Sólidos	1,0	0,5	1,5
Projetos	0,3	0,3	0,6
Esgoto em Pequenos Municípios	2,4	0,6	3,0
Setor Privado	-	3,0	3,0

* Não inclui contrapartida

PAC-2 PREVENÇÃO EM ÁREAS DE RISCO

INVESTIMENTO R\$ 11 bilhões*

R\$ Bilhões

MODALIDADE	INVESTIMENTOS		
	OGU	FIN	TOTAL
Drenagem	5,0	5,0	10,0
Contenção de encostas	1,0	-	1,0

* Não inclui contrapartida

PAC-2 AGUA E LUZ PARA TODOS

R\$ Bilhões

EIXOS	2011-2014
LUZ PARA TODOS	5,5
ÁGUA EM ÁREAS URBANAS	13,0
RECURSOS HÍDRICOS	12,1
TOTAL	30,6

PAC-2 ÁGUA EM ÁREAS URBANAS

INVESTIMENTO R\$ 13 bilhões*

R\$ Bilhões

MODALIDADE	INVESTIMENTOS		
	OGU	FIN	TOTAL
Setor Público	5,6	5,4	11,0
Grandes Municípios	4,0	5,0	9,0
Pequenos Municípios	1,6	0,4	2,0
Setor Privado	-	2,0	2,0

* Não inclui contrapartida

Mercado de Capitais

- **Redução das taxas de juros e do prêmio pago pela dívida pública, aliada à estabilidade regulatória, gera, no mercado, demanda por investimentos com fluxos de caixa de longo prazo, como os de saneamento.**

Assim, poder-se-á ter financiamento de empreendimentos de saneamento via:

- Emissão de debêntures;**
- Emissão de notas promissórias;**
- FIDC**
- FIP**
- FII**
- CRI**

Programa

Saneamento para Todos/FGTS

Programa Saneamento Para Todos

OBJETIVO

Promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por meio de ações integradas e articuladas de saneamento básico no âmbito urbano com outras políticas setoriais, por meio de empreendimentos financiados ao setor público e ao setor privado.

ORIGEM DE RECURSOS

- do orçamento constante do Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS, rubrica Saneamento;
- da contrapartida dos Tomadores, de terceiros, ou de organismos internacionais.

Saneamento Para Todos - Participantes

➤ **GESTOR DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

- **Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**

➤ **AGENTE OPERADOR**

- **Caixa Econômica Federal (SUFUG)**

➤ **AGENTE FINANCEIRO**

- **Caixa Econômica Federal (SUSAN)**
- **Outras instituições financeiras devidamente habilitadas pelo Agente Operador**

Saneamento Para Todos - Participantes

➤ Setor Público:

Mutuários Públicos

- Estados, Municípios, Distrito Federal;
- Consórcios públicos de direito público;
- Concessionários de serviços públicos de capital público desde que sejam empresas estatais não dependentes.

➤ Setor Privado:

Mutuários Privados

- Concessionário ou Sub-concessionário privado de serviços públicos de saneamento básico e organizados na forma de SPE;
- Empresas privadas organizadas na forma de SPE para o manejo de resíduos sólidos e manejo de resíduos da construção e demolição.

Saneamento Para Todos - Participantes

➤ Setor Privado –cont.:

- Pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de SPE (sociedade anônima ou limitada), criadas pela empresa licitante vencedora do certame licitatório promovido pela Patrocinadora, para realizar empreendimento específico financiado por operação estruturada, na qualidade de Tomador (Modalidade **Locação de Ativos**).

Saneamento Para Todos - Modalidades

➤ **Abastecimento de Água**

- aumento da cobertura ou da capacidade de produção de sistemas de abastecimento de água.

➤ **Esgotamento Sanitário**

- aumento da cobertura de sistemas de esgotamento sanitário;
- aumento da capacidade de tratamento e destinação final adequados de efluentes.

➤ **Desenvolvimento Institucional**

- aumento da eficiência dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- reabilitação e a recuperação de sistemas existentes;
- outras ações de redução de custos e de perdas.

Saneamento Para Todos - Modalidades

- **Saneamento Integrado**
 - saneamento integrado de áreas ocupadas por população de baixa renda;
 - Trabalho sócio-ambiental.
- **Manejo de Águas Pluviais**
 - ações de prevenção e de controle de inundações e de seus danos nas áreas urbanas;
 - melhoria da qualidade das águas dos corpos que recebem lançamentos de águas pluviais.
- **Preservação e Recuperação de Mananciais**
 - ações relativas à preservação e recuperação de mananciais para o abastecimento público de água.

Saneamento Para Todos - Modalidades

➤ Manejo de Resíduos Sólidos

- aumento da cobertura dos serviços de **coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final** dos resíduos sólidos domiciliares e assemelhados, dos oriundos das atividades de limpeza pública e dos serviços de saúde;
- promoção da coleta seletiva, da triagem e da reciclagem;
- ações relativas à educação ambiental, ao desenvolvimento da participação comunitária, ao apoio à inclusão social de catadores e ao aproveitamento econômico do material reciclável.
- **ações de redução de emissão de gases de efeito estufa** em projetos de MDL no âmbito do Tratado de Quioto.

Saneamento Para Todos - Modalidades

- **Manejo de Resíduos da Construção e Demolição - RCD**
 - ações relativas ao acondicionamento, à coleta e transporte, ao transbordo, à triagem, à reciclagem e à destinação final dos resíduos oriundos das atividades de construção e demolição;
 - desenvolvimento de ações relativas à educação ambiental e à participação comunitária, ao apoio à inclusão social de transportadores informais destes resíduos.

Saneamento Para Todos - Modalidades

➤ Estudos e Projetos

- elaboração de planos, estudos de concepção e de projetos para empreendimentos, desde que estes empreendimentos possam ser enquadrados em uma das modalidades anteriores do Programa Saneamento para Todos;
- elaboração de planos municipais e regionais de saneamento básico;
- projetos que visem à redução de emissão de gases de efeito estufa, enquadrados como projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no âmbito do Protocolo de Kioto.

Saneamento Para Todos – Condições Operacionais

modalidade operacional	Tx de juros*	Prazo de Amortização
Saneamento Integrado	5% a.a.	240
Abastecimento de água	6% a.a.	
Esgotamento sanitário		
Manejo de Águas Pluviais		
Manejo de Resíduos Sólidos		
Manejo de Resíduos da Construção e Demolição		
Preservação e Recuperação de Mananciais	180	
Desenvolvimento Institucional	120	
Estudos e Projetos	60	

- **Carência**: prazo de execução + 4 meses, com limites máximos variáveis entre 12 e 48 meses, conforme modalidade pleiteada.
- **Taxa de risco de crédito**: limitada a 1% a.a
- **Taxa de Administração**: até 2,0% a.a. (carência e amortização).

Saneamento Para Todos – Contrapartida Mínima

- I) Para proponente do setor público é de 5% do valor do investimento, exceto na modalidade Abastecimento de Água, onde a contrapartida mínima é 10%;
- II) Para proponente do setor privado é de 20% do valor do investimento (em exame, pelo M.Cidades, proposta de equalização com setor público).

