



***Audiência Pública:  
“Embasa é um  
Patrimônio do  
Povo da Bahia”***

***Assembleia Legislativa da Bahia***

***Salvador, 02 de maio de 2019***



***MP 868, de  
28/12/2018 -  
Altera a Lei 11.445,  
de 07.01.2007  
(Parecer do Relator da  
Comissão Mista, Senador  
Tasso Jereissati)***

# *Algumas questões preliminares*

Quem não tem acesso aos serviços de saneamento básico são as populações dos pequenos municípios, principalmente, do Norte e Nordeste do País, das zonas rurais, das comunidades tradicionais e os moradores das periferias das grandes cidades;

As políticas públicas de saneamento básico não podem estar dissociadas das outras políticas públicas de desenvolvimento urbano, principalmente, no que se refere ao direito à cidades justas, sustentáveis e democráticas;

Outra questão extremamente importante é o investimento. Como resolver essa questão e, principalmente, a execução das obras de saneamento básico?

Sem aprofundar a discussão e resolver essas questões, não vai adiantar colocar mais recursos que a tão sonhada universalização não será atingida;

A MP 868/2018 vai resolver estes grandes problemas e vai garantir o acesso aos serviços a essas populações? Ou seja vai permitir a universalização dos serviços?

# ***Principais objetivos da MP 868/2018***

**Atender ao pleito da ABCON – Associação Brasileira de Concessionárias Privadas – “Modernização do Marco Regulatório da Saneamento Básico” (Brasília, Casa Civil – PR, setembro 2017);**

**Segundo o Relator, Senador Tasso Jereissati: “Abertura do mercado à competição mediante o restabelecimento da isonomia entre empresas públicas e privadas, como exige o art. 173 da Constituição”;**

**Ampliar e facilitar a participação Privada no setor mutilando os princípios da Gestão Associada de Serviços Públicos e ferindo o autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal;**

**Superar, de forma inconstitucional, os entraves Jurídicos-Institucionais para a venda das Empresas Estaduais de Saneamento Básico;**



***MPV 868/2018  
altera os princípios  
da Gestão  
Associada para os  
Serviços Públicos  
de Saneamento  
Básico***

# ***Gestão Associada de Serviços Públicos***

**A gestão Associada de serviços públicos, autorizada por Consórcios Públicos ou Convênio de Cooperação entre entes federados, está consagrada no Art. 241 da Constituição Federal;**

**A Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005) que regulamenta o Art. 241 da CF, define as regras para serem aplicadas a todos os serviços públicos prestados por Gestão Associada;**

**A Lei cria o instrumento do Contrato de Programa para regular obrigações relacionadas à prestação de serviços públicos entre dois entes da Federação..., no âmbito da gestão associada de serviços públicos.(Art. 13);**

**O Contrato de Programa pode ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer ente da federação para a prestação de serviços públicos (Art 13, § 5º);**

**A lei ainda prevê que o Contrato de Programa, será automaticamente extinto no caso de alienação (privatização) da empresa estadual (Art. 13, § 6º);**

# **Alterações na Lei 11.107, de 06 de abril de 2005 (Consórcios Públicos)**

**Art. 7º da MPV – Altera o Art. 13 da Lei nº 11.107/2005 proibindo a utilização do Contrato de Programa para a prestação dos serviços, no âmbito da Gestão Associada;**

**Com isso, o serviço que não seja prestado diretamente pelo titular deverá ser objeto de licitação para a concessão dos serviços, sob a égide da Lei nº 8.987, de 1995;**

**Revoga o § 6º do Art. 13 da Lei 11.107 que não permitia a continuidade dos contratos de programa na hipótese de alienação do controle acionário da empresa estadual prestadora dos serviços; (Art.15, III);**

**Revoga o Inciso XXVI, inserido no Art. 24 da Lei 8.666/1993, pela Lei 11.107/2005, que por se tratar de uma relação entre entes federados, dispensava a licitação para os contratos de Programa (Art. 15,I).**

# Comentários

A União, **de forma inconstitucional**, quer retirar do Titular a prerrogativa de definir qual a forma de prestação, interferindo na autonomia e organização dos Municípios e do DF;

**O Setor privado já dispõe de dois instrumentos legais** para participar da prestação dos serviços de saneamento básico ou de qualquer outro serviço público: **Lei 8.987, de 1995 (Lei de Concessões)** e **Lei 11.079, de 2004 (Lei das Parcerias Público-privada - PPP)**;

Segundo a Constituição Federal/1988, **o titular dispõe de três opções** para a prestação de qualquer serviço público:



BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – Conceitos e Práticas na Contratação de Saneamento (Apostila).

