



Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria

Resumo Executivo

2021

Ficha Técnica

INSTITUTO TRATA BRASIL

O **Instituto Trata Brasil** é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que tem como objetivo coordenar uma ampla mobilização nacional para que o País possa atingir a universalização do acesso à coleta e ao tratamento de esgoto.

O presente estudo foi concluído em novembro de 2021, tendo como objetivo contribuir para a melhoria da regulação do saneamento, a qual é tão importante para a universalização do saneamento.

Rua Machado Bitencourt, 361 - Cj 1502 - Vila Clementino

CEP: 04044-001. São Paulo - SP

Telefone: (11) 3021-3142

<http://www.tratabrasil.org.br/>

tratabrasil@tratabrasil.org.br

Equipe do Instituto Trata Brasil

Presidente do Conselho: Gustavo Luiz de Jesus Siqueira

Presidente Executivo: Édison Carlos

Gerente de Relações Institucionais e Comunicação: Rubens Filho

Secretária Administrativa: Kátia Del Santo

Analista de Comunicação: Priscila Neves

Analista de Comunicação Jr.: Giovanna Linck

Estagiária de Comunicação: Isabella Falconier

Equipe Técnica da KPMG

Sócio Líder de Saneamento: Mauricio Endo

Especialista em Regulação do Saneamento: Cíntia Vilarinho

Sócia Diretora de Infra Finance: Soraya Vallilo

Equipe Técnica da Manesco Ramires Perez Azevedo Marques Sociedade de Advogados

Sócio: Eduardo Ramires

Advogado: Bernardo Pacola

Advogada: Laís Senna

Para citação desse estudo:

INSTITUTO TRATA BRASIL (2021), Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria. Instituto Trata Brasil. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/pt/estudos/estudos-itb/itbs>>.

Sumário

Capítulo 1	Benchmark Internacional.....	5
1	Considerações iniciais.....	6
2	Metodologia.....	7
3	Resumo comparativo das práticas regulatórias.....	8
4	Boas práticas para inspirar a regulação do saneamento no Brasil.....	9
	1 Planejamento Regulatório integrado à Agenda 2030.....	10
	2 Requisitos para as fórmulas de revisão e reajuste tarifário.....	11
	3 Segmentação do mercado para a regulação econômica.....	12
	4 Requerimento dos prestadores para tarifas especiais.....	13
	5 Yardstick Competition.....	14
	6 Indicador Único Setorial (IUS).....	15
	7 Capacitação para o setor de saneamento.....	16
	8 Incentivos regulatórios para a Gestão de Ativos.....	17
	9 Planejamento estratégico de Gestão de Ativos.....	18
	10 Indicadores de desempenho.....	19
Capítulo 2	Diagnóstico da Regulação e da atuação das Agências Reguladoras.....	20
1.	Introdução.....	21
2. O Que Você Pode Esperar De Uma Boa Agência Reguladora De Saneamento?.....		23
	1 Garantir a distribuição de água com qualidade, a coleta e o tratamento de esgoto.....	23
	2 Incentivar a participação da sociedade nas ações da agência reguladora.....	24
	3 Conhecer de perto a realidade das cidades reguladas.....	25
	4 Reavaliar periodicamente suas normas de regulação.....	26
	5 Programar uma Agenda Regulatória (planejamento, fiscalizações, revisões tarifárias e outros)...	27
	6 Desenvolver um trabalho que seja estritamente técnico com total independência administrativa, financeira, jurídica e política.....	28
	7 Acompanhar a qualidade dos serviços através de indicadores de saneamento.....	29
	8 Estimular a transparência das contas públicas.....	30
	9 Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento para a modernização do setor de saneamento.....	31
	10 Capacitar as equipes dos prestadores de saneamento através de treinamentos continuados.....	32
	11 Garantir a disponibilidade de água para a atual e futuras gerações.....	33
	12 Promover a universalização do saneamento.....	34

Capítulo 3 Boas práticas na elaboração de contratos no setor de saneamento.....35

1. Apresentação do estudo e metodologia	36
2. Boas práticas identificadas na análise de contratos	38
2.1. Operação	38
2.2. Metas de investimento	39
2.3. Viabilidade econômico-financeira	41