Obs: Entende-se como contrapartida a aplicação de recursos financeiros de outras fontes, próprios do Mutuário ou de terceiros, inclusive de fontes de recursos internacionais, oferecida para compor o valor total do investimento.

Valor do investimento = Valor do empréstimo + Contrapartida

Saneamento Para Todos - Garantias

São admitidas como garantias:

- I) Em Operações com estados, municípios e o Distrito Federal: a vinculação de receitas FPM, FPE e ICMS;**

- II) Em Operações com Concessionárias públicas: a vinculação de receitas tarifárias e/ou de outras garantias reais;**

- III) Em Operações com Concessionárias privadas ou empresas privadas: vinculação de receitas tarifárias e/ou de outras garantias reais;**

Modelos de PPP em Saneamento

O que é PPP?

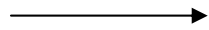
Parceria Público-Privada, numa visão abrangente, é qualquer arranjo contratual capaz de permitir que empreendedores privados realizem investimentos públicos, com responsabilidade pelo financiamento, execução, operação/manutenção do objeto.

O que pode ser PPP em Saneamento?

- Concessão comum de serviço (Lei 8987/95), precedida ou não de execução de obra, pela qual o parceiro privado se responsabiliza por financiamento, construção e operação de empreendimentos.
- Concessão patrocinada ou administrativa, conforme previsto na Lei nº 11.079/04, que difere da comum pela existência de pagamento, ao parceiro privado, por parte da Administração Pública.
- Operação estruturada por meio da qual o parceiro privado se responsabiliza pelo financiamento e construção de empreendimento a ser operado pelo parceiro público (sistema de locação).

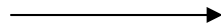
Como identificar?

Concessão Comum



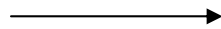
Somente Receita Tarifária
(sem pagamento da Adm. Pública)
Obs: Eventualmente Receita Acessória

Concessão Patrocinada



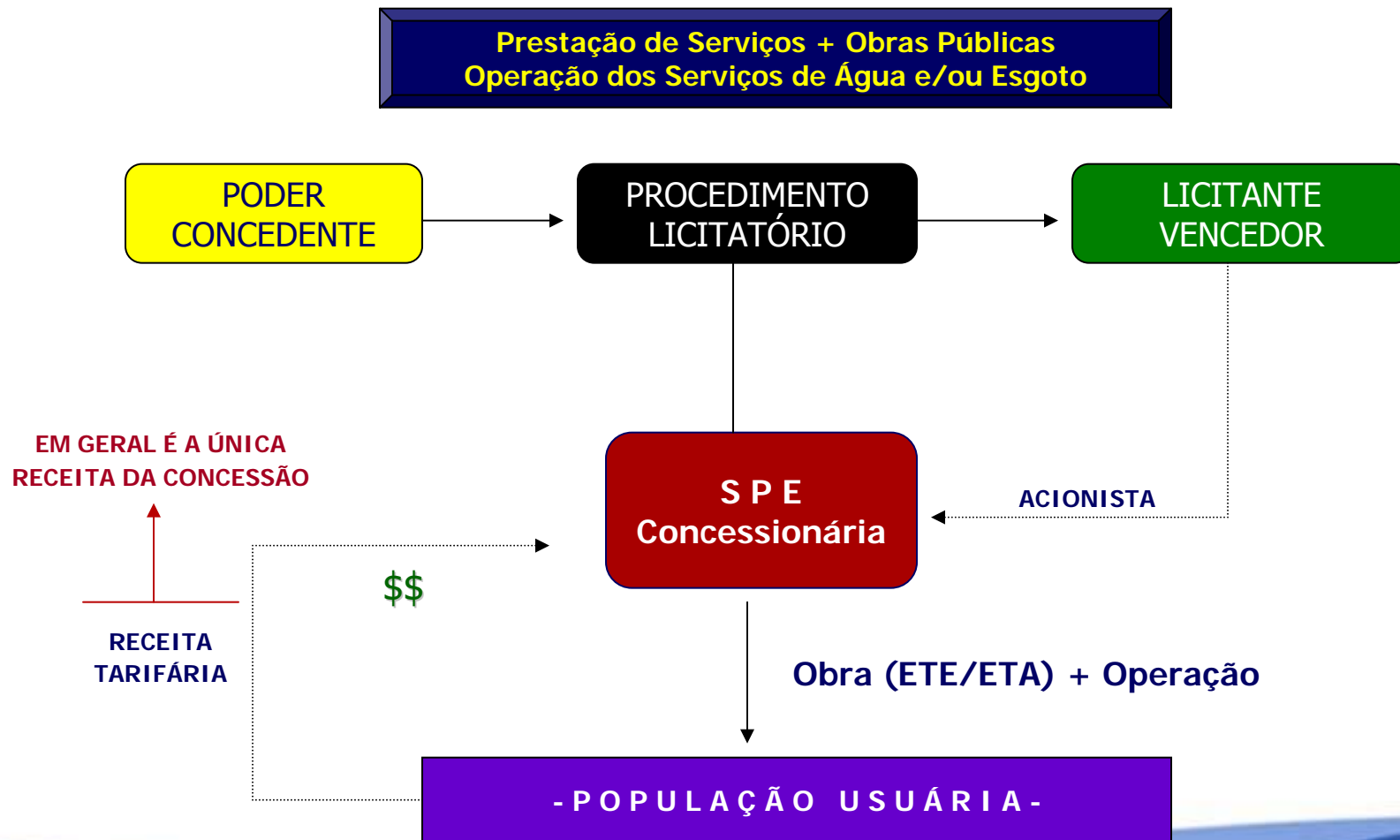
Receita Tarifária
+
Pagt^o complementar Adm. Pública

Concessão Administrativa



Pagamento pela Administração
Pública (diversas formas)

