

■ **Financiamentos**

- Regulações
- Editais e Leilões
- Processos

- Perspectivas para o Setor de Saneamento Básico

Infraestrutura

FINANCIAMENTOS

BNDES Aprova Financiamento para Parque Eólico no Rio Grande do Norte

Como um sinal de estímulo e comprometimento com fontes limpas e renováveis, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aprovou um financiamento de longo prazo, no valor de R\$ 208 milhões, para a aquisição de equipamentos e a implantação do parque eólico Ventos de Santa Martina 14, no Rio Grande do Norte. O parque eólico pertence ao grupo Casa dos Ventos. Estima-se a geração de mais de 200 postos de trabalho durante o projeto e após sua conclusão, considerando apenas o parque eólico financiado. Estima-se que 1.500 postos de trabalho sejam criados durante a implantação de todo o complexo que se estende por três municípios do estado, com capacidade total instalada de 504 megawatts. Mais dados podem ser acessados [aqui](#).

Esse financiamento soma-se a outras operações que contaram com a participação do BNDES na área de fontes limpas e renováveis de energia. Em março deste ano, o BNDES firmou contrato de financiamento para a implantação de um complexo eólico, na Bahia, no valor de R\$ 2,7 bilhões.

Debêntures de Infraestrutura

Mesmo com a pandemia de Covid-19 e seus impactos na economia, em maio de 2020 foram ofertadas duas debêntures de infraestrutura com esforço restrito de distribuição. Os títulos estavam



(IMAGEM: ISTOCK)

vinculados a projetos nos setores de transporte ferroviário e de saneamento. O volume total da oferta distribuída no período foi de R\$ 1,1 bilhão.

Com isso, o volume total de debêntures distribuídas desde a instituição da modalidade, em 2012, até maio de 2012 chegou a R\$ 88,8 bilhões (considerando tanto as de esforços amplos como restritos). Desse total, a participação de pessoas físicas chegou a R\$ 27,3 bilhões. Outro dado relevante é o de que, entre junho de 2019 e maio de 2020, a negociação envolvendo debêntures incentivadas superou a de debêntures não incentivadas.

As debêntures incentivadas continuam representando um mecanismo relevante de financiamento de projetos de infraestrutura, considerando o tratamento fiscal favorecido àqueles projetos considerados prioritários, via mercado de capitais, em relação aos financiamentos tradicionais. Os dados acima e o detalhamento das debêntures incentivadas foram apresentados na 78ª edição do Boletim Informativo de Debêntures Incentivadas, divulgado em junho deste ano pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia e que pode ser acessado pelo [link](#)

O boletim eletrônico **Infraestrutura** traz as principais informações da área envolvendo operações, legislação e jurisprudência, além dos destaques em regulações, leilões, processos, investimentos e aquisições. A publicação é preparada pelos profissionais que integram a prática de Infraestrutura de Pinheiro Neto Advogados.

PERIODICIDADE

Mensal

SÓCIO RESPONSÁVEL

[Ricardo Simões Russo](#)

COLABORADORES

[Ricardo Simões Russo](#), [Ricardo Levy](#), [Adriano Drummond C. Trindade](#), [Roberto Lambauer](#)

CONTATO

pinheironeto.com.br

[Pinheiro Neto](#)

Este boletim tem caráter genérico e informativo, não constituindo opinião legal para qualquer operação ou negócio específico. Para mais informações, entre em contato com nossos advogados ou visite o website www.pinheironeto.com.br.

REGULAÇÕES

Regulamentada a Análise de Impacto Regulatório (AIR)

O Presidente da República editou o Decreto 10.411/2020, que tem por objetivo regulamentar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) de atos normativos da Administração Pública. A AIR é um instrumento internacionalmente reconhecido em governança pública e tem por objetivo antecipar os possíveis efeitos de propostas de novas normas sobre os setores a que se relacionam.

Via de regra, a AIR será necessária previamente à edição de atos normativos, exceto nos casos de regulamentos de natureza administrativa interna, regulamentos com efeitos concretos (cujos destinatários sejam individualizados), regulamentos que se destinem à execução orçamentária/financeira, política cambial e monetária, ou que tratem de segurança nacional. Atento à eficiência administrativa, o Decreto também prevê situações em que a AIR pode ser dispensada, como em casos de urgência, atos normativos de baixo impacto e atos destinados a revogar normas obsoletas, consolidar normas já existentes ou reduzir exigências e custos regulatórios, entre outros casos.

O Decreto também prevê o instrumento de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), que deve ser conduzido periodicamente após o início de vigência de determinado ato normativo, com o fim de analisar os efeitos e



(IMAGEM: ISTOCK)

impactos efetivos em comparação com aqueles avaliados e previstos previamente na AIR.