SALOMONI, Daniel. A Gestão Associada e o Contrato de Programa de Serviços de Saneamento Básico.



***MPV 868/2018  
institui uma nova  
forma de  
regionalização***

# *Regionalização*

**“Art. 14. A prestação regionalizada é caracterizada pelo exercício integrado da titularidade em blocos compostos por mais de um município.**

**§ 1º Os Estados estabelecerão blocos para a prestação dos serviços de saneamento básico com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.**

**§ 2º No caso de blocos cujo território abranja mais de um serviço, de interesse local ou de interesse comum, a prestação regionalizada dependerá de adesão dos respectivos titulares, nos termos do parágrafo único do art. 8º.” (NR)**

**Art. 8º - Parágrafo único. Os titulares poderão delegar o exercício da titularidade ao Estado ou a consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.” (NR)**

# Comentários

**A MP, de forma inconstitucional**, esta instituindo uma nova forma de regionalização que não está prevista na CF, inclusive dando competências aos Estados para instituírem blocos de municípios;

As formas de regionalização previstas na CF: a primeira é a **Coordenação Federativa, de forma compulsória**, instituídas por meio de Lei Complementar Estadual, e constituídas por municípios limítrofes, as Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, de acordo com o § 3º do Art. 25 da CF;

A outra forma de regionalização é a **Cooperação Federativa, de forma voluntária, por meio da instituição de Consórcios Públicos ou Convênios de Cooperação**, constituídos por municípios, contíguos, ou não, para autorizar a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados, conforme o Art. 241 da CF;

**O Artigo é totalmente inconstitucional** tendo em vista que a União não pode obrigar aos Estados a instituírem blocos de municípios, tampouco, os Estados poderão obrigar aos municípios se associarem, há não ser, de forma compulsória, por meio de RM, AU ou MR;



***A MPV 868/2018  
condiciona o acesso  
aos recursos federais  
a implantação da  
reestruturação do  
setor***

# Obriga a privatizar os serviços

Art. 11. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas:

I – definição, pelos estados, das regiões de prestação dos serviços;

II – estruturação da forma de exercício da titularidade em cada região;

III – modelagem da prestação dos serviços em cada região, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEA;

IV – alteração dos contratos de programa e de concessão vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação;

V – licitação da concessão para exploração dos serviços ou da alienação de controle acionário da companhia estatal prestadora dos serviços, com a conversão dos contratos de programa em contratos de concessão.

§ 2º Fica autorizada a assinatura de contratos de programa com empresas públicas ou companhias de economia mista do segmento de saneamento básico caso a licitação de que trata o inciso V do caput reste deserta.

§ 3º O apoio da União será condicionado a compromisso do titular dos serviços de conclusão das etapas de que trata o caput, ficando obrigado a ressarcir as despesas incorridas em caso de descumprimento dessa obrigação.

# Comentários

O Governo Federal quer forçar a implantação de uma nova estrutura do setor fazendo chantagem com os Estados e Municípios não disponibilizando os recursos federais, caso os entes não implantem o novo modelo;

A questão que se coloca é que o novo modelo esta cheio de vícios inconstitucionais e a União não pode obrigar aos outros entes que implantem um modelo que não está previsto na CF;

Uma coisa é o Governo Federal se utilizar do “Spending Power” condicionando o acesso aos recursos para que os entes cumpram as suas obrigações e responsabilidades previstas na legislação (a exemplo de não liberar recursos, caso os municípios não elaborem os seus planos e não implantem os mecanismos de controle social);

Outra coisa é o Governo Federal se utilizar desse mecanismo para exigir que os entes implantem um novo modelo cheio de vícios inconstitucionais insanáveis e de forma completamente autoritária;

Na prática é a volta do PLANSA, onde o Governo Militar, de forma autoritária, obrigou aos municípios a repassarem os seus serviços as companhias estaduais, sob pena de não acessar aos recursos da União;



# ***Conclusões Sobre a MP 868/2018***

# Conclusões

A MPV 868/2018 tem vícios inconstitucionais insanáveis. Além disso, ela não vai resolver os problemas de saneamento básico no País, ao contrário, desestrutura completamente o setor e destrói tudo o que foi conquistado ao longo dos últimos 15 anos;

A MPV 868 descontrói completamente a política de saneamento básico provocando o aumento de tarifas, ampliando a exclusão social e as desigualdades regionais;