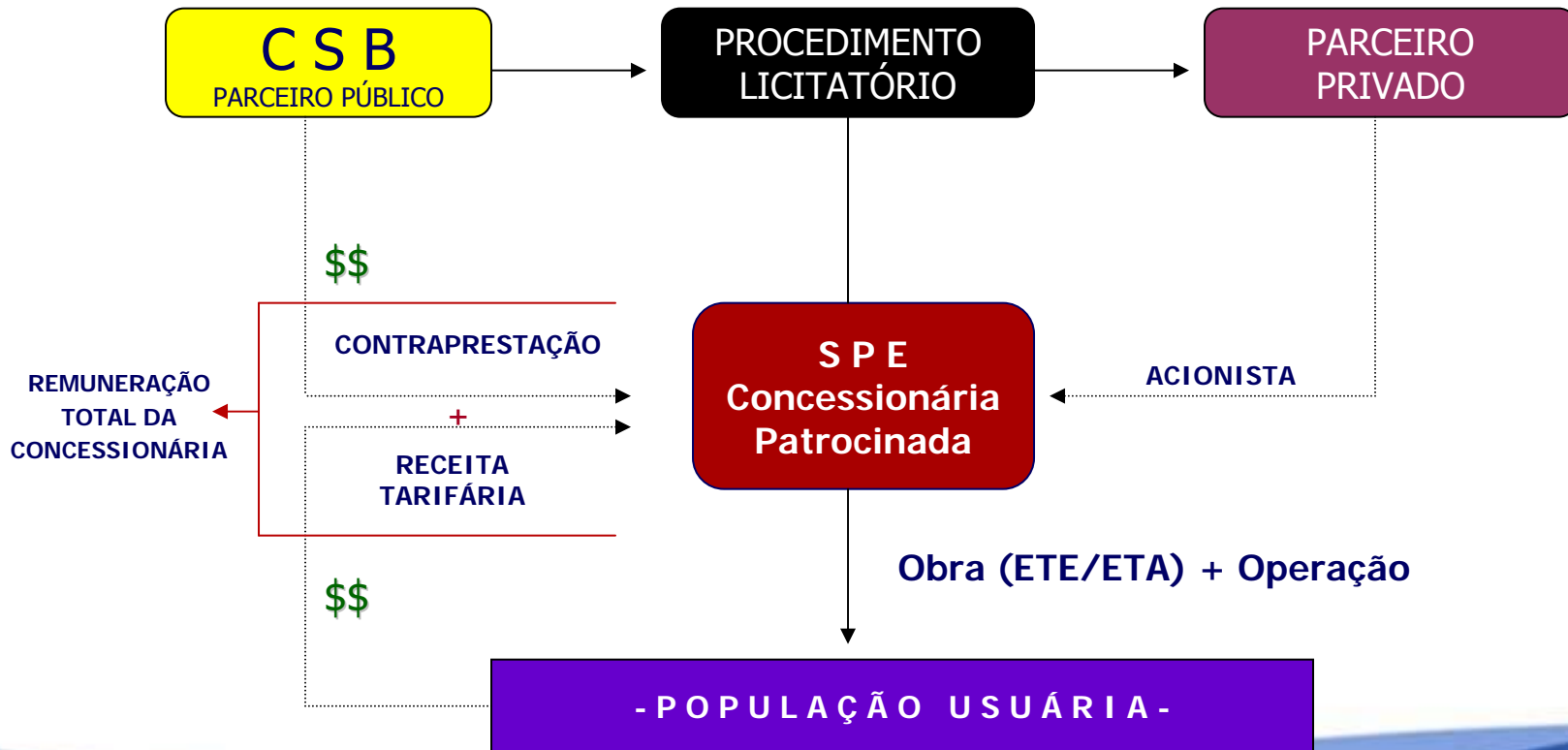
Concessão Comum de Serviços de Água e Esgoto



PPP para execução/operação de obra pública

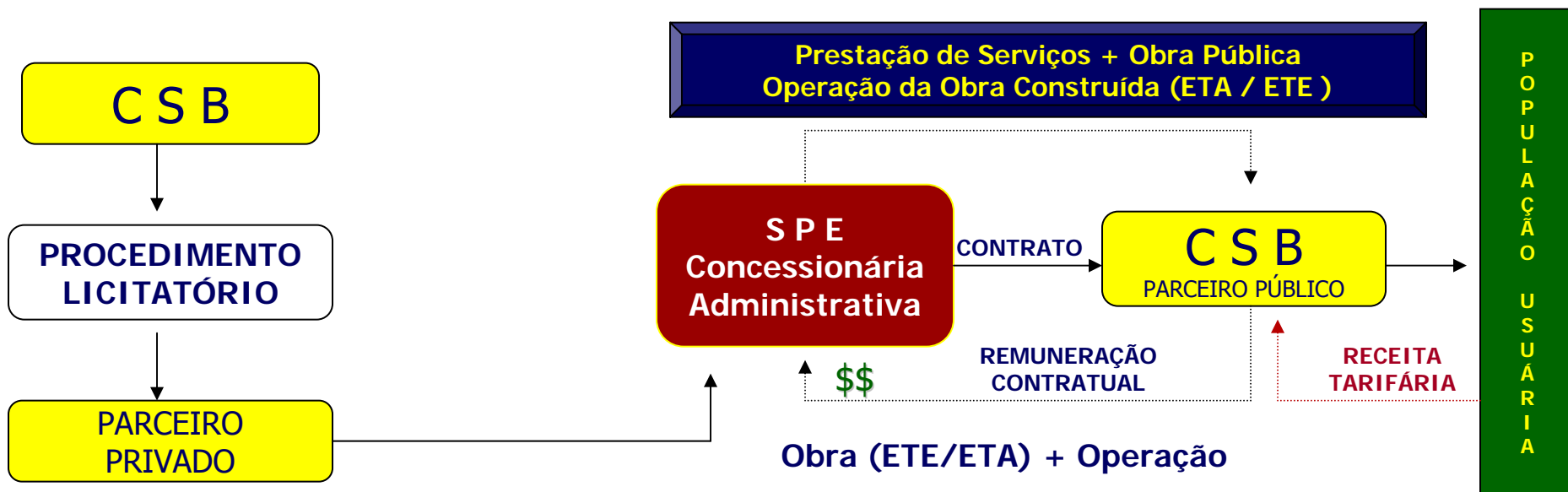
CONCESSÃO PATROCINADA

Prestação de Serviços + Obra Pública
Operação da Obra Construída (ETA / ETE)



