



Coletânea de Artigos da ABAR “A Regulação de Infraestruturas no Brasil”

Novo Marco Legal: O que muda na prestação dos serviços de saneamento básico a nível estadual e seus efeitos futuros

Alessandra Francisca dos Santos
Bióloga, Especialista em Perícia Ambiental
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR
alessandra.fs.agr@gmail.com

Eduardo Henrique da Cunha
Engenheiro Civil, Mestre em Engenharia Civil, Especialista em Regulação Econômica
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR
eduardo.hc.agr@gmail.com

RESUMO

O acesso ao saneamento básico é um direito garantido pela Constituição Federal e dever do Estado a garantia ao acesso universal, igualitário e adequado aos serviços públicos que o integram. A competência da União em ditar as regras para o saneamento básico foi efetivada em 2007, com a edição da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o setor. O Estado de Goiás já possuía seu Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário, a Lei Estadual 14.939/2004, mesmo antes da edição da lei federal. Tal lei atribuiu a Agência Goiana de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos a competência de acompanhar as atividades da empresa Saneamento de Goiás S.A - SANEAGO ou de outro prestador cuja regulação seja delegada à agência. Neste sentido o presente trabalho visa levantar as divergências da lei estadual em relação a nova legislação federal, identificando oportunidades de melhorias no instrumento regulatório estadual, bem como os impactos da alteração da Lei Federal nº 11.445/2007, por meio da Lei Federal nº 14.026/2020, na regulação dos serviços de saneamento básico em Goiás.

Palavras-chave: AGR, saneamento, novo marco, regulação, Goiás, Saneago, ANA

INTRODUÇÃO

Quando se fala em saneamento básico, a palavra de ordem é a universalização do acesso aos serviços públicos que integram este componente indispensável qualidade de vida da população, sobretudo diante do cenário mundial de escassez e desigualdades na disponibilidade, execução e qualidade dos serviços de saneamento.

O acesso aos serviços de saneamento básico é reconhecido como direito fundamental social tácito, por compreender uma das vertentes do princípio da dignidade da pessoa humana contido no artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988, e assumir a função de verdadeiro instrumento para realização de outros direitos essenciais como os direitos à saúde, ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento social e econômico, à educação etc. É dever do Estado a garantia ao acesso universal, igualitário e adequado aos serviços públicos que integram o sistema de saneamento.

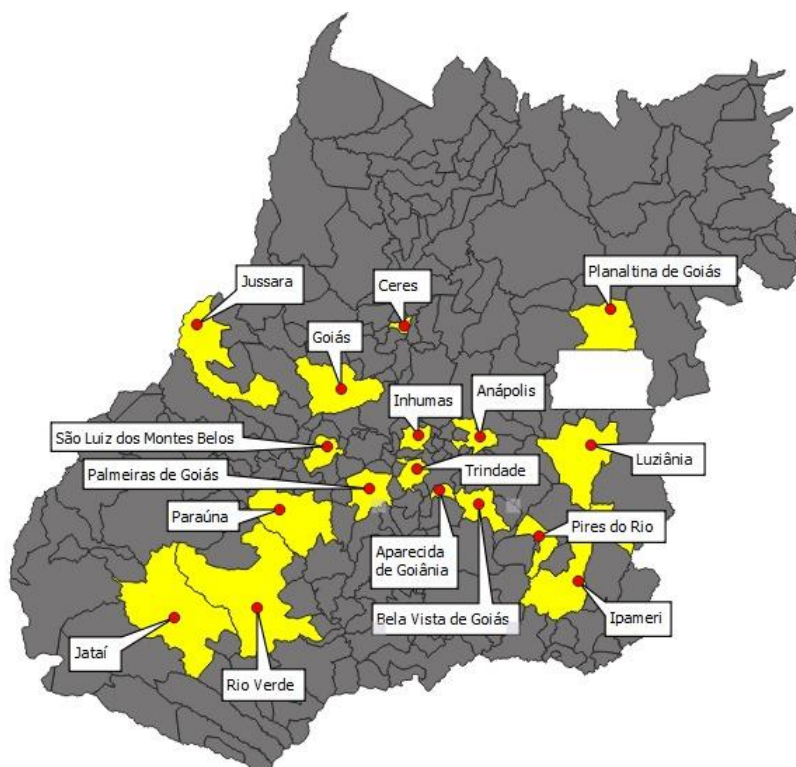
De acordo com dados estatísticos do Instituto Trata Brasil, baseados nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – ano de referência 2019, são quase 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada, 89,7% da população que vive na região centro-oeste tem abastecimento de água potável. Em relação ao serviço de esgotamento sanitário são quase 100 milhões de brasileiros que não tem acesso a este serviço. Em apenas 6 das 27 Unidades da Federação, a proporção de residências com esgotamento sanitário foi maior que 50% em 2017. São elas: São Paulo, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Espírito Santo e Goiás, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano de 2017. No período 2014-2018 foram investidos aproximadamente R\$ 65 bilhões nos serviços de saneamento básico, uma média de R\$ 12 bilhões por ano. Houve um investimento de R\$ 1,75 bilhão a mais em 2018 comparado a 2017. O estado com maior investimento em saneamento básico (água e esgoto) no ano de 2018 foi São Paulo, com cerca de R\$ 5 bilhões, quase a metade de todos os investimentos do país. O estado do Amapá foi o que menos investiu no setor, R\$ 4,7 milhões segundo informações do Instituto Trata Brasil.

