

EXCELENTÍSSIMA SENHORA EUZA MARIA GENTIL MISSANO

Promotora de Justiça da Promotoria dos Direitos do Consumidor

Ministério Público do Estado de Sergipe

Assunto: Representação sobre a Concessão dos Serviços de Água e Esgoto em Sergipe

Prezada Senhora Promotora,

I. Introdução

O SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E SERVIÇOS DE ESGOTOS DO ESTADO DE SERGIPE - SINDISAN, vem por meio desta representação, com base nas informações disponíveis e nos documentos analisados, expor uma série de preocupações acerca da concessão dos serviços de água e esgoto no Estado de Sergipe, especialmente no que tange aos impactos financeiros e sociais que essa concessão trará aos consumidores, em particular à parcela mais vulnerável da população. A presente representação busca defender os direitos dos consumidores sergipanos e prevenir possíveis prejuízos decorrentes de uma concessão que, ao que tudo indica, não considera adequadamente os efeitos das mudanças recentes na legislação e a realidade socioeconômica do estado.

II. Análise Detalhada dos Riscos e Impactos

1. Subestimativa dos Beneficiários da Tarifa Social e Seus Impactos Econômicos

A Lei nº 14.898/2024, que dispõe sobre a tarifa social de abastecimento de água e esgoto, prevê que todos os usuários inscritos no Cadastro Único (CadÚnico), que se enquadrem em critérios de baixa renda, bem como os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e do Programa Bolsa Família, sejam automaticamente inscritos no programa de tarifa social. O contrato de concessão proposto

pelo governo do estado, entretanto, contém uma previsão de que, ao atingir 5% das ligações beneficiadas com a tarifa social, o excedente deverá ser custeado pelos demais usuários através de um mecanismo de subsídio cruzado.

Contudo, conforme os dados apresentados no Relatório de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) de junho de 2024, existem em Sergipe 373.633 famílias em situação de pobreza, 104.183 famílias de baixa renda e 80.952 beneficiários do BPC, totalizando 558.768 potenciais famílias com direito ao benefício da tarifa social. Estes números mostram que o percentual de beneficiários da tarifa social será significativamente maior que 5%, o que implicará em um ônus financeiro considerável para os demais consumidores, um fato ignorado no edital de concessão.

2. Impactos Desproporcionais sobre a Classe Média, Comércio e Indústria

O mecanismo de subsídio cruzado, ao transferir o custo excedente da tarifa social para os demais usuários, resultará em um aumento expressivo nas tarifas cobradas da classe média, dos setores comerciais e industriais, e dos órgãos públicos. Atualmente, de acordo com o relatório comercial da Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO) de junho de 2024, 559.125 ligações (ou 88% das 633.168 ligações ativas) consumiram até 15 m³ de água, o que as qualificaria para a tarifa social. Isto significa que o ônus do subsídio cruzado recairia sobre apenas 66.531 usuários, que consomem mais de 15 m³, gerando uma pressão tarifária insustentável para esses grupos.

3. Riscos de Elevação Tarifária e Desequilíbrio Econômico-Financeiro

A concessão, como está proposta, subestima o número de usuários que se beneficiarão da tarifa social, o que levará inevitavelmente a um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso ocorrerá porque os recursos previstos para cobrir o subsídio cruzado serão insuficientes, forçando a concessionária a buscar outras formas de compensar a perda de receita. O resultado provável será um aumento generalizado nas tarifas de água e esgoto, penalizando todos os consumidores, mas especialmente aqueles

que já enfrentam dificuldades financeiras, e gerando um ciclo de empobrecimento para a população.

4. Omissões no Edital de Concessão e Falta de Transparência

O edital de concessão não aborda adequadamente os impactos da nova legislação sobre a tarifa social, nem o fato de que uma parcela significativa dos consumidores sergipanos será automaticamente elegível para esse benefício. A falta de transparência e de uma análise realista desses fatores no edital é uma grave omissão que pode resultar em uma concessão inviável, tanto do ponto de vista econômico quanto social. Sem uma revisão cuidadosa e um ajuste das condições contratuais, a concessão poderá se tornar insustentável, resultando em prejuízos irreparáveis para os consumidores e para a economia do estado.

5. Deficiências na Estrutura Operacional e Riscos Ambientais

Além dos impactos financeiros, é fundamental considerar as condições atuais da infraestrutura de abastecimento e saneamento do estado. Muitas das instalações estão classificadas como “regulares” ou “precárias”, de acordo com os dados apresentados. A falta de licenciamento ambiental adequado em vários municípios e a incapacidade operacional da DESO para garantir uma prestação de serviços de qualidade representam riscos adicionais que não foram devidamente considerados no edital de concessão.