PPP para execução/operação de obra pública

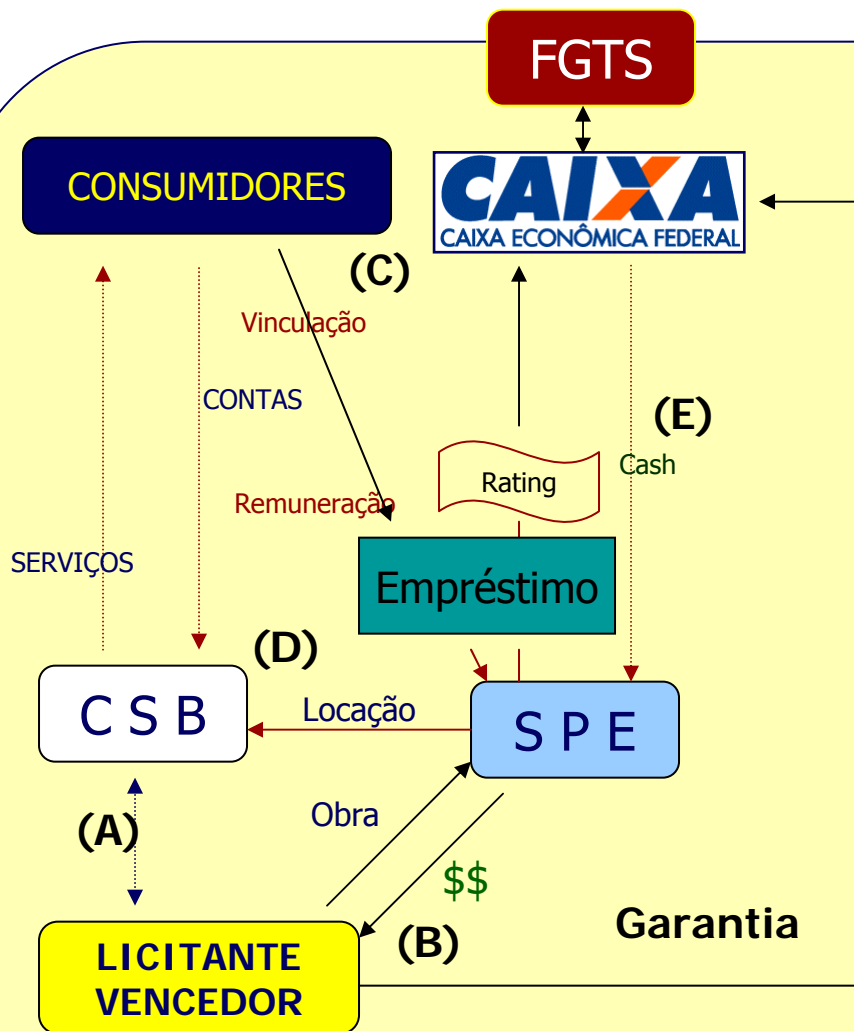
CONCESSÃO ADMINISTRATIVA



SPE se torna Concessionária Administrativa com contrato de “X” anos (“X” > 5) para construir, por exemplo, uma ETE e/ou ETA, sendo responsável por sua operação e recebendo o preço ofertado, na licitação, diretamente da Concessionária de Saneamento.

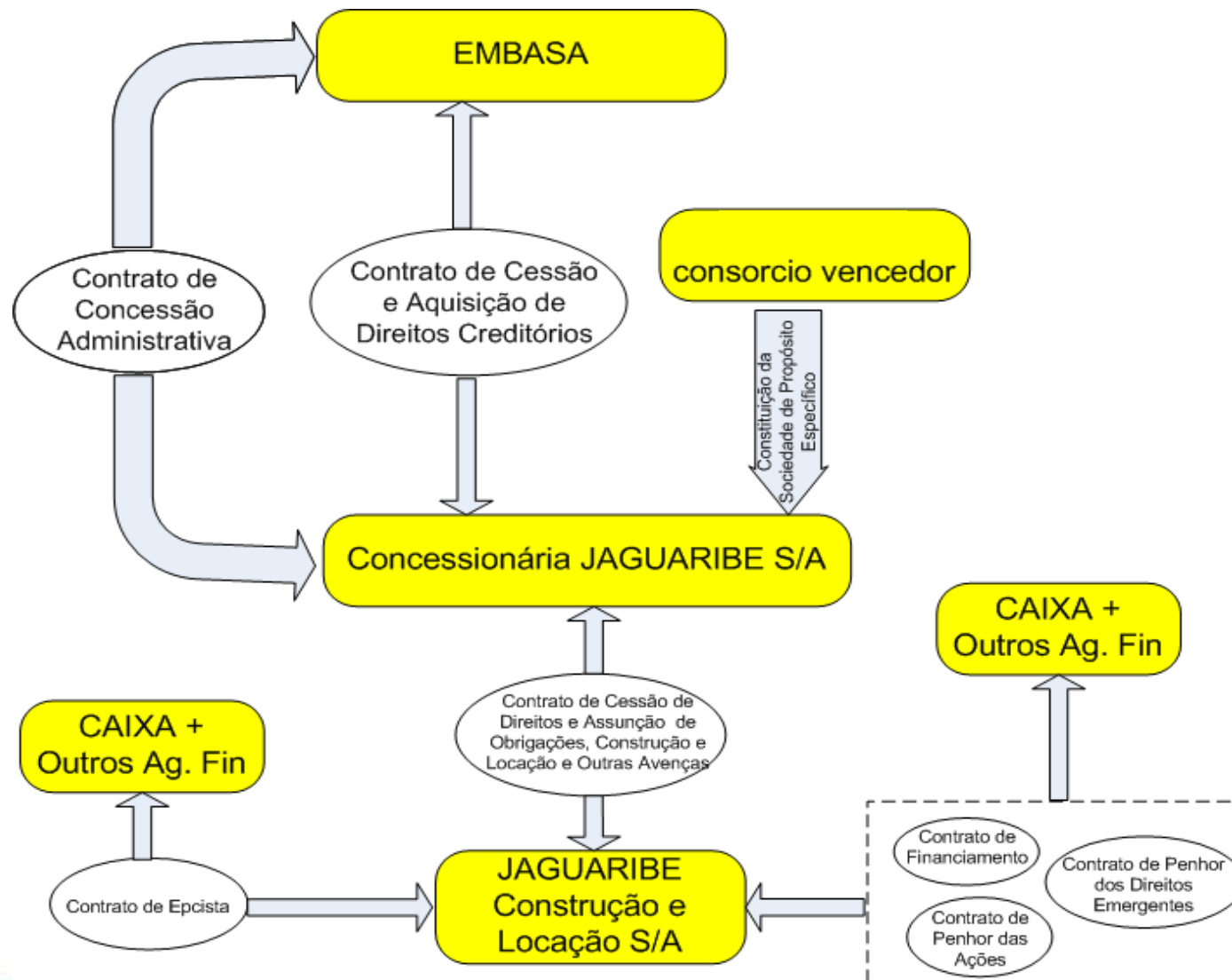
O pagamento da concessão administrativa poderá ocorrer da forma tradicional ou através da cessão de recebíveis (direitos creditórios / receita tarifária da CSB).

Operação Estruturada – Aluguel de Ativos



- Licitação de Ativos Futuros pela Companhia de Saneamento Básico (CSB);
- Projeto de saneamento básico a ser executado pelo Licitante Vencedor através de uma SPE- Sociedade de Propósito Específico;
- A remuneração do contrato de locação será por meio de vinculação de determinadas contas de consumidores finais.
- Após concluída a obra, o projeto será locado pela SPE à CSB;
- A obra poderá ser financiada nos moldes de um *project finance* (*full recourse* – migrando para *non recourse*).

ESTRUTURA CONTRATUAL - SDOJ



**Fundo de Investimento em
Infraestrutura
FI-FGTS**

Condições Eletivas do FI-FGTS

- Valor Inicial: R\$ 17 bilhões (80% do Patrimônio Líquido do FGTS)
- Possibilidade de utilização de percentual do saldo das contas dos trabalhadores no FGTS, para aquisição de cotas
- São passíveis de apoio projetos dos seguintes setores: energia, portos, hidrovias, ferrovias, rodovias e saneamento básico.
- Os projetos viabilizam empreendimentos novos e/ou ampliação de capacidade instalada.
- Os investimentos se dão através de participações (*equity*) ou compra de títulos (*debt*). Estes projetos utilizam estruturas próprias de financiamento (Sociedades de Propósito Específico) e emissão de dívida de modo que os riscos, o patrimônio e os fluxos de caixa estejam devidamente segregados.

Condições Eletivas do FI-FGTS

➤ O Fundo aplica seus recursos por meio das seguintes modalidades de ativos financeiros e/ou participações:

- a) Instrumentos de participação societária;
- b) Debêntures, Notas Promissórias e outros instrumentos de dívida corporativa;
- c) Cotas de FI Imobiliário;
- d) Cotas de FIDC;
- e) Cotas de FIP;
- f) CRI
- g) Contratos Derivativos (p/ proteção dos demais ativos);
- h) Títulos públicos federais (aplicação das disponibilidades).