A competência da União para ditar as regras para o saneamento básico foi efetivada em 2007 com a edição da Lei federal nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o setor, e seu regulamento, Decreto nº 7.217/2010 de 21 de junho de 2010.

Porém, mesmo antes da promulgação da lei federal, o Estado de Goiás já possuía seu Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário, a Lei Estadual 14.939 de 15 de setembro de 2004. Tal lei atribuiu a Agência Goiana de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos a competência de acompanhar as atividades da empresa Saneamento de Goiás S.A - SANEAGO ou de outro prestador de serviços cuja regulação seja delegada à Agência por meio de convênio firmado com os municípios.

Atualmente a AGR possui 17 convênios ativos com os municípios de Aparecida de Goiânia, Trindade, Anápolis, Bela Vista de Goiás, Ceres, Jataí, Inhumas, Ipameri, Jussara, Luziânia, Goiás, Paraúna, Planaltina de Goiás, Palmeiras de Goiás, Pires do Rio, Rio Verde e São Luiz dos Montes Belos (Figura 1).

Figura 1: Municípios goianos com convênio ativo com a AGR.



Fonte: Elaboração própria

O Projeto de Lei 4.162/2019, do novo Marco Regulatório do Saneamento traz diretrizes para incentivar o desenvolvimento desse setor, e a crise que o país passa com a pandemia da Covid-19, que se encontra em seu segundo ano, trouxe à tona a necessidade de ampliar os investimentos em saneamento básico. Após exaustivas discussões o referido projeto de lei foi aprovado, sancionado e numerado como Lei Federal 14.026 de 15 de julho de 2020.

O Novo Marco do Saneamento Básico trouxe inovações que podem ser divididas em três grandes blocos de conteúdo normativo:

- 1- Novas atribuições para a Agência Nacional de Águas - ANA, que passa a ser chamada de Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;
- 2- Delegação de competências para edição de normas de referência relativas à regulação do saneamento básico à ANA;
- 3- Regramentos referentes à contratação da prestação de serviços de saneamento.

A ideia acerca da uniformização e padronização de regras por normas de referência não é ruim visto que a forma de atuação dos reguladores, até então delineada por lei, trazia assimetrias de atuação e desnivelamento de entendimentos, o que sempre deu margem a alegação de desincentivo aos novos negócios, já que práticas setoriais idênticas podiam ter regras diversas por força da liberdade de normatização do regulador local.

Durante muito tempo a regulação foi vista como culpada por parte dos problemas do setor, quando a verdadeira falha reside na ausência de contratos, falta de metas e recursos financeiros para a universalização e incentivos a uma regulação forte.

A universalização da regulação ganhou ênfase no novo marco legal com a inserção do §5º do art. 8º da lei 14.026/2020:

Art. 8º [...]

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

Neste sentido a lei tem a finalidade de obrigar e padronizar a regulação, situação necessária diante das conhecidas dificuldades de profissionalização no saneamento, mesmo nos casos de prestação direta pelo titular dos serviços.

Diante desse novo contexto, a Lei Estadual 14.939/2004, que instituiu o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, criou Conselho Estadual de Saneamento – CESAN no Estado de Goiás, ficou desfasada, sendo necessário atualizá-la ao texto do Marco Federal (Lei federal nº 11.445/2007), principalmente após sua modificação pela Lei Federal nº 14.026/2020.

Neste sentido o presente trabalho tem a intenção de levantar as divergências da lei estadual em relação a nova legislação federal, identificando oportunidades de melhorias no instrumento regulatório estadual.

1. HISTÓRICO DO MARCO REGULATÓRIO ESTADUAL

A Lei Estadual nº 14.939, de 07 de setembro de 2004, foi fruto de uma consultoria internacional contratada pela AGR, com aporte do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Antes mesmo da aprovação desta legislação no Estado de Goiás, havia grande discussão no cenário nacional de instituição do marco regulatório federal, como aos projetos de lei PL 53/1991, PL 4.147/2001, e posteriormente o PL 5.296/2005 do governo federal, e o PL 155/2005, de autoria do Fórum de Secretários Estaduais e Saneamento. Neste cenário de discussão da legislação federal que surgiu a Lei Estadual nº 14.939/2004, considerada à época como o primeiro “Marco Regulatório de Saneamento” do país.