O Decreto prevê a obrigatoriedade da AIR a partir de 15.4.2021 para o Ministério da Economia, as Agências Reguladoras (ANEEL, ANP, ANATEL, ANVISA, ANS, ANA, ANTAQ, ANTT, ANCINE, ANAC e ANM) e o Inmetro. Para os demais entes da Administração Pública federal, a obrigatoriedade dar-se-á em 14.10.2021.

EDITAIS E LEILÕES

Minutas de Editais de Projetos de Mineração Qualificados pelo PPI

A Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais (CPRM) disponibilizou em consulta pública os editais referentes aos futuros leilões de direitos minerários conhecidos como cobre de Bom Jardim de Goiás, e fosfato de Miriri (na divisa de Pernambuco e Paraíba), respectivamente, Editais 1/2020 e 2/2020. As minutas dos editais podem ser acessadas [aqui](#). São projetos modelados pelo PPI e que deverão ir a leilão em novembro de 2020.

A Agência Nacional de Mineração (ANM), por sua vez, divulgou a minuta do primeiro edital de disponibilidade de áreas, que envolve aquelas áreas em que houve algum trabalho de pesquisa ou lavra anteriormente e o respectivo direito minerário perdeu vigência. Como essas áreas não se tornam imediatamente livres, cabe à ANM organizar o procedimento de disponibilidade para identificar possíveis interessados. A nova sistemática substituirá a análise de propostas essencialmente técnicas por propostas financeiras, sempre que houver dois ou mais interessados pela mesma área. A minuta de edital pode ser examinada [aqui](#).

Neste primeiro procedimento de disponibilidade, os lotes deverão contemplar áreas com potencial sobretudo para agregados. Estima-se que cerca de 500 áreas serão ofertadas. Assim como no caso dos projetos da CPRM, o PPI também estruturou e modelou o procedimento de disponibilidade de áreas.

PROCESSOS

Novos Empreendimentos Qualificados pelo PPI

Na 13ª Reunião do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), foram qualificados novos empreendimentos para que sejam desenvolvidos e operados em parceria com a iniciativa privada. Foram contemplados projetos de arrendamento de portos, relicitação de aeroportos, concessões de rodovias, parques nacionais, oferta permanente de blocos de petróleo e gás natural, e iniciativas relacionadas a turismo e a loteria. A avaliação do Governo Federal é de que o conjunto de projetos qualificados nessa Reunião poderá ensejar investimentos de cerca de R\$ 37 bilhões.

Clique [aqui](#) para o detalhamento dos empreendimentos qualificados.

Os projetos qualificados no PPI passam a ter prioridade perante as autoridades públicas. O PPI busca coordenar e monitorar a contratação e a implementação de projetos, em parceria com o Ministério setorial pertinente, outros entes federativos e o parceiro privado, incumbindo-se das ações de planejamento, modelagem e acompanhamento desses empreendimentos.

(IMAGEM: ISTOCK)

□ Financiamentos

□ Regulações
□ Editais e
Leilões
□ Processos

■ **Perspectivas para o Setor
de Saneamento Básico**

Junho, 2020



↑ [voltar ao início](#)

ARTIGO

Perspectivas para o setor de saneamento básico

Com a aprovação do Projeto de Lei 4.162/2019 (PL 4.162) pelo Senado Federal, há expectativa em relação à sanção, pelo Presidente da República, do novo marco legal do saneamento, área essa cujas deficiências tornaram-se ainda mais visíveis no contexto da pandemia da Covid-19.

Levantamento realizado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) em 2017 contém dados alarmantes sobre o setor: 35 milhões de pessoas não têm acesso a água tratada, apenas 52% da população está interligada à rede de esgoto e, do esgoto coletado, apenas metade é tratado. Há grande desnível regional. Apenas 10% da população da região Norte possui acesso a coleta de esgoto; no Nordeste, a parcela da população atendida é de 26,87%.

Tais dados negativos devem-se principalmente ao déficit de investimentos no setor. O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), editado em 2013, previa a universalização de acesso até 2033. O atingimento de tal meta demandaria investimentos de R\$ 18 bilhões ao ano. Porém, em 2017, foram investidos apenas R\$ 11 bilhões em saneamento, uma queda de quase 20% em relação ao patamar investido em 2013 (R\$ 13 bilhões). Paradoxalmente, as regiões menos desenvolvidas receberam volume menor de investimento. No ritmo atual, a universalização seria alcançada apenas em 2050. Apesar de o setor possuir enorme potencial para atração de investimentos, a sua evolução passa pelo enfrentamento gradual de uma série de desafios jurídico-institucionais.

