

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

PARECER TÉCNICO

1. Introdução

Em 28/08/2023, a Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar apresentou requerimento a esta Microrregião, visando a extensão de prazos de seus contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que ainda estão em vigor. Para além da mera extensão de prazo, a Sanepar solicita o alinhamento dos prazos dos diversos contratos no termo constante no instrumento de Curitiba, qual seja, 05 de junho de 2048.

O requerimento da Sanepar é acompanhado ainda de Parecer jurídico, assinado pelos advogados Wladimir Antonio Ribeiro e Floriano de Azevedo Marques Neto, bem como de estudo econômico da Fundação Instituto de Administração – FIA, voltado à demonstração da viabilidade e vantajosidade das medidas requeridas, através da comparação dos cenários com e sem o alinhamento de prazos contratuais.

Na forma do art. 9º, VIII da Lei Complementar nº 237/2021 e art. 19, XII do Regimento Interno, cabe à Microrregião representar os Municípios nas relações contratuais, sendo a Microrregião competente para receber e deliberar a respeito do requerimento da Sanepar. Ainda, conforme o art. 10, I da mesma Lei Complementar e art. 40 do Regimento Interno, todas as matérias, previamente à deliberação do Colegiado Microrregional, devem ser apreciadas por este Comitê Técnico para fins de emissão de parecer.

2. Análise jurídica

No tocante à análise jurídica, os fundamentos apresentados no requerimento da Sanepar, corroborados pelo Parecer jurídico da Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques, Sociedade de Advogados, se mostram adequados.

Quanto a isso, foi realizada consulta à Procuradoria Geral do Estado, tendo sido emitido o Parecer: Protocolo nº 21.079.753-0 - Informação nº 432/2023 – AT/GAB-PGE, em 04/10/2023, pelo exímio Procurador do Estado Vinicius Klein e aprovado pelo exímio

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

Procurador Geral do Estado Luciano Borges dos Santos, no sentido da viabilidade jurídica do requerimento, o qual acolho integralmente.

3. Análise de Mérito

Superada as questões iniciais a respeito da viabilidade da medida solicitada pela Sanepar, passo à análise de mérito do requerimento, ou seja, quanto à conveniência e oportunidade da eventual concessão da extensão e alinhamento de prazos contratuais, considerando o melhor interesse público.

Importante destacar desde logo que, diante da alteração contratual para inclusão das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, realizada por determinação desta Microrregião – em observância estrita à legislação federal – em 30 de março de 2022, faz-se necessário tomar providências quanto ao equilíbrio econômico-financeiro da prestação desempenhada pela Sanepar.

Conforme apontado à folha 13 do estudo econômico produzido pela FIA:

“No caso da inclusão de obrigações determinadas pela Lei Federal nº 14.026/2020, tanto o fluxo de caixa quanto as estimativas de investimentos são diretamente afetados. Os dados estimados no momento do início dos contratos firmados com os Municípios, deixam de refletir a nova realidade e, conseqüentemente, o equilíbrio econômico-financeiro, inerente a esse tipo de contratação, fica comprometido.”

Desse modo, considerando que a Sanepar está submetida à regulação discricionária, caso nenhuma outra medida seja tomada previamente à revisão ordinária das tarifas de água e esgoto, o impacto econômico-financeiro da inclusão das metas de universalização provavelmente acabará incorporado à tarifa, levando à sua majoração.

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

A apreciação do requerimento da Sanepar também consiste, portanto, na oportunidade de a Microrregião avaliar qual o melhor modo – àquele mais aderente ao atendimento do interesse público – de compensar esse impacto econômico-financeiro: majoração tarifária, extensão de prazo ou ainda outro meio admitido em lei.

Nos próximos itens analiso mais detidamente a conveniência e oportunidade (ou falta delas) quanto às principais medidas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

3.1. Majoração tarifária

Começando pela majoração tarifária, como o próprio nome já indica, esta consiste no aumento do preço público pago pelo usuário em contrapartida ao seu consumo. A maior vantagem atrelada a essa forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é que o ônus é distribuído de maneira equitativa entre os usuários, no molde das escolhas técnicas e políticas adotadas na formatação da estrutura tarifária.