Condições Eletivas do FI-FGTS

- Limite de concentração por setor é de 40% do Valor Total Subscrito do Fundo.
- Capital próprio do empreendedor é, no mínimo, de 10% do empreendimento.
- Percentual máximo de alocação em instrumentos de dívida é de até 90% do valor total de cada empreendimento (garantias podem ser: penhor de ações, fiança bancária, aval dos sócios, recebíveis, ativos do empreendimento, contratos de fornecimento garantido, etc.)
- Percentual máximo de alocação em instrumentos de participação societária é de até 30% do valor total do empreendimento.
- Percentual máximo em FIP é de até 30% do P.L. do Fundo investido.

Resolução nº 591 de 24/03/09, do CCFGTS

- Autoriza a aquisição de cotas de FIs e de FIDCs, de Debêntures e CRIs, que possuam lastro em operações de saneamento, lançadas por empresas públicas ou privadas, SPEs ou entidades afins.
- A aquisição dos papéis será feita pelo Agente Operador do FGTS.
- O limite autorizado é de R\$ 3 bilhões para investimento no setor de saneamento.
- Agentes Financeiros atuarão na estruturação dos Fundos e papéis para seu lançamento no mercado e posterior aquisição pelo FGTS.
- Na aplicação dos recursos está prevista destinação mínima de 60% para atendimento à população residente em áreas carentes (áreas com deficiência em serviços de saneamento, com população residente formada por famílias com renda mensal situada nos limites previstos para atendimento pelo FGTS).

Resolução n° 591 de 24/03/09, do CCFGTS

➤ **Modalidades das operações:**

- Abastecimento de água
- Esgotamento sanitário
- Saneamento integrado
- Manejo de águas pluviais
- Manejo de resíduos sólidos, inclusive RCD
- Preservação e recuperação de mananciais

➤ **Poderão ser objeto de inversões os projetos vinculados ao reúso de água para fins industriais e à área de resíduos originados pelo comércio e pelas indústrias.**

➤ **Empreendimentos devem contribuir para aumento da cobertura, melhoria na gestão e redução dos custos dos serviços.**

➤ **Participação máxima de 90% do valor do empreendimento.**

Resolução nº 591 de 24/03/09, do CCFGTS

- Recursos serão liberados em acordo com o cronograma.
- Carência, prazo de retorno, garantias e demais elementos serão definidos projeto a projeto.
- Taxa mínima de juros aplicável aos investimentos será de 7% a.a., mais T.R.
- Custos de estruturação das operações devem ser aprovados e cobrados à parte pelos Agentes envolvidos.

Fundo de Investimento em Participações

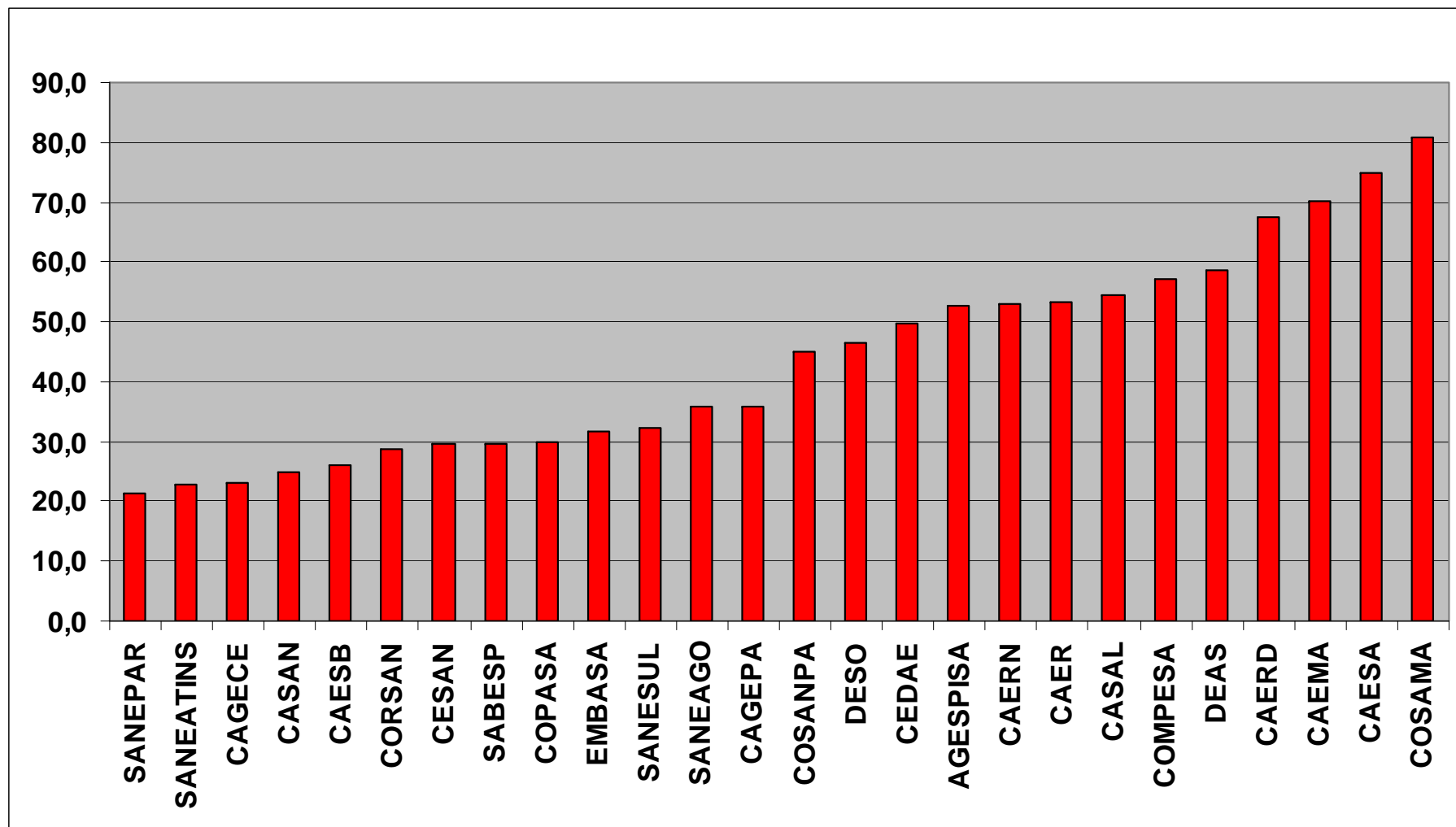
FIP-FGTS

- **Resolução CCFGTS 605/2009 – Altera o percentual alocado pelo FI-FGTS em Fundos de Investimento em Participações, que no caso de FIP administrado pela CAIXA, será de 100% do seu PL.**
- **O CCFGTS já autorizou a constituição de um FIP para capitalização e modernização de Companhias de Saneamento. Está prevista, ainda para o ano de 2010, a sua operacionalização.**

SNIS 2008 - Índice de Perdas Faturamento Segundo o Tipo de Prestador

Regiões	Tipos de Prestadores					Total
	Regional	Micro-regional	Local Direito Público	Local Direito Privado	Local Empresa Privada	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
Norte	52,4	-	37,6	-	65,4	53,4
Nordeste	45,8	22,1	37,6	-	-	44,8
Sudeste	36,0	36,4	38,8	27,8	26,4	36,2
Sul	24,8	17,7	29,9	45,4	34,2	26,7
Centro-Oeste	31,8	35,7	34,7	47,6	32,4	33,7
Brasil	37,4	34,2	37,0	32,6	43,8	37,4

SNIS 2008 - Índice de Perdas Faturamento Prestadores Regionais



FIP e Modernização de Empresas de Saneamento

➤ Objetivo:

Reorganizar Companhias de Saneamento no sentido de torná-las eficientes, com capacidade de acessar recursos onerosos para investimentos, ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços.