O esforço do Governo Federal para alavancar o saneamento teve início com a aprovação da Lei Federal nº 11.445, em 2007. Essa lei inovou ao disciplinar a prestação de serviços mediante gestão associada de entes federativos (por meio de convênios e consórcios públicos), prevendo ainda a prestação regionalizada por um mesmo operador. Outra contribuição importante da Lei 11.445 foi possibilitar que o titular delegasse tanto a prestação do serviço como a sua



(IMAGEM: ISTOCK)

regulação e fiscalização, o que abriu espaço para criação de agências reguladoras estaduais como a ARSESP em São Paulo e a ARSAE em Minas Gerais. É igualmente visível o esforço normativo para impor o planejamento setorial – tanto que a elaboração de plano de saneamento foi elencada como condição de validade de contratos que tivessem por objeto a prestação de serviços de saneamento básico.

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal colocou fim à controvérsia em torno da titularidade dos serviços de saneamento básico, tendo decidido em prol da competência municipal, em decorrência do preponderante interesse local sobre tais serviços. No caso de regiões metropolitanas, fixou-se o dever de

gestão compartilhada dos serviços pelo estado e respectivos municípios, de acordo com a estrutura de governança interfederativa definida em lei complementar estadual. Ainda que os conselhos deliberativos de regiões metropolitanas tenham se mostrado pouco efetivos até o momento – problema ilustrado pelas frequentes judicializações do tema –, o incentivo à gestão compartilhada de serviços foi um passo na direção correta.

Ocorre que a pauta percorrida na última década mostrou-se insuficiente para assegurar avanços significativos no setor. O PL 4.162 é uma tentativa de atualizar o regime previsto pela Lei 11.445, de forma a permitir o enfrentamento dos principais problemas afetos ao saneamento a partir de uma perspectiva realista, calcada no pragmatismo de que “o ótimo é inimigo do bom”.

É importante ter em mente que o setor de saneamento não será federalizado com a aprovação e esperada sanção do PL 4.162. Isso porque a Constituição Federal não atribuiu à União a titularidade sobre os serviços de saneamento, ao contrário do que ocorre em relação aos setores elétrico e de telecomunicações, por exemplo. Nesse contexto, o PL 4.162 aposta na intensificação de esforços nas esferas federal e estadual para melhor planejamento, regulação e gestão dos serviços de saneamento. Esse parece ser o único caminho possível, tendo em vista que a maioria dos municípios possui capacidade administrativa limitada para lidar com as complexidades inerentes ao saneamento.

O PL 4.162 atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para elaborar normas de referência para o setor de saneamento básico a serem observadas pelos diversos reguladores em nível estadual e municipal. O setor convive com dezenas de reguladores, sem que exista qualquer uniformidade normativa com relação a temas essenciais, como revisão tarifária, níveis de serviço, contabilidade regulatória e critérios de reequilíbrio econômico-financeiro. As incertezas jurídicas inerentes a esse cenário explicam a preferência em muitos casos pelo modelo de regulação contratual em detrimento da regulação discricionária. Portanto, seria bem-vindo o papel que se pretende atribuir à ANA, cuja competência está atualmente adstrita à gestão de recursos hídricos. Assim, a União passaria finalmente

a desempenhar sua missão de criar alguma uniformidade no setor.

O estabelecimento de *benchmark* regulatório em nível federal demandará a contratação de corpo técnico especializado por parte da ANA, preocupação essa devidamente endereçada no PL 4.162. Paralelamente, a ANA elaboraria normas de referência com base na realidade brasileira e nas melhores práticas internacionais. Somente obteriam acesso a recursos públicos federais os entes que aderissem às normas de referência da ANA, ainda que de forma gradual. Os reguladores locais permaneceriam encarregados da regulação de ponta a ponta e da fiscalização dos operadores com base na adaptação do *benchmark* federal às respectivas esferas. Portanto, não seria realista esperar que a precária regulação do setor fosse significativamente aprimorada no curto prazo.

Outra contribuição importante em nível federal diz respeito à estruturação de projetos. O BNDES desempenha papel fundamental nessa seara, tendo atuado na modelagem da concessão para distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto na Região Metropolitana de Maceió (total de 12 municípios), cujo edital foi publicado recentemente. No modelo proposto, a Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL) permanecerá responsável pela captação, tratamento e fornecimento de água potável para o operador privado.

O BNDES também atua na estruturação da concessão de serviços, abrangendo um total de 64 municípios no estado do Rio de Janeiro, projeto esse que se encontra em fase de maturação. A intenção é que o novo operador atue na distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto. A Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) forneceria água potável para o operador em uma parcela dos municípios.