Desse modo, todos os usuários são onerados, mas de forma condizente com o seu perfil e na medida do seu consumo – o que, como se verá à frente, não ocorre na adoção de algumas outras medidas, como o pagamento de indenização. Pode-se dizer, portanto, que a majoração da tarifa é uma forma de manutenção do equilíbrio que respeita a lógica da delegação dos serviços públicos, uma vez que o pagamento pelos novos encargos se dá *in natura*, isto é, através da própria exploração do contrato.

Por outro lado, há de se reconhecer uma série de desvantagens associadas à escolha dessa medida, sendo a principal a maior oneração dos usuários. Conforme apontado no estudo econômico produzido pela FIA, caso não haja supressão ou postergação de investimentos, ou extensão de prazo dos contratos, a tarifa média praticada pela Sanepar pode chegar ao patamar de **R\$ 9,08 (nove reais e oito centavos) por metro cúbico**, em 2047.

Em serviços públicos essenciais, como é o caso do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o preço público a eles associados jamais deve se configurar como obstáculo ao seu

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

acesso. Assim, o aumento da tarifa deve ser visto com muita cautela, ainda mais considerando que ele afeta de forma mais pesada, proporcionalmente em relação à renda familiar, as parcelas mais hipossuficientes da população.

Ainda, uma outra questão deve ser ponderada, qual seja, a do custo político das medidas, ou seja, a percepção dos cidadãos a respeito dessas escolhas. É inegável que a Lei Federal nº 14.026/2020 e o compromisso com a universalização impuseram um grande desafio aos agentes públicos e privados atuantes no setor de saneamento, o qual demandará muita cooperação, investimentos e soluções criativas. Nesse sentido, é extremamente importante para o sucesso dessa política pública o apoio por parte da população às medidas que vem sendo e serão adotadas.

A majoração tarifária, contudo, vai na contramão disso, na medida em que pode levar à associação, no imaginário popular, dos esforços pela universalização com um ônus aos usuários, ao invés de algo positivo e benéfico a eles. Isso se acentua quando considerado o efeito imediato do aumento da tarifa em comparação ao efeito diferido dos benefícios dos novos investimentos.

Por fim, ainda que não exista definição legal precisa a respeito do conteúdo do princípio da modicidade tarifária, creio que, no caso concreto, este pode ser entendido como não optar pela majoração da tarifa paga pelo usuário quando houver outros meios adequados à equalização dos novos encargos adicionados ao contrato.

3.2. Mudanças de encargos contratuais

Já no caso das mudanças em encargos contratuais, essa opção consistiria na supressão de obrigações ou postergação dessas, de forma a aliviar o fluxo de caixa da Sanepar. Considerando o valor do dinheiro no tempo e o custo de oportunidade relacionado à descapitalização, o adiamento do cronograma de investimento geraria benefício financeiro à companhia, o qual poderia compensar, em todo ou em parte, os encargos acrescidos ao contrato.

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário Do Estado do Paraná

Entretanto, tendo em vista a necessidade de se intensificar os investimentos no curto prazo, de modo a viabilizar a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033, não seria conveniente proceder com a supressão ou mesmo postergação de investimentos. Tal medida iria no exato sentido oposto da política pública em implementação.

3.3. Pagamento de indenização

Uma terceira opção de medida para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro seria o pagamento de indenização fiduciária por parte dos Municípios à Sanepar, equivalente aos novos encargos. As vantagens dessa opção se resumem à solução imediata do desequilíbrio e, em decorrência disso, à ausência de incidência de custos financeiros.

Ocorre que essa opção, para ser viável, depende de todos os Municípios possuírem disponibilidade orçamentária para proceder com tal desembolso. Ademais, mesmo nos casos de Municípios que disponham de recursos suficientes em caixa, há outro fator de complexificação: o debate político interno a cada Município a respeito do direcionamento desse montante para fins de indenização da Sanepar, em detrimento de outras ações e políticas públicas locais.

