



Ministério das Cidades

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Departamento de Cooperação Técnica
Coordenação-Geral do Marco Legal do Saneamento

Parecer de mérito nº 7/2023/CGML-MCID/DCOT-MCID/SNSA-MCID

Referência: 80000.001246/2023-32

Interessado: Ministério das Cidades

Assunto: Estabelecimento de novo prazo e nova metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores públicos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com vistas a garantir o cumprimento das metas de universalização até 2033, nos termos do art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Trata-se de proposta de decreto que revoga e substitui o Decreto nº 10.710, de 2021, com vistas a estabelecer novo prazo e nova metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores públicos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com vistas a garantir o cumprimento das metas de universalização até 2033, nos termos do art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

1.2. A minuta de Decreto (SEI 4215278) e a Exposição de motivos (SEI 4215535) que ora se encaminham já contemplam os pequenos ajustes solicitados pela CONJUR por meio do PARECER n. 00052/2023/CONJUR-MCID/CGU/AGU (SEI 4215579).

1.3. Este parecer foi produzido em conformidade ao art. 32 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

2. ANÁLISE DO PROBLEMA

2.1. Historicamente, a falta de acesso aos serviços de saneamento básico tem sido um problema social que atinge grande parcela da população.

2.2. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento Básico (SNIS), ano de referência de 2021, apesar de o Brasil possuir um índice de atendimento em torno de 93,5% para a área urbana, aproximadamente 14 milhões de pessoas ainda não possuem acesso à rede de abastecimento de água. A situação se agrava para quase 34 milhões de pessoas ao se considerar também as zonas rurais. O índice de perdas de água na distribuição no Brasil também chama atenção: 40,3%, ou seja, são cerca de 4 litros de água tratada perdidos e/ou não contabilizados para cada 10 litros produzidos.

2.3. A situação é ainda mais dramática em relação ao atendimento de esgotamento sanitário: quase metade da população total brasileira não está atendida por rede de esgoto. Segundo dados do SNIS, em 2021, apenas 55,0% dos brasileiros eram servidos por rede coletora de esgotos, muito embora o índice de tratamento do esgoto gerado fosse de 51,2%. Em relação à população urbana servida por rede coletora para esgotamento sanitário, o percentual de cobertura é um pouco maior e atinge 64,1%. Entretanto, a existência de rede coletora, por exemplo, não garante que o esgoto seja corretamente tratado antes de sua disposição, o que afeta, neste caso, a qualidade do corpo hídrico que o recebe. A expansão desordenada dos grandes centros urbanos agrava a coleta e o tratamento do esgoto sanitário, acrescida da quase ausência da coleta ou tratamento no meio rural brasileiro.

2.4. As diretrizes nacionais para o saneamento básico foram instituídas pela Lei nº 11.445, em 2007, contudo, o país ainda enfrenta os graves problemas de acesso a esses serviços, estando longe do ideal para um país considerado a 9ª economia mundial e subjugada a 117ª no ranking de saneamento no mundo, segundo dados da Organização Mundial da Saúde em 2017.

2.5. Visando melhorar os indicadores brasileiros nesta temática, em 2020, foi promulgada a Lei nº 14.026, atualizando o Marco Legal do Saneamento que criou alternativas para expandir o volume de investimentos nesse setor da infraestrutura e melhorar os serviços e indicadores de saneamento no Brasil, favorecendo a população mais vulnerável.

2.6. Com esse objetivo, o novo marco legal trouxe novas diretrizes para a Política Federal de Saneamento, no intuito de criar alternativas para expandir o volume de investimentos nesse setor da infraestrutura, as quais podemos destacar:

- I - A prestação regionalizada dos serviços, por meio da criação de estruturas de prestação regionalizada compostas de um conjunto de municípios, proporcionando ganho de escala de modo a garantir a sustentabilidade econômico-financeira da prestação, sem discriminar municípios pobres ou ricos;
- II - A exigência de processo concorrencial para a delegação dos serviços, de modo a garantir que o prestador mais apto seja aquele escolhido para prestá-lo;
- III - A criação de um ambiente de segurança jurídica, por meio da padronização da regulação, estimulando a existência de regras claras e uniformes em todo o país, possibilitando a atração de maior volume de investimentos para o setor, tanto públicos quanto privados;
- IV - A previsão de que os serviços públicos de saneamento básico devem ter a sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços;
- V - O estabelecimento de prazos diferenciados para encerramento de lixões no país, levando-se em conta o porte populacional dos municípios; e
- VI - O estabelecimento de metas claras de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033, sendo de 99% e 90% respectivamente, além da exigência de previsão de metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento, nos contratos de prestação de serviços.