➤ Atuação:

Compra de participação acionária (minoritária): pode ser compra de bloco existente ou subscrição de ações decorrentes de aumento de capital

FIP e Modernização de Empresas de Saneamento

➤ Procedimentos (cont.):

- Avaliação global da companhia: aspectos econômico-financeiros, jurídico-legais, técnicos (inclusive passivos ambientais)
- Definição do Plano de Reestruturação/Modernização (“Business Plan”)
- Modelo de Investimento
- Acordo de Acionistas
- Implantação

➤ Participação de Co-investidor (parceiro privado):

O FIP poderá vir a se associar a um parceiro privado com experiência na operação de serviços de saneamento, para a realização do investimento na Companhia.

ANEXO 3



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL

São Paulo, 1º de outubro de 2008

Ofício GPG nº 4238/2008

Senhora Presidente do Conselho

Sirvo-me do presente para encaminhar a Vossa Senhoria, para conhecimento, cópia do Parecer GPG.Cons. nº 60/2008, que cuida da análise da natureza jurídica do contrato de locação de ativos a ser celebrado pela Sabesp.

Ao ensejo, renovo meus protestos de elevada estima e consideração.

Assinatura manuscrita de Marcelo de Aquino.

MARCELO DE AQUINO
PROCURADOR GERAL DO ESTADO ADJUNTO
RESPONDENDO PELO EXPEDIENTE DA PGE

Excelentíssima Senhora
DILMA SELI PENA
DD. Presidente do Conselho de Administração da Sabesp
Rua Bela Cintra, 847 – 10º andar
CEP 01415-000 – São Paulo/SP



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE-GDOC 18.487-657506/2008

INTERESSADO COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO **SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.** Consulta formulada pelo Conselho de Administração da SABESP acerca da legalidade de instauração de licitação, objetivando a construção de sistema de abastecimento de água do Município de Franca, cujas edificações serão posteriormente locadas a aludida sociedade. Análise da natureza jurídica do contrato de locação de ativos. Ajuste que não tem as características de parceria público-privada. Avença que pode ser considerada como uma modalidade atípica de contratação no âmbito da Lei Federal nº 8.666/93.

Parecer GPG.Cons.nº 060/2008

1. Por ofício datado de 12/09/2008, dirigido ao Sr. Procurador Geral do Estado, a Presidência do Conselho de Administração da SABESP consulta sobre a legalidade da instauração de licitação pública, objetivando a construção de sistema de abastecimento de água do Município de Franca, cujas edificações serão posteriormente locadas a aludida sociedade (fls.01/02).

2. Pela modelagem do projeto em exame, a SABESP concede o direito real de uso sobre determinada área à contratada (SPE) que construirá as instalações, que comporão um sistema de abastecimento de água e serão locadas àquela sociedade pelo prazo de 24 (vinte e quatro) anos. A conclusão deste prazo coincidirá com o término de vigência do contrato de concessão de direito real de uso,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

quando as instalações passarão para a titularidade da SABESP, sem pagamento de qualquer indenização à contratada (SPE).

3. A licitação será precedida de pré-qualificação e adotará como critério de julgamento o menor preço do valor da prestação mensal a ser paga pela SABESP, em decorrência do contrato de locação do ativo.

4. O sistema de abastecimento de água a ser construído pela contratada (SPE) será operado pela SABESP, nos termos do contrato de programa celebrado entre esta sociedade e o Município de Franca, pelo qual a empresa se comprometeu a construir e operar instalações de sistema de tratamento de água, mediante remuneração pela cobrança de tarifa diretamente dos usuários dos serviços públicos de distribuição de água tratada e de coleta de esgoto.

5. O contrato de programa, previsto na Lei Federal nº 11.107, de 06/04/2005 decorre da gestão associada de serviços públicos, prevista no artigo 241 da Constituição Federal. Este ajuste tem por escopo regular as obrigações que um ente da federação assume para com outro ente, quando haja a prestação de serviços ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (LF nº 11.107/05, art.13). Pode ser celebrado com dispensa de licitação, desde que o Estado (acionista controlador da companhia de saneamento) tenha celebrado convênio de cooperação com o Município interessado (LF nº 8.666/93, art.24, XXVI introduzido pelo artigo 17 da LF nº 11.107/05).

m/



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

6. Neste contexto, podemos afirmar que o contrato de programa tem a mesma estrutura jurídica do contrato de concessão regido pela Lei Federal nº 8.987/95, sendo o Município o Poder Concedente e a SABESP a empresa concessionária.

7. A escolha da modelagem em exame¹ pela SABESP tem por objetivo permitir que a contratada (SPE) se utilize de recursos oferecidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinados a investimentos em projetos de saneamento básico. A Resolução nº 411, de 26/11/2002 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço² permitiu que as Sociedades de Propósito Específicos (SPE) executem a construção de empreendimentos de saneamento e, posteriormente, celebrem contrato de locação desta instalação. As prestações mensais devidas em decorrência do contrato de locação serão a garantia do negócio.

8. Feitas tais digressões, passaremos a análise da viabilidade jurídica da SABESP celebrar avenças nos moldes descritos.

9. O contrato de locação de ativos em exame difere da locação prevista nos artigos 565 e seguintes do Código Civil, pois pelo ajuste previsto na lei civil uma parte transfere a posse do bem à outra, por prazo certo ou indeterminado, mediante retribuição ajustada, obrigando-se o locatário a restituí-lo,

ml

¹ Contratação de empresa para construir o sistema de abastecimento de água que, após concluído será locado à SABESP por prazo determinado

² A aludida resolução aprova nova estrutura de financiamento e consolida as estruturas financeiras por meio de SPE, para implementar investimentos em projetos de saneamento básico



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

quando finda a avença, no estado em que a recebeu, salvo as deteriorações decorrentes de sua utilização normal.³

9.1. Em face das disposições do contrato de programa celebrado pela SABESP e o Município, as instalações construídas pela SPE são consideradas bens vinculados à concessão e, por conseguinte, reverterão ao Poder Concedente (Município) após o encerramento do contrato. Logo, a locação de ativos em exame não tem as características do instituto previsto na lei civil.