Desfigura e mutila os princípios da gestão associada de serviços públicos e do Contrato de Programa apenas para a área de saneamento básico;

Acabam com as empresas públicas estaduais de saneamento básico, que são responsáveis por 75% da prestação desses serviços;

Se aprovada, vai prejudicar sensivelmente a população brasileira, principalmente as de baixa renda e mais carentes que residem na periferia das grandes cidades, nos pequenos municípios, nas zonas rurais e as que não tem acesso aos serviços de saneamento básico;

É falso o discurso de que se a MP não for aprovada o setor privado não poderá participar da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Existem dois instrumentos legais que permitem a participação privada na prestação dos serviços (Lei de Concessões e de PPP);



# ***As Parcerias Público-Pri vadas***

# ***Porque contratar uma PPP? - Discurso Oficial***

**“Não existem recursos disponíveis no setor público e as empresas não tem capacidade de investir”;**

**“Para garantir a universalização dos serviços seria necessário fazer investimentos com recursos da iniciativa privada”;**

**“Uma das grandes vantagens da contratação da PPP é que ela não impacta no endividamento do Ente Público”;**

**“O setor público é incompetente e o setor privado é eficiente - celeridade na implantação dos empreendimentos”;**

**“A PPP (contratação do parceiro privado) é uma excelente oportunidade de investir”;**

# PPP - Realidade

A primeira falácia - Existem recursos tanto para o setor público quanto para o setor privado – as fontes são as mesmas (FGTS, BNDES e Fundos Constitucionais – FNE, FCO e FNO);

Além desses fundos, o setor público dispõe de outros recursos para utilização, a exemplo dos Recursos do OGU e dos Tesouros dos Estados e Municípios;

Não é verdade que o setor público não tem capacidade para investir - nos contratos de financiamento realizados pelo setor privado para aplicação em PPP é o setor público quem dá as garantias para o empréstimo (no caso das empresas, a garantia se dá pelos recebíveis escolhidos pelo agente financeiro e parceiro privado);

Ora, se o setor público tem condições de dar garantias para que o parceiro privado contrate as operações de crédito é obvio que teria condições de contratá-las diretamente a um custo menor;

# PPP - Realidade

A segunda grande falácia é que as operações de PPP não impactam no endividamento do ente público;

Segundo a Portaria 614/2006 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao setor público para as PPP (Portaria STN 437/2012), o ente público assume a dívida quando ela é decorrente de aquisição financiada de bens em contrato de PPP - a parcela do financiamento deve ser registrada como operação de crédito e investimento, conforme o Art.3º, 4º, 6º e 7º;

Art. 3º Os direitos futuros reconhecidos pelo ente público, decorrentes de pagamentos pré-estabelecidos em contrato, e não relacionados à efetiva prestação do serviço, deverão ser registrados como ativo patrimonial a partir da sua efetiva constituição ou ampliação, no caso de cessão de uso pelo parceiro público;

# PPP - Realidade

Na PPP, as tarifas pagas ao parceiro privado são definidas em edital e no contrato, com base no custo real dos serviços mais o lucro do seu “negócio”;

Em contraposição, o setor público cobra tarifas subsidiada dos seus usuários, além de se responsabilizar pelas possíveis inadimplências;

Segundo o BNDES, o tempo para estruturar uma PPP, em média, é de dois anos, sem contar o tempo para a efetivação do financiamento e o início das obras;

A contratação de operação de crédito diretamente pela empresa pública seria realizada com menor custo do capital e muito mais rapidamente - cerca de um ano entre a contratação dos recursos e a licitação do empreendimento;

# PPP - Realidade

Segundo o Manual de PPP do Estado do Rio de Janeiro, as principais desvantagens, são as seguintes:

**Tempo de maturação** - A PPP exige modelagens, editais de licitação e arranjos comerciais privados complexos, que implicam em largos prazos de implementação;

**Custo da Transação Financeira** - As taxas de juros cobradas pelos agentes financeiros ao parceiro privado e repassadas ao parceiro público são muito superiores as taxas que seriam cobradas ao setor público, que além do financiamento, ainda seriam cobradas a TIR (Taxa Interna de Retorno);

**Conflito de interesses** - Como as PPP são arranjos complexos, que envolvem diversos participantes, a busca de um consenso nem sempre é tarefa fácil;