Esses recentes projetos ilustram a viabilidade de diversos formatos de privatização, os quais não passariam necessariamente pela alienação de controle de companhias estaduais, que costuma envolver notórias dificuldades e resistências. A modelagem de projetos de qualidade demanda a compreensão das necessidades locais, podendo ser adotados os mais variados formatos, tais como concessão plena, subconcessão e concessão administrativa – esta aplicável aos casos de delegação de coleta

□ Financiamentos

□ Regulações
□ Editais e
Leilões
□ Processos

■ **Perspectivas para o Setor
de Saneamento Básico**

Junho, 2020



↑ [voltar ao início](#)

e tratamento de esgoto, sem a cobrança de tarifa pelo operador privado.

Espera-se que Governo Federal e o BNDES, em particular, intensifiquem esforços na modelagem de projetos de saneamento. De acordo com dados do SNIS (2017), entre 2014 e 2019 foram lançados 87 editais envolvendo a concessão de serviços de saneamento básico, dos quais 34 foram revogados ou suspensos, na maioria das vezes por falhas nos respectivos projetos.

O PL 4.162 prevê a adaptação dos contratos de programa firmados entre companhias estaduais e municípios com vista à transição para o novo modelo de prestação, baseado na fixação de metas, detalhamento de níveis de serviço, metas de expansão, entre outros temas, de forma que tais instrumentos passem a conter cláusulas típicas de contratos de concessão. Isso contrasta com determinados casos, ainda hoje, em que sequer há contratos firmados entre os municípios e as companhias estaduais operadoras. Além disso, haveria obrigatoriedade de licitação para celebração de novos contratos de concessão quando o ente titular optasse pela delegação do serviço. O objetivo das novas regras não parece ser o de acirrar rivalidades entre companhias estaduais e privadas, mas tão somente o de fomentar competição em pé de igualdade entre operadoras que se mostrem eficientes.

Para os estados que optassem pela privatização a partir da alienação de controle de companhias de saneamento, o PL 4.162 prevê a manutenção de contratos de programa firmados por tais entes com a subsequente adaptação dos referidos instrumentos ao novo modelo de prestação. Com isso, seria eliminado o principal entrave para venda de estatais, que consiste na extinção de tais contratos na hipótese de assunção de controle por operador privado, o que elimina o valor do ativo público.

Um dos principais desafios para a atração de investimentos no setor de saneamento é a criação de projetos de larga escala. O custo transacional tende a ser elevado, principalmente para novos entrantes, o que de certa forma reduz o apetite por projetos em municípios isolados. O PL 4.162 ataca o problema ao fomentar a criação de blocos de municípios (ainda que não estejam situados em regiões metropolitanas ou em áreas contíguas), prevendo a alocação prioritária

de recursos a tais projetos. O modelo de blocos ampliaria a escala dos projetos e tenderia a atrair a participação de grandes *players* nacionais e internacionais, fomentando a competição e, em última análise, a qualidade dos serviços.

Apesar de ser elogiável sob o ponto de vista da racionalidade econômica, a formação de blocos de municípios envolveria desafios relevantes, notadamente a aprovação de leis municipais pelos entes titulares, autorizando a delegação dos serviços ao respectivo estado, que por sua vez firmaria o contrato de concessão com o vencedor do certame. Há dúvidas sobre aspectos essenciais de tal modelo, tais como (a) qual seria o incentivo para municípios superavitários aderirem a blocos; (b) como seria recomposto o equilíbrio econômico-financeiro se determinado município decidisse se retirar do bloco ou mesmo na hipótese de adesão de novo município e (c) como operar os serviços de forma integrada em relação a municípios que não se situarem na mesma bacia hidrográfica, entre outros desafios técnico-operacionais. Tais aspectos podem evidentemente ser esclarecidos no âmbito da regulação ou mesmo da estruturação dos projetos.

O PL 4.162 não chega a eleger prioridades regulatórias que se pretende atingir com a atualização do marco do saneamento. Apesar de prever a premente necessidade de universalização dos serviços, o PL 4.162 não fornece pistas de como as metas de expansão seriam compatibilizadas com níveis de qualidade e com a capacidade de pagamento de cada população envolvida. O ponto certamente seria endereçado no *benchmark* regulatório a ser criado pela ANA e posteriormente adaptado de acordo com as peculiaridades regionais e locais.

Pelos fatores acima comentados, a aprovação do PL 4.162 gerou otimismo moderado no setor. Espera-se que o novo modelo venha a ser sancionado em breve pelo Presidente da República, o que representará um passo importante para a dissipação de incertezas jurídicas, com a consequente ampliação da participação privada em projetos de saneamento.

Por: [Ricardo Levy](#) e [Roberto Lambauer](#)
Sócio e Associado em Pinheiro Neto Advogados. ■