10. A parceria público-privada, instituída pela Lei Federal nº 11.079, de 30/12/2004 também não se enquadra no modelo previsto. A parceria público-privada é o contrato de concessão na modalidade administrativa ou patrocinada. O objeto da concessão administrativa *“é a prestação de serviço de que a Administração seja usuária direta ou indireta, podendo ou não abranger a execução de obra e o fornecimento e a instalação de bens.”*⁴ A concessão patrocinada *“é espécie do gênero concessão de serviço público”, peculiarizada pelo “seu regime remuneratório, que deve incluir tanto tarifa cobrada aos usuários como contraprestação do concedente em forma pecuniária.”*⁵

10.1 Estas definições já afastam o ajuste em exame das parcerias público-privadas, pois não haverá prestação de serviços pela contratada (SPE), considerando que caberá a SABESP, enquanto concessionária dos serviços públicos concedidos pelo Município no contrato de programa a operação do sistema de abastecimento de água.

M/CL

³ CC., art. 535, inciso I

⁴ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Parcerias na Administração Pública*, São Paulo, editora Atlas, 5ª. edição, 2006, p. 166

⁵ Carlos Ari Sundfeld, *Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas*, São Paulo, Malheiros Editores, 2005.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

10.2. Ademais, o artigo 2º, § 4º, inciso III da Lei Federal nº 11.079/2004 veda a celebração de contrato de parceria público-privada “*que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.*” Como asseverado por Carlos Ari Sundfeld⁶ “*a lei quis impedir o uso da concessão como simples alternativa ao contrato de compra da Lei de Licitações, bem como para a aquisição financiada de bens.*”

11. A concessão de obra pública a ser edificada é outro instituto previsto em nosso ordenamento jurídico⁷ que não pode ser emprestado para o projeto ora analisado. Nestas hipóteses, o particular executará a obra, que será utilizada pelos usuários, sem que haja necessidade da existência de um serviço público a ser prestado posteriormente. Entretanto, a remuneração do concessionário não pode ser feita pelo Poder Concedente, porque senão caracterizar-se-á o contrato de empreitada. Neste ponto, trago à colação as pertinentes observações de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸:

“O que é essencial para que se caracterize a concessão de obra pública é que a remuneração do concessionário não seja feita pelo poder concedente, pois, se assim fosse, ter-se-ia simples contrato de empreitada. Essa remuneração pode ser assegurada por diferentes formas: ou por meio de contribuição de melhoria instituída pelo poder concedente para remunerar o concessionário; ou pela delegação da execução de um serviço público; ou pela simples exploração comercial das utilidades que a obra permite.”

⁶ Carlos Ari Sundfeld, ob.cit., p. 31

⁷ Artigo 2º, inciso III da Lei Federal nº 8.987/95 e artigo 2º, inciso II da Lei Estadual nº 7.835/92

⁸ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Parcerias na Administração Pública (Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas)*, São Paulo, editora Atlas, 1996, p. 79.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O conceito contido no art. 2º, inciso III, da Lei nº 8.987, embora fale em “concessão de serviço público precedida de obra pública”, na realidade admite que, após o término da obra, o concessionário apenas explore comercialmente a própria obra, sem prestar necessariamente um serviço público. Com efeito, na parte final do dispositivo, há referência ao fato de que o investimento da concessionária pode ser “remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.”

11.1. Na locação de ativos, a remuneração da concessionária será feita pela SABESP, enquanto concessionária do serviço e o investimento da contratada (SPE) não será remunerado mediante a exploração da obra, considerando que será a SABESP a operadora do sistema.

12. Na verdade, a pretendida locação pode ser considerada como uma modalidade atípica de contratação no âmbito da Lei Federal nº 8.666/93. A respeito do tema, trazemos à colação algumas observações de Marçal Justen Filho⁹:

“A liberdade contratual e as necessidades estatais podem conduzir, muitas vezes, ao surgimento de contratações atípicas. (...)”

A Administração não está jungida a pactuar apenas contratos típicos (nominados). Entendimento contrário conduziria a inviabilizar a atividade contratual da Administração Pública. Ainda reconhecendo que o princípio da legalidade

⁹ Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, São Paulo, Dialética Editora, 2004, p. 43



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

apresenta configurações distintas no âmbito da Administração, disto não se segue que os modelos de contratação pública tenham de ser previamente definidos em lei. A lei concede autorização para o Estado contratar, mas não fornece parâmetros exaustivos dos modelos de contratação. Ou seja, a satisfação do interesse público através da via contratual não pode ser reconduzida à via mais estrita de vinculação. O interesse público pode apresentar-se com complexidade similar àquela que se passa no campo privado. Tanto quanto os particulares, o Estado pode encontrar-se em situação da insuficiência dos modelos contratuais preexistentes.”

13. No caso vertente, dois são os parâmetros a serem observados para viabilizar a contratação pretendida. O primeiro deles é a reafirmação de que o contrato de locação de ativos é um contrato administrativo, sujeito à Lei Federal nº 8.666/93, inclusive no tocante às chamadas cláusulas exorbitantes. *“Os contratos subordinados preponderantemente ao direito privado, em que a participação de ente administrativo não acarreta alteração substancial do regime jurídico são os contratos referidos no art. 62, § 3º, inciso I da Lei nº 8.666/93.”*¹⁰

13.1. O artigo 62, § 3º, inciso I da Lei nº 8.666/93 se refere aos contratos de seguro, de financiamento e de locação em que o Poder Público seja locatário. Neste parecer, nos itens 09 e 9.1 já listamos as diferenças existentes entre o contrato de locação de ativos e o contrato de locação regido pelo Código Civil.

MJ

¹⁰ Marçal Justen Filho, ob.cit., p. 35



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

14. O segundo parâmetro é uma decorrência lógica do primeiro. Ou seja, considerando que a locação de ativos é um contrato administrativo regido pela Lei Federal nº 8.666/93, resta analisar se as suas características não ofendem o aludido diploma legal.

15. A primeira questão a ser enfrentada se refere à forma de pagamento. Na contratação pretendida a SPE compromete-se a executar a obra, mas o pagamento ocorrerá somente depois de sua conclusão. O artigo 6º, inciso VII, alíneas “a” e “e” da Lei Federal nº 8.666/93¹¹ prevê a possibilidade de contratação nas modalidades de empreitada por preço global ou empreitada integral e não contém vedação expressa a que o pagamento ocorra somente no final da obra, e não conforme etapas pré-definidas ou por medição periódica. Denote-se que esta condição favorece a Administração Pública.

15.1. Merece, ainda, algumas considerações as disposições do artigo 5º, § 3º da Lei Federal nº 8.666/93¹² e dos artigos 2º e 3º do Decreto nº 32.117, de 10/08/1990. O artigo 2º do aludido diploma regulamentar estabelece que “o prazo de vencimento das obrigações contratuais deverá ser de 30

¹¹ Artigo 6º - Para os fins desta lei, considera-se:

(...)

VII – Execução Indireta – a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

a) empreitada por preço global – quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo ou total;

(...)

e) empreitada integral – quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com características adequadas às finalidades para que foi contratada;

(...)

¹² Artigo 5º - (...)

§ 3º - Observado o disposto no caput, os pagamentos de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24, sem prejuízo do que dispõe o seu parágrafo único, deverão ser efetuadas no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

m/l



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(trinta) dias para os contratos com preço a vista...". No projeto em análise o pagamento não será a vista, mas diluído no prazo após a entrega da obra, não se aplicando, portanto, o prazo estabelecido no artigo 2º.