Finalmente, há o ponto de quem arca com o ônus dos novos investimentos nesse caso. Diferentemente das demais medidas de manutenção do equilíbrio, o pagamento de indenização não representa a remuneração *in natura* dos investimentos. Assim, os novos encargos deixariam de ser arcados pelos usuários, na forma da estrutura tarifária e na medida do seu consumo, e passariam a onerar todos os contribuintes de maneira horizontal.

Diante desses aspectos, entendo que o pagamento de indenização não se faz medida conveniente e oportuna.

3.4. Extensão de prazos contratuais

Por fim, uma quarta medida disponível para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é precisamente aquela requerida pela Sanepar: a extensão de prazo do contrato. Esta consiste na

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

prorrogação do termo extintivo do contrato, permitindo, através da exploração por mais tempo dos serviços públicos delegados, a amortização dos novos investimentos.

Os benefícios relativos a tal medida encontram-se bem resumidos às folhas 21 e 22 do estudo econômico produzido pela FIA:

“A extensão do prazo contratual confere maior tempo de arrecadação de tarifas, e, conseqüentemente, maior remuneração, que deve ser suficiente para compensar a prestadora de serviços dos investimentos a serem realizados.

Dessa forma, o fluxo de caixa de prestação de serviços pode ser adequado, garantindo uma correspondência entre os encargos e a remuneração atuais e aqueles originalmente previstos. O prestador pode então considerar um período de remuneração estendido para os investimentos, permitindo sua execução eficiente e responsável.

No caso de ser necessária a alavancagem do fluxo de caixa, através de financiamento externo, a existência de um prazo maior de contraprestações oferece segurança jurídica e financeira ao investidor ou financiador. Isso cria um ambiente propício para o investimento, amparado pela expectativa de receita ao longo da execução contratual.

A extensão de prazo garante que a prestação do serviço seja remunerada in natura, mantendo a natureza da delegação – o pagamento pelo usuário do serviço. Isso significa que o usuário é responsável pela contraprestação do serviço, sem onerar todo o universo de contribuintes. Assim, o orçamento municipal é poupado, e o prestador, juntamente com seus investidores, têm garantias de remuneração que lhes permitem investir no serviço e em sua universalização.”

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

Nota-se, portanto, se tratar de medida consonante com a lógica da delegação, uma vez que a contraprestação aos novos encargos se dá *in natura*. Isso, como já mencionado, é um aspecto benéfico à equidade, na medida em que a distribuição do ônus entre os usuários considera as escolhas políticas adotadas na estrutura tarifária e o consumo de cada qual.

Com efeito, essa contraprestação se dá sem onerar de sobremaneira os usuários, uma vez que mantém a mesma tarifa já praticada ou, ao menos, considera majoração inferior do que aquela necessária, caso não houvesse extensão de prazo. Para além do valor intrínseco ao oferecimento de tarifas mais módicas à população, isso também contribui para a redução do custo político relativo à política pública de universalização do saneamento, tornando-a mais palatável perante a opinião pública.

Por outro, no tocante à desvantagem associada à opção pela extensão de prazo, está se limita, principalmente, à fixação do modo de prestação dos serviços públicos. Dito de outro modo, a extensão de prazo adia o momento de replanejamento e de escolha técnico-política de como os serviços serão prestados – de maneira direta ou mediante concessão.

Todavia, mesmo essa desvantagem é mitigada pela existência do instituto da encampação, o qual permite a extinção antecipada do contrato por razões de interesse público, observado o pagamento da indenização devida.

4. Alinhamento de prazos contratuais

Para além da mera extensão de prazos contratuais, o requerimento da Sanepar sugere o alinhamento dos prazos. Isto é, a prorrogação não uniforme, incluindo a eventual redução de prazo, com vistas a uniformizar os termos extintivos dos diversos instrumentos de contrato.