Devido a esta experiência com o que vinha sendo discutido a nível federal, é que a lei de Goiás conseguiu prever alguns dispositivos que vieram na Lei Federal nº 11.445/2007, como a possibilidade de tarifas por “consumo mínimo” (art. 57, §8º da Lei Estadual nº 14.939/2004 e art. 30, inciso III da Lei Federal nº 11.445/2007) ou por “custo mínimo” (art. 57, §8º da Lei Estadual nº 14.939/2004 e art. 30, inciso IV da Lei Federal nº 11.445/2007). Agora mais recentemente, com a edição da Lei Federal nº 14.026/2020, outro ponto abordado na lei goiana veio à tona, a prestação regionalizada (art. 8, §2º da Lei Estadual nº 14.939/2004 e art. 2º, inciso XIV, e art. 3º, inciso VI da Lei Federal nº 11.445/2007).

Com a edição da Lei Federal nº 11.445, no ano de 2007, o governo do Estado de Goiás realizou iniciativas visando adequar a lei estadual à legislação federal. A primeira ocorreu em 2007 por meio de um grupo técnico, criado no âmbito do Conselho Estadual de Saneamento (CESAN), formados por técnicos da AGR, Secretaria das Cidades e SANEAGO. Porém como o próprio conselho deixou de exercer sua função, visto que sua principal atividade antes da lei federal, era a aprovação das tarifas de água e esgoto, passou a ser exercida pela AGR, os trabalhos de revisão da lei estadual não tiveram continuidade.

Mais de uma década depois, em 2018, a Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos de Goiás – SECIMA, criou um grupo de trabalho interno para uma nova tentativa de adequação do marco estadual, sendo convidados para participar deste trabalho a AGR e a SANEAGO. Como a AGR já tinha participado do trabalho anterior, inclusive na função de relatoria, a Agência resgatou o texto trabalhado anos atrás, servindo este como base para o novo estudo. Neste novo trabalho de

atualização, foi acrescentado ao novo texto da lei, em relação ao anterior, os serviços de resíduos sólidos e drenagem urbana. O trabalho terminou no final de 2018, porém, tendo em vista a edição de Medida Provisória para a alteração da Lei Federal nº 11.445/2007 e a mudança de comando do executivo estadual, o PL elaborado não foi encaminhado ao legislativo estadual.

Já em 2020, após a edição da Lei Federal nº 14.026/2020, foi instituída, por meio do Decreto Estadual nº 9.746, de 10 de novembro de 2020, uma comissão formada pelas Secretarias de Meio Ambiente, Economia, Geral da Governadoria, PGE, AGR e SANEAGO, com a finalidade, dentre outras, de definir a regionalização do saneamento no Estado e revisar o Marco Regulatório Estadual.

Novamente, coube à AGR resgatar o trabalho anterior (de 2018), bem como o de levantar os pontos que necessitam de ajuste e as novas obrigações dos reguladores, titulares e prestadores de serviços acrescidas pelo novo Marco Federal.

2. IMPACTOS DA LEI 14.026/2020 NA REGULAÇÃO

Na intenção de otimizar o trabalho de revisão da Lei Estadual nº 14.939/2004, promoveu-se a classificação dos impactos da Lei 14.026/2020 na regulação, classificando-os em baixo, médio e alto (Tabela 1).

Tabela 1 - Classificação dos impactos da Lei Federal nº 14.026/2020 no Marco Regulatório Estadual

NÍVEL DE IMPACTO	QUANTIDADE DE ARTIGOS
Baixo	4
Médio	5
Alto	9

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 2 apresenta os dispositivos da Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020 que representam os maiores impactos na regulação, seja pela alteração das competências das entidades reguladoras, seja pela necessidade de adequações estruturais nas mesmas.