15.2. O artigo 3º do Decreto nº 32.117/90 determina que *"o vencimento das obrigações contratuais será estabelecido, nos contratos de aquisição de bens, a partir da data do evento contratual ou da efetiva entrega e, nos contratos de execução de obras e de prestação de serviços, a partir da data da entrega da fatura no órgão da entidade competente das entidades referidas no artigo 10, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo"*¹³. Este dispositivo está em consonância com as regras estabelecidas no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93 que vinculam o pagamento da obrigação a apresentação da fatura. Não há prazo fixado na lei sobre a data da apresentação da fatura, que pode ser livremente disciplinado no contrato e sujeitar-se ao regime de dilação temporal.

15.3. Esta asserção coaduna-se com o espírito da norma, que tem por escopo tutelar à equação econômico-financeira do contrato. Analisando as disposições do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93, Marçal Justen Filho¹⁴ preleciona *"o prazo de liquidação da obrigação por parte da Administração integra, sem qualquer dúvida, a equação econômica-financeira do contrato administrativo. Quando o particular formula sua proposta, toma em vista o prazo em que sua obrigação é exigível, o que envolve um encargo para ele."*

ml

¹³ O § 2º cuida das obras e prestações de serviço nas quais é estabelecido o critério de medição. Este dispositivo não se aplica ao caso vertente, pois se trata de obra executada em regime de empreitada por preço global ou empreitada integral que é incompatível com o critério de medição, aplicado nas empreitadas por preço unitário.

¹⁴ Marçal Justen Filho, ob.cit., p. 83



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

15.4. Esta linha de raciocínio – o prazo para pagamento vinculado a apresentação da fatura objetiva manter a intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e visa garantir o particular – corrobora o entendimento ora preconizado, no sentido de que o prazo de apresentação da fatura pode ser diluído no tempo, constituindo-se em condição que pode ser livremente estipulada no edital e no contrato. Tratando-se de condição previamente conhecida e aceita pelo particular, não haverá que se cogitar em violação à equação econômico-financeira do contrato.

15.5. A proibição existente na Lei Federal nº 8.666/93 se relaciona a inclusão, no objeto da licitação, da obtenção de recursos financeiros para a execução da obra (artigo 7º, § 3º). Pelos elementos coligidos aos autos, no edital da Concorrência Internacional não há obrigatoriedade a que a SPE utilize determinada fonte de recursos. Ao contrário, no item 2.2, alínea “c”, do edital está expresso que *“a SPE não poderá alegar qualquer disposição, cláusula ou condição do contrato de financiamento, ou qualquer atraso no desembolso dos recursos, para se eximir, total ou parcialmente das obrigações assumidas contratualmente”*.

15.6. Nesse sentido, se a SPE quiser poderá valer-se de financiamento, mas suas cláusulas não são oponíveis e não interferem na execução do contrato.

16. Em face destas ponderações, passamos a responder os quesitos formulados no ofício inaugural deste processo.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“1 – a modalidade de locação de ativos apresenta natureza jurídica de uma parceria público-privada, nos moldes da Lei Federal nº 11.079/04, devendo se submeter aos controles previstos para este tipo de contratação?”

Conforme expusemos nos itens 10, 10.1 e 10.2. desta peça, o contrato de locação de ativos não tem as mesmas características e requisitos da concessão administrativa e da concessão patrocinada, tal como definidas na Lei Federal nº 11.079/04, pelas razões que já expusemos.

Por outro lado, é inarredável que a obrigação de pagamento assumida pela SABESP perante a SPE, a título de prestação mensal, possui inquestionavelmente a natureza de dívida de longo prazo e deve ser tratada como tal nas demonstrações financeiras da empresa. Ou seja: a prestação mensal não configura uma despesa corrente *off balance*.

Nesse sentido, a obrigação de pagamento das prestações mensais deve ser considerada como operação de crédito (isto é, compromisso financeiro assumido em razão da aquisição financiada de bens), conforme previsto no artigo 29, inciso II da Lei Complementar federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)¹⁵.

Entretanto, isto não trará maiores implicações no caso da SABESP, por se tratar de empresa não dependente de aportes de recurso do

¹⁵ Artigo 29 – Para efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
(...)

II – dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.
(...).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Tesouro. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional já emitiu parecer¹⁶ entendendo que as disposições do artigo 32 da Lei Complementar federal nº 101/2000 (submissão a autorização prévia do Tesouro Nacional e incorporação nos limites de endividamento do ente público) não abrangem as empresas estatais com independência financeira.

“2. A modalidade de locação de ativos deve observar o limite de 5 anos previsto no art. 57, inc.II da Lei Federal nº 8.666/93, para a prestação de serviços contínuos?”

A resposta a tal indagação é negativa pelos seguintes motivos:

(i) O prazo de validade dos contratos, a que alude o artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93 está vinculado à vigência dos créditos orçamentários. *“A regra geral para os contratos administrativos é de que não podem ultrapassar os limites de vigência dos créditos orçamentários correspondentes.”*¹⁷ No caso vertente, o prazo da locação ou de pagamento da obra contratada após sua entrega não está sujeito à vigência de nenhum crédito orçamentário, considerando que a obrigação de pagamento contraída pela SABESP não está incorporada ao orçamento público, pois tem regime próprio das empresas estatais não dependentes;

(ii) a locação, a despeito do disposto no artigo 6º, inciso II da Lei nº 8.666/93, não pode ser caracterizada como prestação de serviço contínuo;

(iii) o artigo 52 da Lei estadual nº 6.544, de 22/11/1989 admite expressamente que os contratos de locação de imóveis podem perdurar por mais de 5 (cinco) anos.

¹⁶ Parecer PGFN/PGA nº 354, de 09/04/2001, estabelece que o art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF não é aplicável às empresas estatais não-dependentes.

¹⁷ Marçal Justen Filho, ob.cit., p. 491



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ademais, o prazo de vigência do contrato de locação de ativos está compatível com a vigência do contrato de programa celebrado com o Município de Franca, tem adequada justificativa econômica, não se vislumbrando qualquer vício de finalidade na sua adoção.

Com estas considerações, submeto a matéria ao Sr. Procurador Geral do Estado, a quem compete a decisão.

Subg., 30 de setembro de 2008.

Maria Christina Bahbouth
MARIA CHRISTINA TIBIRIÇÁ BAHBOUTH
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
ÁREA DA CONSULTORIA



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

140
10

PROCESSO PGE-GDOC 18.487-657506/2008
INTERESSADO COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO
DE SÃO PAULO
ASSUNTO SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.

Aprovo o Parecer GPG.Cons. nº 060/2008, pelos
seus próprios e jurídicos fundamentos.

Expeçam-se ofícios à Sra. Presidente do Conselho
de Administração da SABESP e a Consultoria Jurídica da
Secretaria de Saneamento e Energia, encaminhando-se cópia
deste parecer, para ciência.

GPG., 30 de setembro de 2008.

MARCELO DE AQUINO

PROCURADOR GERAL DO ESTADO ADJUNTO
RESPONDENDO PELO EXPEDIENTE DA PGE