2.7. Segundo dados do Plansab, estima-se uma necessidade de investimentos de cerca de R\$ 580 bilhões em investimentos para o cumprimento das metas estabelecidas em abastecimento de água e esgotamento sanitário (valores do Plansab atualizados pelo IGP-DI e descontados os valores investidos nesses componentes no período), em valores de 2022.

2.8. Dessa forma, com vistas a garantir os investimentos necessários ao cumprimento das metas de universalização, foi publicado o Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021, que regulamentou o art. 10-B da Lei nº 11.445, 2007, bem como estabeleceu metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário.

2.9. Assim, em conformidade com o decreto vigente, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico passaram pelo processo de comprovação de sua capacidade econômico-financeira. O prazo estabelecido para a avaliação e decisão das entidades reguladoras competentes se encerrou no dia 31 de março de 2022.

2.10. Ocorre que o resultado do processo levou a um universo de mais de 1.100 contratos declarados irregulares em decorrência da não comprovação de capacidade dos respectivos prestadores de serviços, ou da não possibilidade de inclusão de contratos provisórios, vencidos ou precários no processo de comprovação, nos termos da metodologia prevista.

2.11. Neste cenário, destaca-se o fato de que a irregularidade dos contratos de prestação dos serviços implica na vedação ao acesso pelos respectivos prestadores a recursos públicos da União ou operados pela União, haja vista o rol de condicionantes estabelecidas pelo art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007. Somando-se a isso o fato de que a maioria dos referidos contratos irregulares localiza-se em municípios das regiões Norte e Nordeste, onde se concentra a maior parte do déficit em investimentos no setor, verificou-se a necessidade de se revisar os critérios da metodologia, bem como estabelecer novos prazos para comprovação, com a publicação de novo decreto que substituirá o anterior.

2.12. A revisão do decreto partiu de demanda da Casa Civil da Presidência da República, que identificou a necessidade de revisão dos seus termos a partir de reuniões realizadas com entidades representativas do setor de saneamento.

3. OBJETIVOS DO DECRETO

3.1. A presente minuta tem como objetivo estabelecer novo prazo e metodologia para que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário comprovem a capacidade econômico-financeira para o cumprimento das metas de universalização até 2033.

3.2. Dessa forma, a minuta de decreto ora proposta prevê a revogação do Decreto nº 10.710/2021, com o objetivo o objetivo norteador de concepção de uma metodologia rigorosa, mas que, ao mesmo tempo, garanta prazos e oportunidades de adaptação aos prestadores, sem prejudicar os investimentos nas regiões mais necessitadas.

4. CONTEÚDO DO DECRETO

4.1. A minuta do decreto em comento encontra-se elaborada com a seguinte estrutura:

4.2. O Capítulo I - Das Disposições Preliminares trata da delimitação do escopo regulamentar do decreto, ou seja, a quem se aplicam as regras nele estabelecidas, bem como das definições necessárias à compreensão do Decreto.

4.3. O Capítulo II - Da Comprovação da Capacidade Econômico-Financeira, encontra-se dividido em Seção I – Das Diretrizes; Seção II - Dos requisitos para comprovação da capacidade econômico-financeira; Seção III - Do procedimento; Seção IV - Da decisão da entidade reguladora.

4.4. A Seção I - Das Diretrizes trata do objetivo central do Decreto que é assegurar que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário tenham capacidade para cumprir as metas de universalização nos municípios onde prestam os serviços, bem como define as etapas de como deve ser realizada a comprovação da capacidade econômico-financeira.

4.5. A Seção II - Dos requisitos para comprovação da capacidade econômico-financeira define os indicadores e resultados esperados para comprovação, os quais devem ser comprovados a partir da mediana dos últimos cinco anos financeiros ou do último exercício, sendo facultado optar pelo maior resultado alcançado.

4.6. Na Seção III – Do Procedimento está especificada a forma de apresentação da documentação comprobatória e na Seção IV – Da decisão da entidade reguladora visa embasar o processo de decisão das entidades subnacionais e a resolução dos casos de conflitos.