Tabela 2 - Pontos da Lei Federal 14.026/2020 com alto impacto na Lei Estadual

ARTIGO	TEXTO 14.026/2020	OBSERVAÇÕES
ART. 8, §5º	§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.	Reforça a obrigação do Titular em definir o regulador, mesmo no caso da prestação direta pelo município (DMAE, SAE e SAAE).
ART. 11- b, §9º	§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora , que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária.	Define uma nova atribuição das Agências Reguladoras na definição dos prazos de universalização
ART. 18- A, PARÁGRAFO O ÚNICO	Parágrafo único. A agência reguladora instituirá regras para que empreendedores imobiliários façam investimentos em redes de água e esgoto , identificando as situações nas quais os investimentos representam antecipação de atendimento obrigatório do operador local, fazendo jus ao ressarcimento futuro por parte da concessionária, por critérios de avaliação regulatórios, e aquelas nas quais os investimentos configuram-se como de interesse restrito do empreendedor imobiliário, situação na qual não fará jus ao ressarcimento.	Necessidade de melhoria de pessoal AGR na área de engenharia civil
ART. 23, §1º	A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora , e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.	Permite a delegação da regulação a entidade reguladora fora do Estado de Goiás. Possíveis impactos na tarifa
ART. 23, §1º-A, I	§ 1º-A ... essa opção só poderá ocorrer nos casos em que: I - não exista no Estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA;	Limita a delegação da regulação a entidade reguladora fora do Estado de Goiás, caso a AGR siga as normas de referência da ANA.
ART. 23, §1º-B	§ 1º-B. Selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual , salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços.	Dá mais estabilidade aos contratos onde a entidade reguladora está definida no contrato. Ex. Goiânia e Rio Verde
ART. 43, §2º	§ 2º A entidade reguladora estabelecerá limites máximos de perda na distribuição de água tratada , que poderão ser reduzidos gradualmente, conforme se verificarem avanços tecnológicos e maiores investimentos em medidas para diminuição desse desperdício.	Necessidade de estudos por parte da AGR.
ART. 45, §6º	§ 6º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverão estabelecer prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos , onde disponível, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário.	Gera uma nova atribuição às Agências Reguladoras, no caso de omissão do Titular.
ART. 45, §7º	§ 7º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental , até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no § 6º deste artigo a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário.	Gera uma nova atribuição às Agências Reguladoras, no caso de omissão do Titular. Necessidade de mais pessoal e definição de procedimento.

Fonte: Elaboração própria

A partir desta classificação foi avaliado quais dispositivos do novo Marco Regulatório Federal demandariam alguma alteração na lei estadual, e como seria o texto desta alteração, cujas principais alterações serão apresentadas no tópico a seguir.

3. PONTOS DE AJUSTE

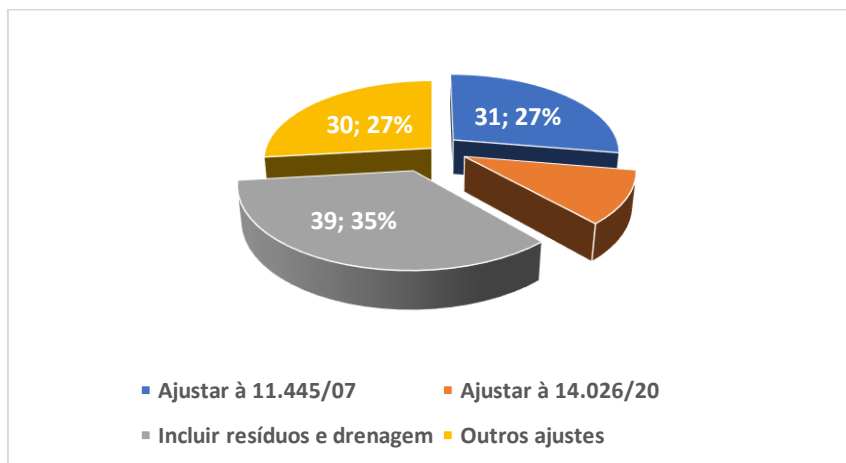
Seguindo o disposto no Decreto Estadual nº 9.746/2020, foi inicialmente realizada a avaliação comparativa entre o texto da Lei Estadual nº 14.939/2004, o do seu PL de alteração elaborado em 2018, com o texto da Lei Federal nº 11.445/2007 e suas alterações definidas pela Lei nº 14.026/2020.

Tal avaliação foi dividida em 4 tópicos principais:

- Alteração, exclusão ou inclusão de artigos visando ajustar o texto antigo da Lei nº 11.445/2007;
- Alteração, exclusão ou inclusão de artigos visando ajustar o texto ao novo texto da Lei nº 11.445/2007, após as alterações da Lei nº 14.026/2020;
- Inclusão dos serviços de Resíduos Sólidos e Drenagem Urbana;
- Inclusão/adequação de outros artigos necessários a atender a demanda atual da prestação e regulação dos serviços.

Como resultado desta avaliação, foram identificados 112 dispositivos a serem modificados ou inseridos (Figura 2). Verificou-se que o tema com o maior número de ajustes ou inserções se refere à inclusão dos serviços de Resíduos Sólidos e Drenagem Urbana (39,35 %), serviços estes que não fazem parte do escopo regulatório do marco estadual.

Figura 2 – Quantitativo de ajustes necessários à Lei Estadual nº 14.939/2004



Fonte: Elaboração própria

Apesar da necessidade de inclusão destes novos serviços ainda não previstos na legislação estadual, de forma a abarcar todos os serviços definidos como saneamento básico pela legislação federal, as mudanças mais importantes são aqueles referentes a adequação a Lei Federal nº 11.445/2007, em especial ao novo texto alterado pela Lei nº 14.026/2020.

Na Tabela 3, são apresentadas as principais alterações propostas visando adequar ao novo Marco Regulatório Federal, separadas por temas específicos.

O art. 15 define os procedimentos para fixação inicial das tarifas, que era realizado pelo CESAN. Com a publicação da lei federal a atribuição deixou de ser do Conselho e passou a ser exercida pelo regulador, tornando necessário a modificação do referido artigo.