**Ajuste contratual no tempo** - Embora uma concessão tradicional também requeira ajuste contratuais ao longo de muitos anos (as denominadas revisões quinquenais), uma concessão via PPP demanda muito mais deveres e obrigações das partes (sobretudo as pecuniárias) sendo seu ajuste temporal mais delicado;

# PPP - LEGISLAÇÃO

A legislação Federal (Lei 11.079/2004) e Estadual (Lei 9.290/2004 e Decs. 16.522/2015 e 16760/2016) exigem que o órgão responsável pela análise do processo verifique por meio de estudos, a melhor alternativa de investimento e a viabilidade econômico-financeira do projeto e da prestação dos serviços para dar o parecer final sobre a viabilidade da PPP;

É necessário ainda que seja realizado o “Estudo de Alternativas” com análises do custo-benefício:

Deverá ser verificado se o custo do projeto/obra é igual ou menor ao custo teórico da execução do objeto contratual pela própria Administração Pública, incluídos os riscos inerentes ao desenvolvimento do projeto e os ganhos de eficiência;

# PPP - LEGISLAÇÃO

O Decreto Estadual, nº 16.522, de 30.12.2015 no seu Art. 20, III determina que a autorização concedida no âmbito da PMI **poderá ser anulada**, se houver vício no procedimento regulado por este decreto ou demais normas pertinentes ou por outros motivos que afetem a sua legalidade.

**Pode-se então concluir que a divulgação, por gestores públicos, que a execução de um determinado empreendimento dar-se-á via PPP, antes de uma avaliação formal e estruturada sobre a conveniência e necessidade desta modelagem,** constitui-se num desrespeito flagrante à legislação e normativo em vigor, colocando-se todas as etapas subsequentes do processo sob suspeita de falta de imparcialidade na adoção da melhor alternativa.

# *Análise do custo benefício e comparador do setor público*

**Comparador do Setor Público (CSP)** = custo teórico para o Estado da execução do objeto contratual pela própria Administração Pública, incluídos os riscos inerentes ao desenvolvimento do projeto e os ganhos de eficiência;

Sendo a PPP um modelo mais complexo do que as formas tradicionais de contratação, ela só deve ser adotada caso seja comprovada a sua vantajosidade econômica;

Formalmente, o cálculo preliminar do CSP inicia-se na fase de planejamento da PPP e é detalhado na fase de contratação para garantir a atualização dos valores;

**“Value for Money” (VfM)** metodologia utilizada internacionalmente para avaliar cenários de contratação na Administração Pública, sendo também utilizado para avaliar viabilidade do modelo PPP frente as contratações tradicionais;

A avaliação pelo VfM envolve a análise comparativa entre o modelo tradicional de contratação e o modelo de PPP, envolvendo Comparação econômica ou quantitativa e a Comparação técnica ou qualitativa;

# **Análise do custo benefício e comparador do setor público**

**Para implantar uma PPP não depende apenas da vontade e do desejo do governante. Ela só poderá ser utilizada quando for capaz de proporcionar ganhos de eficiência legítimos frente aos arranjos institucionais tradicionais,** como a execução direta, os contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93 ou uma combinação de ambos;

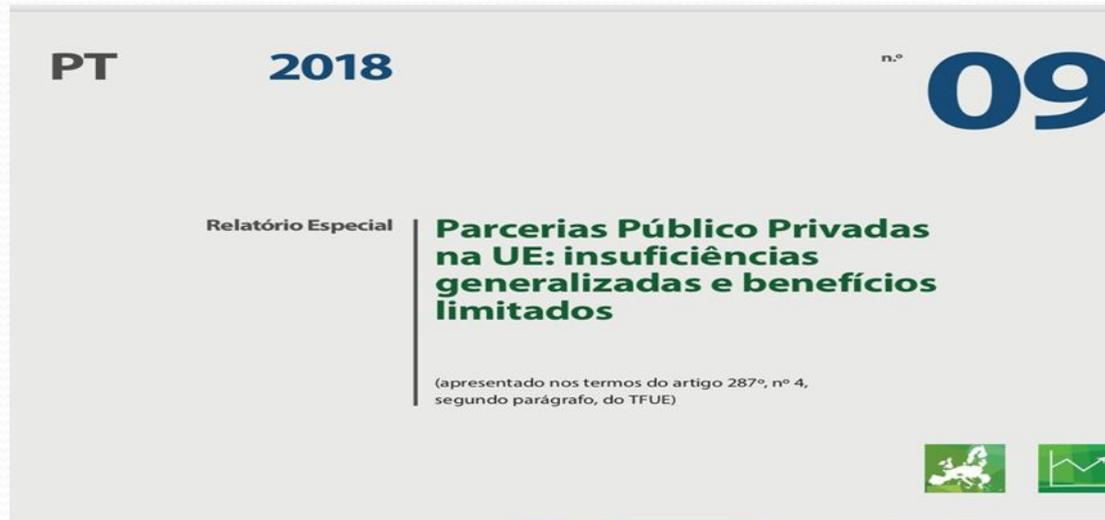
**Quando as análises não demonstrarem a conveniência e a oportunidade (Mérito) da adoção de uma PP o projeto deverá ser executados pelas formas tradicionais;**