III. Dos Índícios de Irregularidade na Aprovação da Lei Complementar 398/2023

A Lei Complementar 398/2023, que reorganizou as Microrregiões de Saneamento Básico de Sergipe, instituindo a Microrregião de Saneamento Básico – Microrregião de Água e Esgoto de Sergipe - MAES e sua respectiva estrutura de governança, alterou a Lei Complementar nº 176, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a instituição das Microrregiões de Saneamento Básico, relativas aos serviços de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá providências correlatas, foi aprovada em 29 de dezembro de 2023.

Segundo a Lei Federal 13.089 de 2015, que instituiu o Estatuto das Metrópoles:

“Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (...)

§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)”

Entretanto, tivemos conhecimento de que o projeto da lei complementar em questão não foi precedido por nenhum estudo técnico, bem como também não foram realizadas as 75 audiências públicas necessárias nos municípios que integram a microrregião MAES até o presente momento.

Ainda, segundo a Constituição do Estado de Sergipe:

“Art. 11. Mediante lei complementar, o Estado poderá instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

§1º A criação de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião deve ser ratificada pela Câmara de Vereadores dos Municípios que as compõem, na forma da lei.”

Porém, até o presente momento, a Lei Complementar 398/2023 não foi encaminhada e ratificada pelas 75 câmaras de vereadores dos municípios sergipanos que compõem a MAES.

Ademais, segundo a Lei Orgânica de Aracaju:

“Art. 285 A saúde é direito de todos e dever do Município e será garantida mediante política social, econômica, ambiental e de Saneamento Básico, que visem à qualidade de vida, redução dos riscos de doenças e outros agravos, e acesso universal e igualitário a todas as ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

§ 3º Compete ao Município organizar e prestar diretamente, ou mediante regime de concessão ou permissão, os serviços de saneamento de interesse local, podendo este autorizar sua concessão para instituições públicas ligadas aos poderes públicos, Estadual ou Federal, ficando proibida a privatização da concessão ou permissão destes serviços no âmbito do Município de Aracaju.”

Nesse sentido, é importante destacar que, além da Lei Complementar 398/2023 não ter sido ratificada pela câmara de vereadores de Aracaju, a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada também fere a lei orgânica da capital sergipana.

IV. Dos Indícios de Irregularidade na Audiência Pública para Concessão dos Serviços de Água e Esgoto

Em 06 de fevereiro de 2024, a Agência Sergipe de Desenvolvimento realizou uma Audiência Pública exclusivamente virtual, convocada no dia 26 de janeiro de 2024 através do Diário Oficial de Sergipe, a respeito dos estudos para a concessão da prestação regionalizada e do Plano Microrregional dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Microrregião instituída pela Lei Complementar Estadual nº 398, de 29 de dezembro de 2023 - MAES.

Conforme consta na Ata publicada no website da DESENVOLVE-SE (https://desenvolve.se.gov.br/consulta_publica/), compuseram a Mesa da Audiência Pública o Sr. Milton Andrade, Diretor-Presidente da Agência de Desenvolvimento de Sergipe (Desenvolve-SE); Sr. Bruno Nunes Sad, Superintendente Especial de Parcerias

Público-Privada da Secretaria de Estado da Casa Civil; Sr. Silvio Sobral, Assessor da Presidência da Agência de Desenvolvimento de Sergipe (Desenvolve-SE); Sr. Diogo MacCord, sócio da Consultoria Ernst & Young (EY), consultoria que prestou assistência ao Estado de Sergipe no processo; Sr. Diogo Azevedo, gerente da Consultoria Ernst & Young (EY); Sr. Luiz Hamilton Santana de Oliveira, Diretor-Presidente da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Sergipe (AGRESE); Sr. Carlos Pinna de Assis Junior, Procurador-Geral do Estado de Sergipe; Sr. Eduardo José Cabral de Melo Filho, Procurador do Estado; a Sra. Danielle Paixão, Procuradora da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Sergipe (AGRESE); e Sr. José Wellington Corrêa Leite, Diretor da Câmara Técnica de Saneamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Sergipe (AGRESE), a Sra. Luciana Capanema, Chefe do Departamento de Estruturação de Projetos de Saneamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Sr. Guilherme Mendonça, gerente responsável pela reestruturação.

Como interessados, participaram da Audiência Pública o Sr. Percy Soares Neto, diretor executivo da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON), o Sr. Danilo Gabriel de Brito, Gerente de Novos Negócios do Grupo Águas do Brasil, o Sr. Victor Rollemberg, presidente-executivo do Grupo de Líderes Empresariais - Sergipe (LIDE Sergipe), o Sr. Alexandre Frayze David, representante legal da P4 Concessões e Consultoria; a Sra. Marcela Luz, representante legal da Kappex Assessoria e Participações Ltda; e o Sr. Leonardo Maia de Alencar, assessor da deputada estadual Linda Brasil.

Segundo a Lei Federal 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato;

(...)