Tabela 3 - Principais alterações para adequar à Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020

Tema	Disposições Originais da Lei Estadual nº 14.939/2004	Modificações propostas
Titularidade	Art. 8º A titularidade do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário é de natureza pública, competindo ao Estado ou aos Municípios o seu exercício, de forma isolada ou compartilhada , segundo estabelecido na legislação aplicável.	Art. 7º A titularidade dos serviços de saneamento básico é de natureza pública, competindo aos arranjos institucionais decorrentes de instituição da prestação regionalizada, nos moldes da Lei Federal nº 11.445/2007, ou aos Municípios , o seu exercício, segundo estabelecido na legislação aplicável.
Regionalização	O §2º do art 8º da Lei 14.939/2004 diz: “§ 2º O Estado estabelecerá, em regulamento, para fins de cálculo tarifário , as regiões de articulação e/ou integração regional, para as ações e serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. ” Conceito de Gestão Associada não presente na Lei estadual	§ 4º O Estado estabelecerá, para fins de cálculo de tarifas, preços públicos ou taxas, microrregiões ou unidades regionais de saneamento básico, nos termos da Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Acrescentado o artigo 8º que estabelece que os serviços de saneamento básico poderão ser prestados por gestão associada, conforme previsão dada pelo § 3º, artigo 25 e 241 da Carta Magna e demais leis que norteiam o assunto
Tarifas	Art. 15 O procedimento para a fixação inicial das tarifas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário deverá obedecer às seguintes etapas: O art. 13, §3º das primeiras propostas de alteração da lei estadual definiam que: “§ 3º A tarifa será única e definida por entidade municipal ou regional criada com a finalidade de regular e fiscalizar o uso ou exploração de bens e direitos relativos à prestação de serviços de públicos quando ocorrer: ” O parágrafo único do art. 63 diz que: “Parágrafo único. A regulamentação de que trata este artigo disporá sobre a metodologia de cálculo, devendo, para tanto, a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos-AGR definir fórmulas de referência, que considerem pelo menos: ”	Art. 13. O procedimento para a fixação das tarifas dos serviços de saneamento básico, respeitadas as disposições contratuais e as diretrizes da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), será definido pela entidade reguladora , que editará normas que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: É proposto a seguinte alteração: “§ 3º A tarifa será única, e definida pela AGR ou entidade reguladora competente, quando ocorrer a Prestação Regionalizada, nos moldes da Lei Federal nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 ” Sugere-se: “Parágrafo único. A AGR ou a entidade reguladora e fiscalizadora competente, respeitada as disposições das normas de referência a serem editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) , regulamentará a metodologia de cálculo e definirá fórmulas de referência, que considerem pelo menos:”
Revisão dos Planos de Saneamento	Na Lei Estadual 14.939/2004 os Planos de Saneamento editados pelos municípios não existiam (somente o plano do prestador). Nas primeiras propostas de alteração eles foram incluídos, com prazo de revisão de 4 (quatro) anos, seguindo o texto da lei federal de 2007.	Com a mudança no prazo da lei federal para 10 (dez) anos, este prazo deve ser também ajudado no novo PL estadual.

Fonte: Elaboração própria

Outro ponto importante a ser alterado na nova legislação estadual, além dos descritos na Tabela 3, se refere às formas de prestação dos serviços e sua delegação, que são, sem dúvida, o ponto mais polêmico, uma vez que interfere diretamente na prestação dos serviços pelas empresas estaduais de saneamento. Neste sentido o Novo Marco Regulatório federal diz, em seus artigos 10 e 10-A:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, **mediante prévia licitação**, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de **programa**, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária..

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; [...]

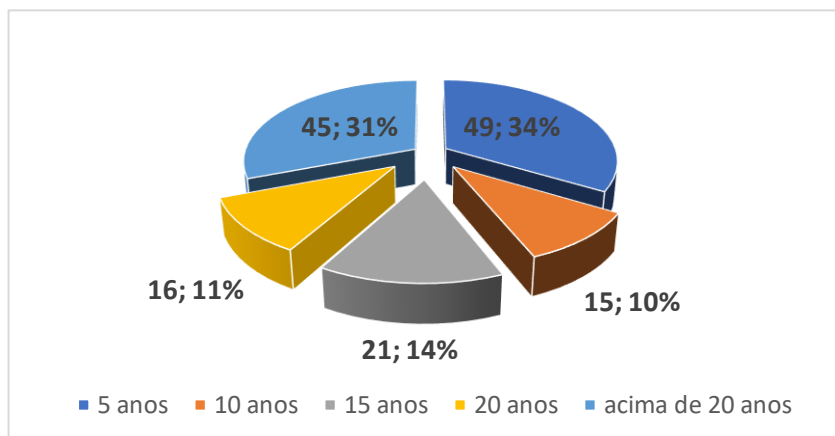
Quando o assunto é tratado no âmbito dos serviços prestados no Estado de Goiás nos deparamos com a seguinte situação: dos 246 municípios que compõem o Estado de Goiás, 226 possuem a prestação dos serviços realizada pela SANEAGO, cuja situação contratual é apresentada na Tabela 4 e Figura 3.