**As análises devem considerar os objetivos estratégicos do governo, as políticas setoriais, os impactos orçamentários de longo prazo, as particularidades do projeto e as características dos serviços prestados.**



# ***Parcerias Público-Priv ada na Europa***

# *Tribunal de Contas Europeu Analisou as PPP implantadas na Europa*



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



# PPP – Experiência na Europa

Os projetos de Parcerias Público-privadas (PPP) implantados na Europa não tem dado os resultados esperados;

É o que diz o Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE), no seu documento: *“Parcerias Público Privadas na EU: Insuficiências generalizadas e benefícios limitados”*;

O relatório apresenta o resultado de auditoria realizada em uma amostra de PPP's em vários países da Europa, com análise dos processos de PPP's implantados e conclui que esses países não estão preparados, com quadros técnicos e jurídicos, para essa modelagem de concessão de serviços públicos à iniciativa privada;

Segundo o TCE, “a implantação das PPP tem tido muitos problemas em virtude de muitos países não exigirem que os custos totais das PPP sejam previamente orçados quando o compromisso é assumido e os encargos anuais só serem reconhecidos vários anos após a aprovação do projeto e do final da construção”;

# ***PPP – Experiência na Europa***

**“As declarações dos custos das PPP sofrem grandes atrasos e surgem muito depois das principais decisões terem sido tomadas”;**

**Ainda, segundo o relatório, uma vez que as PPP têm implicações a longo prazo para as gerações futuras, a sua escolha exige análises e justificativas sólidas;**

**As boas práticas de gestão determinam a realização de análises comparativas entre as diferentes opções de contratação (por exemplo, entre os contratos tradicionais e os de PPP), para que seja escolhida a opção que garanta a melhor otimização dos recursos;**

**O instrumento geralmente utilizado é o comparador do setor público;**



# ***Conclusões Sobre as PPP***

# Conclusões

Conclui o relatório: “se a opção PPP for escolhida sem qualquer análise comparativa que assegure o tratamento equitativo dos diferentes métodos de contratação, não pode haver garantias de que seja a melhor opção para otimizar os recursos e proteger os interesses públicos”.

Foram identificados ainda, deficiências dos órgãos reguladores motivando a ausência de controle e fiscalização por parte do poder público para garantir a obediência às regras contratuais, impedir aumentos abusivos das tarifas e punir as empresas;

As PPP's já se mostram inviáveis em diversos países do mundo, como afirmado no relatório do Tribunal de Contas Europeu de 2018 (TCE, 2018);

Se nos países da União Europeia as PPP's apresentam graves problemas, no Brasil a situação é muito pior;

# CONCLUSÕES

Na Europa, a maioria dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia que demonstrasse que era a melhor opção para otimizar os recursos – Esse fato gerou cancelamento de contratos;

No Brasil, essa questão tem se mostrado muito pior, via de regra, os projetos de PPP são executados sem os devidos estudos de alternativas e sem a utilização do comparador do setor público, portanto sem a análise do custo-benefício do projeto e o seu impacto na prestação universal e integral dos serviços;

No Brasil, segundo a própria legislação, a execução de projetos de PPP sem os estudos de alternativas e sem a utilização do comparador do setor público que comprovem a sua vantajosidade, podem ser consideradas nulas de pleno direito;

# **Obrigado!**

## **Abelardo de Oliveira Filho**

**Engenheiro da Embasa, com 42 anos de experiência na área de saneamento ambiental, Conselheiro do Conselho de Administração da Embasa, eleito pelos empregados; Professor do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo Municipal da UCSal; Ex-Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades e Ex-Presidente da Embasa**

**Email: [abelardooliveira@uol.com.br](mailto:abelardooliveira@uol.com.br)  
[abelardo.oliveira@embasa.ba.gov.br](mailto:abelardo.oliveira@embasa.ba.gov.br)**

**Telefone: 71 99981-3833**