4.7. O Capítulo III – Dos Efeitos da Comprovação da Capacidade Econômico-financeira mantém os dispositivos nos quais as condições de regularidade dos contratos são estabelecidas e o Capítulo IV - Disposições Finais e Transitórias define o prazo para apresentação da documentação comprobatória pelos prestadores de serviços e o prazo de análise e manifestação pelas agências de regulação subnacionais.

4.8. Dessa forma, destacam-se a seguir as principais alterações promovidas na minuta de Decreto proposta:

Decreto nº 10.710/2021	Minuta proposta
<p>Devem comprovar a capacidade econômico-financeira:</p> <p>§ 1º Devem comprovar capacidade econômico-financeira com vistas a viabilizar a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, nos termos do disposto na Lei nº 11.445, de 2007, e deste Decreto:</p> <p>I - os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; e</p> <p>II - os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato, precedido de licitação e celebrado com o titular do serviço, de concessão comum regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou de concessão patrocinada ou administrativa regido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para fins de aditamento dos contratos para inclusão das metas de universalização.</p>	<p>Devem comprovar a capacidade econômico-financeira:</p> <p>§ 1º Devem comprovar capacidade econômico-financeira os prestadores de serviço que o explorem por meio de contratos de programa, de concessão, ou instrumentos congêneres.</p>
<p>Metodologia de comprovação da capacidade econômico-financeira:</p> <p>Etapa I</p> <p>Mediana dos últimos 5 anos dos seguintes indicadores:</p> <p>I - índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero;</p> <p>II - índice de grau de endividamento inferior ou igual a um;</p> <p>III - índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero; e</p> <p>IV - índice de suficiência de caixa superior a um.</p> <p>Etapa II</p> <p>Estudo de viabilidade; e</p> <p>Plano de captação de recursos faseado com prazos fixos no decreto.</p>	<p>Metodologia de comprovação da capacidade econômico-financeira:</p> <p>Etapa I</p> <p>Mediana dos último 5 anos ou do último ano (o que for maior) dos seguintes indicadores:</p> <p>I - índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero;</p> <p>II - índice de grau de endividamento inferior ou igual a um; e</p> <p>III - índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero.</p> <p>Possibilidade de cumprimento por meio de um Plano de Metas para atingimento dos referenciais mínimos em um prazo máximo de 5 anos, verificado anualmente pela entidade reguladora competente.</p> <p>Etapa II</p> <p>Estudo de viabilidade; e</p> <p>Plano de captação de recursos faseado com prazos a serem fixados no próprio plano.</p>

Estudos de viabilidade podem prever: I - repactuação tarifária; II – aporte, contraprestação pecuniária ou subsídio de ente público.	Estudos de viabilidade podem prever, entre outros elementos : I - repactuação tarifária; II – aporte, contraprestação pecuniária ou subsídio de ente público; e
Prazos: - Apresentação de documentação comprobatória pelos prestadores de serviço: 31/12/2021 - Análise pelas agências reguladoras: 31/03/2022	Prazos: - Apresentação de documentação comprobatória pelos prestadores de serviço: 31/12/2023 - Análise pelas agências reguladoras: 31/03/2024
Efeitos da comprovação da capacidade econômico-financeira: - Requisito indispensável para celebração de termos aditivos para incorporação das metas de universalização; - a não comprovação resulta em contratos em situação de irregularidade. - Perda automática de efeitos da comprovação se deixar de cumprir certos requisitos.	Efeitos da comprovação da capacidade econômico-financeira: - requisito indispensável para celebração de termos aditivos para incorporação das metas de universalização; - a não comprovação resulta em contratos em situação de irregularidade. - Possibilidade de revisão (não automática) , pela entidade reguladora, da decisão de comprovação, se o prestador deixar de cumprir certos requisitos.

4.9. Por fim, a minuta de decreto em comento propõe a revogação do Decreto nº 10.710/2021. Foi, no entanto, previsto dispositivo que possibilita aos prestadores de serviços de saneamento a manutenção da análise e comprovação realizada nos prazos e metodologias estabelecidas pelo Decreto nº 10.710/2021, sendo facultado a nova apresentação nos moldes do novo decreto.

5. IDENTIFICAÇÃO DOS ATINGIDOS

5.1. Os principais atingidos pelo decreto proposto serão os prestadores de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, os próprios órgãos e entidades da Administração Pública Federal, estadual e municipal atuantes na política e nas ações do saneamento básico, os órgãos e entidades federais que alocam ou estejam gerindo recursos orçamentários federais, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, bem como as agências reguladoras e fiscalizadoras subnacionais responsáveis pela regulação da prestação dos serviços de saneamento.

6. ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E AMBIENTAL

6.1. Quanto à dimensão orçamentário-financeira, destaque-se que decreto proposto possui função estritamente regulamentar, não implicando na geração de qualquer despesa ou na alocação de qualquer recurso orçamentário ao Governo Federal.

6.2. Quanto à dimensão ambiental, a proposta terá relevante impacto, uma vez que a ampliação do acesso e da qualidade dos serviços de saneamento básico reduzirá substancialmente a pressão sobre os mananciais hídricos existentes, especialmente em decorrência da diminuição de perdas nos sistemas de abastecimento, e da redução de volume de lançamento de esgotos não tratados em rios e lagos.

6.3. Não são se aplicam à proposta em tela os demais requisitos do parecer de mérito listados no art. 32 do Decreto nº 9.191/2017.

7. ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO

7.1. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, estabelece a exigência da realização de procedimento de AIR quando da proposição de atos normativos pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a depender das hipóteses e critérios dispostos na norma mencionada.

7.2. Tendo em vista que a minuta de Decreto consiste na regulamentação da Lei nº 11.445/2007, a qual foi alterada pela Lei nº 14.026/2020, entende-se ser possível a inexigibilidade de AIR, de acordo com o § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.411, de 2020, do transcrito abaixo.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 3º O disposto neste Decreto **não se aplica às propostas de edição de decreto** ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional (**grifo nosso**).

8. PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

8.1. Tendo em vista possibilitar o cumprimento das metas arrojadas e dos prazos exíguos estabelecidos pela Lei nº 14.026, de 2020, sugere-se a vigência do decreto ora em comento tenha efeitos a partir de sua publicação.

9. INTERAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

9.1. A Política Federal de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007 está associada a outras políticas públicas, bem como aos demais decretos regulamentadores da própria política, os quais destacam-se:

- Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020, dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico;
- Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União;
- Decreto nº 11.030, de 1º de abril de 2022. Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020;
- Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico;
- Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências;
- Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, e suas alterações;
- Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências; e
- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

10. CONCLUSÃO

10.1. Feitos os ajustes solicitados pela CONJUR por meio do PARECER n. 00052/2023/CONJUR-MCID/CGU/AGU (SEI 4215579), encaminham-se a minuta de Decreto (SEI 4215278) e a Exposição de motivos (SEI 4215535) para avaliação e, em caso de acordo, providências cabíveis para posterior envio ao Ministro das Cidades para avaliação e decisão.

(assinado eletronicamente)

ALFREDO ASSIS DE CARVALHO

Analista de Infraestrutura

(assinado eletronicamente)

HELENA BUYS GONÇALVES R. F. DA SILVA

Analista de Infraestrutura

(assinado eletronicamente)

PATRICIA VALERIA VAZ AREAL

Coordenadora-Geral do Marco Legal do Saneamento

De acordo. Ao Secretário Nacional de Saneamento para providências.

(assinado eletronicamente)

PAULO ROGÉRIO DOS SANTOS E SILVA

Diretor do Departamento de Cooperação Técnica - Substituto

(assinado eletronicamente)

CÁSSIO FELIPE BUENO

Diretor de Repasses de Financiamento - Substituto

De acordo. Ao Ministro das Cidades para avaliação e decisão.

(assinado eletronicamente)

LEONARDO CARNEIRO MONTEIRO PICCIANI

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério das Cidades



Documento assinado eletronicamente por **Helena Buys Gonçalves R. F. da Silva, Analista de Infraestrutura**, em 23/03/2023, às 21:39, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Valéria Vaz Areal, Coordenador(a) Geral do Marco Legal do Saneamento**, em 23/03/2023, às 21:41, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Assis de Carvalho, Analista de Infraestrutura**, em 23/03/2023, às 21:42, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Cássio Felipe Bueno, Diretor(a) do Departamento de Repasses e Financiamento - Substituto(a)**, em 23/03/2023, às 21:45, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogério dos Santos e Silva, Diretor do Departamento de Cooperação Técnica - Substituto**, em 23/03/2023, às 22:07, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Carneiro Monteiro Picciani, Secretário Nacional de Saneamento Ambiental**, em 24/03/2023, às 06:16, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **4215585** e o código CRC **6349DD90**.