Tabela 4 - Situação dos contratos da SANEAGO

CONTRATOS DE PROGRAMA E CONCESSÃO	SITUAÇÃO EM 2020	
Municípios atendidos pela SANEAGO	226	100%
Municípios com contrato de programa	62	27,4%
Municípios com contrato de concessão vigente	77	34,1%
Municípios com contrato de concessão vencidos	87	38,5%

Fonte: Saneago

Figura 3 – Quantidade de contratos a vencer nos próximos anos



Fonte: Saneago / Elaboração: AGR

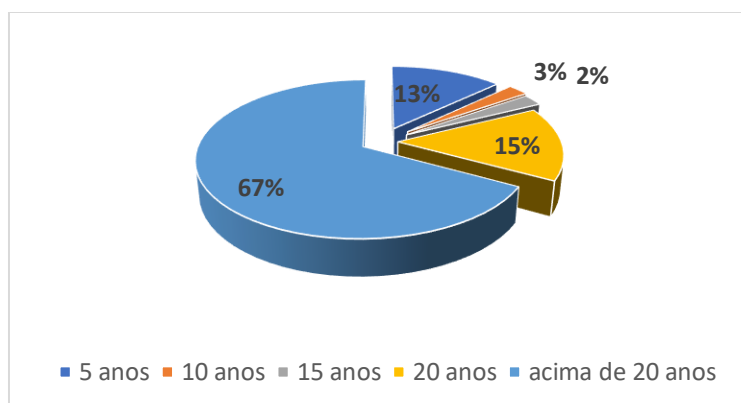
Quando se analisa o peso do tipo de contrato em relação ao atendimento da população e ao faturamento da SANEAGO, verifica-se a situação apresentada na Tabela 5 e na Figura 4.

Tabela 5 - Situação dos contratos comparados a população

TIPO	QTDE	POPULAÇÃO URBANA	SAA%	SES%	ECONOMIA ÁGUA	ECONOMIA ESGOTO
Total	226	5.892.371	97,3%	64,4%	2.428.339	4.416.070
Programa	62	4.244.079	96,7%	69,5%	1.692.452	1.073.285
Concessão vigente	85	572.157	99,7%	56,7%	387.592	186.076
Concessão vencido	79	776.135	99,5%	50,7%	348.295	156.709

Fonte: Saneago

Figura 4 – Representatividade no faturamento dos contratos a vencer nos próximos anos.



Fonte: Saneago / Elaboração: AGR

Pelas informações acima, pode-se vislumbrar duas situações bem distintas, e que sofrerão impactos dos artigos 10 e 10-A da Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020. O primeiro se refere ao grande volume de concessões com contratos vencidos (87 contratos, cerca de 38,5%), bem como os que devem vencer nos próximos 5 anos (49 contratos), que representam 34% dos contratos ativos, totalizando 136 contratos, ou 60,2% de todos os municípios operados pela SANEAGO, que devem passar por processos licitatórios nos próximos anos. O segundo impacto é em relação aos contratos em vigor, principalmente os contratos de programa, que, além de não poderem ser renovados sem licitação, terão que se adequar as exigências do artigo 10-A, em especial o inciso I.

Esta não possibilidade de renovação dos contratos, e proibição de delegação dos serviços por meio dos contratos de programa, forma esta que era, antes da modificação da lei, a forma mais utilizada de delegação às empresas estaduais, torna necessário a adequação do texto do art. 10 da Lei Estadual nº 14.939/2004, que define a forma de delegação dos serviços pelos titulares a entes não integrantes de sua estrutura organizacional (Tabela 6).

Tabela 6 – Alteração referente a forma de delegação

TEXTO ATUAL	MODIFICAÇÃO PROPOSTA
<p>“ART. 10 A RESPONSABILIDADE PELA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO É DO TITULAR, PODENDO A MESMA SER REALIZADA DIRETA OU INDIRETAMENTE, SOB AS SEGUINTE FORMAS:</p> <p>I - POR MEIO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA;</p> <p>II - POR ENTIDADE DE DIREITO PÚBLICO VINCULADA AO TITULAR E CRIADA ESPECIFICAMENTE PARA ESSE FIM;</p> <p>III - POR EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA;</p> <p>IV - POR EMPRESAS PRIVADAS, POR MEIO DE CONCESSÃO OU PERMISSÃO, SEMPRE ATRAVÉS DE LICITAÇÃO.”</p>	<p><i>“Art. 9º. A responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico é do titular, podendo a mesma ser realizada direta ou indiretamente, sob as seguintes formas:</i></p> <p><i>I - ato do Chefe do Poder Executivo, quando a prestação do serviço for realizada por órgão da administração pública direta;</i></p> <p><i>II - contrato de gestão, quando a prestação do serviço for realizada por entidade de direito público vinculada ao titular e criada especificamente para esse fim;</i></p> <p><i>III - contrato de concessão, ou outro instrumento previsto na Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, quando a prestação do serviço for realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista, ou por empresas privadas.”</i></p>