Conforme indicado no Parecer jurídico que acompanha o requerimento, essa hipótese é prevista na Lei Federal nº 14.026/2020 e se mostra como imperativa no caso do Paraná, tendo em vista que a manutenção da tarifa uniforme para os Municípios que já a praticam é princípio da Lei Complementar nº 237/2021. Assim, conforme bem colocado pela FIA, às folhas 24 a 26 do estudo econômico:

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

“Como a prestação dos serviços realizada pela Sanepar é regionalizada e é cobrada uma tarifa única, independentemente da localidade, a disparidade de prazos impacta de forma desigual os usuários dos serviços. Usuários que residem em Municípios cujos prazos de vigência contratual são maiores, pagarão mais, em razão da amortização dos investimentos no tempo, quando comparados aos usuários residentes em Municípios com prazos de vigência contratual menores.

(...)

Todos os contratos devem contribuir em igual medida para o sistema de prestação regionalizada, de forma a manter o equilíbrio do sistema. Trata-se, portanto, de uma equação econômico-financeira única, em que há adesão dos Municípios participantes do sistema de prestação regionalizada.”

O alinhamento dos prazos contratuais se configura, portanto, como medida de isonomia e tratamento equitativo entre os usuários de diferentes Municípios. A eventual decisão pela negativa dessa uniformização ocasionaria na majoração tarifária em determinados Municípios, o que, além de afrontar o inciso III do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 237/2020, também não constitui cenário oportuno e conveniente, pelas razões já expostas.

Afora essa questão de isonomia, o estudo encaminhado pela Sanepar demonstra que o alinhamento de prazos propicia maior simplicidade à execução dos serviços, auxiliando na essencial tarefa de planejamento de longo prazo:

“A extensão dos prazos contratuais até uma data uniforme é um passo crucial na direção da universalização dos serviços de saneamento. Isso evita a fragmentação da política de subsídios e cria um ambiente mais propício para o planejamento e execução de estratégias de longo prazo”

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

No mais, resta bastante clara a vantajosidade da medida de alinhamento de prazos contratuais com base no resultado do estudo:

“Analisando os custos e despesas, foi possível identificar que a **extensão dos prazos contratuais até 2048 reduz o custo médio por ligação, em razão de maior eficiência dos custos operacionais.**

Considerando os custos de investimentos, se assumido o prazo de encerramento atual dos contratos, o montante seria em torno de R\$ 17,4 bilhões. Mas, **se considerado o encerramento de todos os instrumentos contratuais em 2048, o montante ultrapassa R\$ 21,4 bilhões.** Observa-se, portanto, um aumento significativo de investimentos no cenário de prazos contratuais estendidos.

Além disso, as simulações comprovam que, **mantendo o encerramento dos contratos em uma mesma data e postergando-o até 5 de junho de 2048, a tarifa média de água e esgoto torna-se menor que a tarifa calculada com base nos prazos originais dos contratos,** considerando a inclusão de obrigações determinada pela Lei Federal nº 14.026/2020” (grifos próprios)

Nota-se que a medida proporciona maior eficiência operacional, uma previsão de investimentos na casa de R\$ 4 bilhões superior ao cenário sem alinhamento, com uma tarifa mais barata ao usuário. Já no que toca à data apontada como paradigma para o alinhamento, esta se mostra adequada por se basear no principal contrato da Sanepar, ou seja, o de Curitiba – representante de cerca de 20% do faturamento da companhia.

Secretaria Geral de Água e Esgotamento Sanitário
Do Estado do Paraná

5. Conclusão

Diante das razões expostas, julgo que as medidas requeridas pela Sanepar se mostram não apenas possíveis e adequadas, mas aquelas que melhor aderem ao interesse público, consubstanciado na prestação eficiente dos serviços públicos, na isonomia entre os usuários, no maior volume de investimentos na função pública contratada e na modicidade tarifária.

Sugiro, portanto, o deferimento do requerimento ora encaminhado.

Aproveito a oportunidade para renovar os protestos de mais alta estima e consideração por todos os membros deste colegiado.

Curitiba, 05 de outubro de 2023

Márcia de Oliveira de Amorim

Secretária-Geral das Microrregiões de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado do Paraná