Capítulo 4 Benefícios da nova Regulação para o Consumidor.....47

1 INTRODUÇÃO.....	48
2.1. Quais são os instrumentos utilizados para a participação social?.....	49

Capítulo 5 Diagnóstico da atuação dos Órgãos de Controle.....50

1. Atuação dos órgãos de controle durante o período de pandemia.....	52
1.1. Estado de São Paulo	52
1.2. Estado de Minas Gerais.....	53
1.3. Estado do Rio de Janeiro	54
1.4. Estado do Rio Grande do Sul.....	54
1.5. Estado de Goiás.....	55
1.6. Estado do Paraná.....	55
1.7. Estado de Santa Catarina.....	56
1.8. Estado do Mato Grosso do Sul.....	56
1.9. Estado da Bahia	57
1.10. Estado do Ceará.....	57
1.11. Estado de Pernambuco	57
1.12. Estado de Sergipe.....	57
1.13. Estado do Espírito Santo.....	58
1.14. Estado do Mato Grosso	58
1.15. Estado do Rio Grande do Norte	58
1.16. Estado do Alagoas	58
1.17. Estado do Maranhão.....	58
2. Considerações Finais.....	59



Capítulo 1: *Benchmark Internacional*

Considerações Iniciais

O Benchmark Internacional, como primeiro capítulo do estudo Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria teve como objetivo realizar a análise de boas práticas internacionais em regulação do saneamento.

Nesse escopo, foi realizado um Benchmark Internacional para avaliar as boas práticas de agências reguladoras de saneamento do Chile, Colômbia e Portugal sobre governança, incentivos para investimentos, competências, instrumentos regulatórios, procedimentos para concessão, fontes de receita e a melhoria da qualidade, eficiência e universalização dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto.

A experiência internacional permitiu identificar linhas de ação diferenciadas que contribuíram com índices de cobertura de água e esgoto superiores aos existentes no Brasil. Isso demonstrou que os modelos para o sucesso do setor podem ser diversos, contudo, independente da forma de prestação dos serviços, a regulação se mostrou como o instrumento fundamental para a melhoria da qualidade e universalização dos serviços.



Ênfase no planejamento estratégico e práticas de governança das agências reguladoras e prestadores de serviços de saneamento

Modelos regulatórios modernos para promover custos eficientes

Práticas inovadoras sobre Risk Management e Gestão de Ativos

Incentivo frequente ao equilíbrio econômico e financeiro dos prestadores

Regulação econômica (tarifária) e técnica (qualidade do serviço) integradas

Capacitação dos colaboradores que atuam nos serviços de água e esgoto

Diversas formas de interação da sociedade nos temas regulatórios

Os cases do benchmark internacional permitiram destacar os seguintes elementos:

Acredita-se que esse documento pode se constituir num poderoso instrumento promotor de uma maior eficácia e eficiência do setor, podendo ser utilizado para apoiar o novo papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em promover Normas de Referência que deverão ser instituídas pelas mais de 70 agências reguladoras infranacionais. É momento de revisão de todo o estoque regulatório do setor, o que configura uma oportunidade singular para inovações que promovam a melhoria da qualidade e a tão almejada universalização do saneamento.