Fonte: Elaboração própria

Outra alteração legal necessária a esta nova ênfase da regulação em Goiás, decorrente da publicação do Marco Federal, que acarretará a inclusão dos serviços públicos de manejo e disposição final de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas, é a adequação da Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização – TRCF da AGR, que está descrita na Lei Estadual nº

13.569/1999, de 27 de dezembro de 1999 que dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e dá outras providências.

A referida adequação tem a finalidade de tornar viável a atividade de regulação da AGR dos serviços de manejo de resíduos sólidos, uma vez que a forma atual de cobrança tem, como base de cálculo, o volume de água distribuído, isto é, aplicado somente aos serviços de abastecimento de água esgotamento sanitário.

Assim, para permitir a cobrança da taxa de regulação em futuras regulações de resíduos por parte da AGR, foi elaborado um estudo para identificar a melhor forma de cobrança a ser adotada, seja em conjunto com outros serviços, seja de forma isolada. Neste estudo foi realizado um *benchmarking* entre as agências reguladoras participantes da última pesquisa da ABAR realizada em 2019, de forma a identificar a base de cálculo e as alíquotas predominantes entre as agências (Tabela 7).

Tabela 7 - Benchmarking entre as taxas de regulação das agências reguladoras

AGÊNCIA	ESTADO	PRESTADOR	TRCF		RECEITA MÉDIA MENSAL DO PRESTADOR	R\$/ECON	TRCF/RECEITA MENSAL PRESTADOR
			Base	Alíquota			
ADASA	DF	CAESB	Faturamento	3,5%	148.066.765	2,42	3,20%
		SLU	Taxa de Limpeza Pública	3%	11.000.000	-	3,03%
AGEPAN		SANESUL	Valor mensal da receita bruta - tributo	0,0%	558.164	0,03	48,63%
AGERGS	RS	CORSAN	Faturamento Bruto Ano Anterior	0,0%	817.464	0,35	115,49%
		BRK		2%	35.744		188,57%
ARPB	PB	CAGEPA	Arrecadação	0,01%	63.620.703	0,05	0,11%
AGRESE		DESO	Faturamento bruto menos tributo	0,0%	47.596.647	0,31	0,42%
AGR-GO	GO	SANEAGO e BRK	0,19/m ³ água	10%	179.040.292	0,13	0,26%
ARCE	CE	CAGECE	Ligações Ativas	0.15 UFIRCE/ Unidade Usuária	51.396.018	0,63	1,54%
ARPE	PE	COMPESA	Faturamento	0,5%	330.040.750	0,24	0,17%
ARSAE	MG	COPASA	Número de economias de água (EA) e de esgoto (EE) em 31 de dezembro do ano anterior	TFAS = 1,2022 Ufemg's x (EA + EE)	384.102.353	0,32	0,71%
		COPANOR			2.585.219	0,33	1,85%
		CESAMA			18.096.006	0,30	0,84%
		SAAE Itabira			2.196.151	0,31	1,14%
		SAAE Passos			2.204.272	0,31	1,28%
ARSESP	SP	SABESP	Faturamento bruto - impostos	0,5%	906.273.086	0,28	0,50%
		SANEAQUA			1.027.816	0,18	0,50%
		BRK			710.762	0,21	0,50%

ARSP		CESAN	Faturamento bruto menos tributo	0,5%	67.984.897	0,23	0,43%
ATR	TO	BRK	Valor do Benefício	0,5%	35.183.022	0,25	0,37%
ARESC	SC	CASAN	Receita Operacional Líquida	0,9%	52.436.916	0,61	0,90%

Fonte: Elaboração própria

Para tal avaliou-se tanto agências estaduais que regulam prestadores estaduais, onde se tem ganho de escala na regulação, quanto agências estaduais que regulam operadores municipais, uma vez que a AGR poderá vir a regular uma concessão isolada, como o caso do município de São Simão, que participa de um projeto – piloto para a concessão conjunta dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, e tem a AGR como o provável regulador.

Verifica-se que a maioria dos reguladores utilizam o faturamento do prestador de serviços como base de cálculo, predominando o faturamento líquido ou o bruto subtraído de impostos. A partir desta base de cálculo, foi realizada simulação de quanto seria a arrecadação da AGR utilizando os percentuais de 0,3 a 0,4% sobre o faturamento líquido da SANEAGO (na contabilidade da empresa “Receita Líquida”), conforme Tabela 7, comparando com os valores da taxa de regulação do ano de 2019 (Tabela 8).