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Sobre o que é uma audiência pública, segundo Hely Lopes Meirelles, no livro “Direito Administrativo Brasileiro”:

"A audiência pública é um procedimento de consulta popular, aberto a todos os interessados, para que apresentem suas opiniões, sugestões ou objeções sobre matérias de interesse público que estejam em processo de decisão pelo Poder Público."

Outra definição, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no livro “Direito de participação política”:

"A audiência pública é um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual."

Sendo assim, considerando a importância da temática, que abrange diretamente toda a população do estado, entendemos que além de um prazo inexecutável de apenas 8 (oito) dias úteis para análise de todos os 97 documentos disponibilizados,

também não houve divulgação ampla suficiente através de meios de comunicação que permitissem uma participação mínima da sociedade sergipana na Audiência Pública.

Conforme consta na Ata da Audiência Pública, participaram somente representantes do governo estadual, do BNDES e de empresas de consultoria e de saneamento diretamente interessadas no leilão de concessão. Desta forma, não foram ouvidas entidades como Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas do Estado, Universidades Federal e/ou particulares, Administração Estadual do Meio Ambiente, Conselho Regional de Engenharia, Ordem dos Advogados, Assembleia Legislativa, Câmaras de Vereadores, Associações de Moradores ou Comunidades Tradicionais, descaracterizando o conceito de audiência pública e participação popular.

V. Dos Indícios de Irregularidade na Determinação do Valor da Tarifa de Produção de Água da DESO nos Estudos para Desestatização Elaborados pelo BNDES

Foi publicada no website da DESENVOLVE-SE (https://desenvolve.se.gov.br/consulta_publica/), uma Consulta Pública para recebimento de contribuições para a concessão da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, com a disponibilização de diversos documentos como Edital, Contrato de Concessão, Instrumentos de Gestão Associada, Plano de Negócios Referencial e Plano Regional de Saneamento Básico.

Segundo a Lei Federal 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico:

Art. 22. São objetivos da regulação:

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

(...)

§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumir o serviço a responsabilidade por seu pagamento. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Os documentos disponibilizados na Consulta Pública não contêm a memória de cálculo da tarifa de R\$ 2,05 para o fornecimento de água tratada pela DESO, o que impede a verificação da sustentabilidade econômico-financeira da companhia. A falta de informações sobre a indenização dos investimentos não amortizados da DESO demonstra uma possível omissão de informações essenciais, comprometendo a avaliação crítica e transparente dos estudos elaborados.

Adicionalmente, o estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) aponta para um Preço Unitário (PU) de R\$ 2,35 para a produção de água. Essa discrepância entre o PU de R\$ 2,35 e a tarifa estipulada de R\$ 2,05 levanta dúvidas significativas sobre a adequação e a viabilidade da tarifa proposta. A diferença

pode indicar um possível subfinanciamento da operação, comprometendo a capacidade da concessionária de manter a qualidade dos serviços e realizar os investimentos necessários para a manutenção e expansão da infraestrutura de saneamento.

VI. Solicitações de Ações por Parte da Promotoria

Diante dos fatos expostos, é imperativo que o Ministério Público, por meio da Promotoria de Justiça dos Direitos do Consumidor, adote as seguintes medidas:

1. Fiscalização da Viabilidade Econômico-Financeira:

Promover uma rigorosa análise da viabilidade econômico-financeira da concessão antes da assinatura do contrato, assegurando que as tarifas e os subsídios sejam definidos de forma justa e sustentável, sem sobrecarregar indevidamente os consumidores.

2. Exigência de Revisão e Transparência do Edital:

Solicitar uma revisão urgente do edital de concessão para incluir uma análise realista do impacto da Lei nº 14.898/2024 e assegurar transparência total na definição das tarifas e na aplicação da tarifa social, com a devida participação da sociedade civil.

3. Proteção dos Consumidores Vulneráveis:

Garantir que a implementação da tarifa social seja feita de forma que não penalize os consumidores de maior renda, prevenindo assim um aumento tarifário generalizado que possa agravar ainda mais a situação econômica das famílias em Sergipe.

4. Monitoramento das Condições Operacionais e Ambientais:

Estabelecer um monitoramento contínuo das condições operacionais e ambientais das infraestruturas de água e esgoto, com vistas a assegurar que a qualidade dos serviços prestados seja mantida e que não haja interrupções ou degradação dos mesmos.

5. Análise das Irregularidades na Aprovação da Lei e Audiências Públicas:

Investigar as irregularidades na aprovação da Lei Complementar 398/2023, bem como as falhas na realização da audiência pública

para concessão, garantindo que sejam cumpridos todos os requisitos legais e procedimentais.

6. Verificação da Conformidade com a Legislação Ambiental e Local: Assegurar que todos os aspectos relacionados à legislação ambiental e às normas locais sejam rigorosamente cumpridos, prevenindo impactos negativos à saúde pública e ao meio ambiente.

Atenciosamente,



SILVIO RICARDO DE SÁ
presidente do SINDISAN