Tabela 7 – Simulação do cálculo da TRCF utilizando Faturamento Líquido (Receita Líquida)

RECEITA LÍQUIDA (2019)	% ADOTADO	VALOR ANUAL (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)
2.235.315.000,00	0,50%	11.176.575,00	931.381,25
	0,40%	8.941.260,00	745.105,00
	0,30%	6.705.945,00	558.828,75

Fonte: Elaboração própria

Tabela 8 – Valores da TRCF no ano de 2019

MÊS	VOLUME FATURADO ÁGUA (M³)	BASE TRCF (R\$/M³)	VALOR TRCF (R\$)
JAN	22.406.933,00	0,22	492.952,53
FEV	22.376.651,00	0,22	492.286,32
MAR	21.065.776,00	0,22	463.447,07
ABR	21.366.782,00	0,22	470.069,20
MAI	21.702.014,00	0,22	477.444,31
JUN	21.942.393,00	0,22	482.732,65
JUL	22.305.397,00	0,22	490.718,73

AGO	23.108.441,00	0,22	508.385,70
SET	25.313.775,00	0,24	607.530,60
OUT	23.887.895,00	0,24	573.309,48
NOV	23.887.895,00	0,24	573.309,48
DEZ	22.017.410,00	0,24	528.417,84
MÉDIA	22.615.113,50		513.383,66

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que o percentual sobre o faturamento líquido que mais se aproxima da arrecadação atual da AGR é 0,3%. Porém tendo em vista a necessidade de melhoria na estrutura (pessoal, equipamentos, software, entre outros) da Agência, optou-se no estudo pela adoção do percentual de 0,4%, que é inferior ao valor mais utilizado pela maioria dos reguladores (0,5%), para o caso de serviços sujeitos a Prestação Regionalizada, e de 0,6% no caso de serviços com prestação local.

Atualmente esta alteração encontra-se no Casa Civil para trâmites finais e envio à Assembleia Legislativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indiscutivelmente, um dos principais objetivos do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico é promover a intensificação e qualidade da regulação, reconhecendo que para atingir as metas de universalização do setor, são necessários investimentos e possivelmente a participação do setor privado, sendo primordial uma regulação que traga segurança jurídica.

A adequação da lei estadual para a construção de um novo cenário regulatório tem como principal desafio fomentar as diretrizes para a regulação de Manejo de Resíduos Sólidos, que até o presente momento não é desenvolvida pela AGR.

Levando-se em conta a problemática em torno dos contratos de concessão da prestadora de serviços, que hoje possui 38,5% de contratos vencidos e 34% que vencerão nos próximos 5 anos, a adequação ao novo regramento é urgente, visto que todos deveram passar pelo processo licitatório e aqueles que estão em vigor terão que se adequar as exigências do artigo 10-A, em especial o inciso I.

Os trâmites para a alteração do Marco Regulatório Estadual já foram iniciados com a criação, por parte do Governo Estadual, de Comissão para tratar do assunto conforme Decreto nº 9.746 de 10 de novembro de 2020 e as discussões já se encontram em estágio avançado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. 2019. www.snis.gov.br
Acesso em 26/05/2021

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Marco Legal do Saneamento Básico.

BRASIL. Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

GOIÁS. Lei Estadual nº 14.939 de 15 de setembro de 2004. Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

GOIÁS. Lei Estadual nº 13.569 de 27 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e dá outras providências.

GOIÁS. Decreto nº 9.746 de 10 de novembro de 2020. Institui a Comissão de Análise e Proposições em decorrência da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que instituiu o novo Marco Legal do Saneamento Básico, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Goiás.

GOIÁS. Nota Técnica nº 07 de 04 de setembro de 2020. IN: Processo Administrativo Eletrônico SEI nº 202000029000522.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico-SNIS. Disponível em: www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil. Acesso em: 26/05/2021.

MACEDO, Adelaine Feijó. Uma análise crítica sobre a judicialização da política pública de saneamento básico no Brasil. In: Estudos de Direito do Saneamento/ João Miranda, Rui Cunha Marques, Patrícia Sampaio, Rômulo Sampaio. Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/ Centro de Investigação de Direito Público. www.icjp.pt. 2020.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. A regulação infranacional e o novo marco regulatório. In: Novo marco do saneamento básico no Brasil / Carlos Roberto de Oliveira ... [et al.]; organizado por Maria Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. - Indaiatuba, SP: Editora Foco. Edição do Kindle. 2021. 216 p. : il. ; ePUB.

TEIXEIRA, Daniel Vieira. Política de saneamento básico no Brasil – despolitização e tecnocratização. IN: Estudos de Direito do Saneamento/ João Miranda, Rui Cunha Marques, Patrícia Sampaio, Rômulo Sampaio. Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/ Centro de Investigação de Direito Público. www.icjp.pt. 2020.