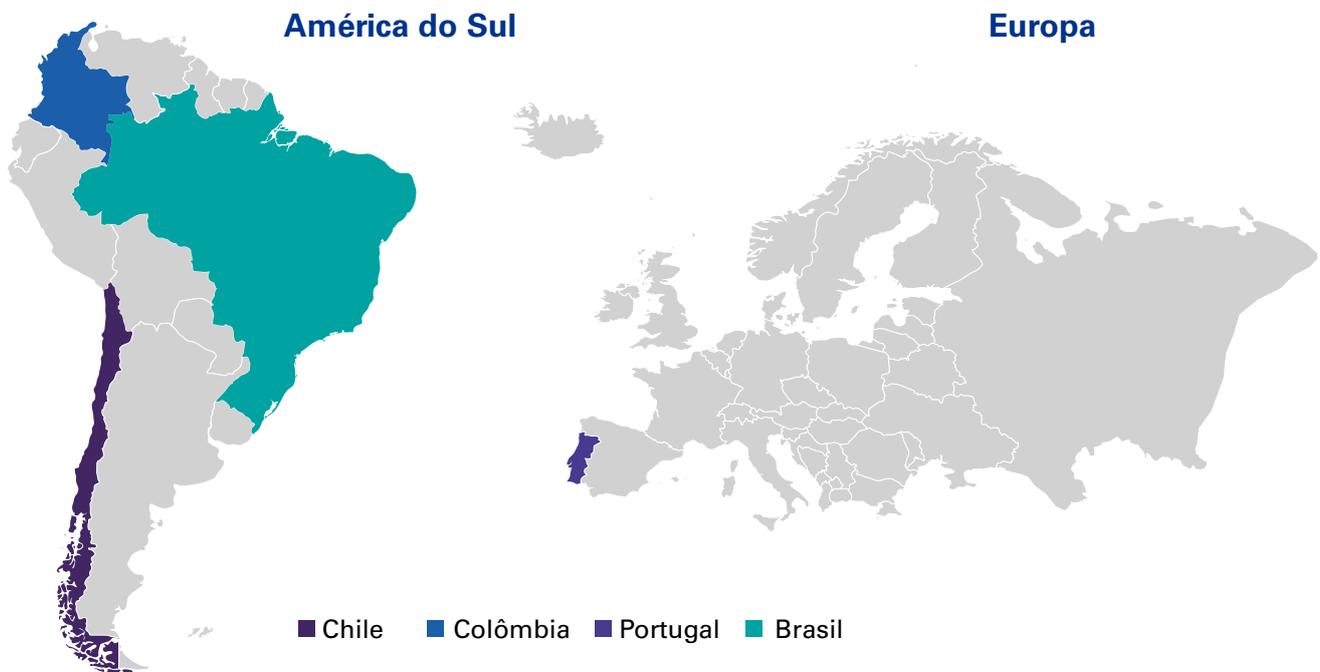
2 Metodologia

O Benchmarking Internacional foi realizado para identificar boas práticas de regulação sobre os seguintes aspectos:

- Governança e competências das Agências Reguladoras;
- Principais instrumentos de regulação existentes;
- Procedimentos sobre a concessão dos serviços, melhoria da qualidade, eficiência e universalização dos serviços água e esgoto;
- Mecanismos para incentivar investimentos;
- Fontes de receita das agências reguladoras.

Os países elegidos foram Chile, Colômbia e Portugal, considerando cases da regulação das infraestruturas de água e esgoto na América do Sul e Europa que pudessem ser replicáveis mediante a realidade do saneamento brasileiro. As informações apresentadas foram selecionadas com base em um trabalho de pesquisa e consulta em banco de dados de sites das agências reguladoras. Também foram realizadas consultas em fonte de dados abertos e informações públicas governamentais.

Brasil e demais países do Benchmark Internacional



Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

3. Resumo comparativo das práticas regulatórias

	Chile 	Colômbia 	Portugal 
Agência Reguladora	<ul style="list-style-type: none"> Única agência nacional com autonomia e Independência; Água, esgoto e resíduos líquidos industriais. 	<ul style="list-style-type: none"> Única agência nacional com autonomia e independência; Água, esgoto e resíduos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Única agência nacional com autonomia e independência; Água, esgoto, resíduos sólidos e qualidade da água para consumo humano.
Gestão estratégica	<ul style="list-style-type: none"> Metodologia integrada ao ODS da ONU com metas para a Agenda 2030; Mudanças internas nos processos, funções, estrutura organizacional e articulação com outras instituições. 	<ul style="list-style-type: none"> Cerne das atividades; Alinhada com as Políticas Públicas nacionais; Ações para zonas urbanas e rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> Forte tradição de gestão estratégica; PENSAAR é a ferramenta atual; Planos estratégicos, operacionais e táticos nos prestadores de serviços.
Normativos	<ul style="list-style-type: none"> 20 documentos normativos; Leis e Decretos sobre: condições gerais dos serviços (65%), estudos tarifários (15%), contratos (10%) e tarifa social (10%). 	<ul style="list-style-type: none"> 26 documentos normativos; Resoluções: condições gerais dos serviços (35%), contratos (15%), usuários e transparência (19%), estudos tarifários (23%), indicadores e eficiência (8%). 	<ul style="list-style-type: none"> 39 documentos normativos; Regulamentos: estudos tarifários (83%), condições gerais dos serviços (17%); Recomendações: condições gerais dos serviços (81%), estudos tarifários (11%), tarifa social (4%), usuários e transparência (4%). Agenda Regulatória divulgada no site.
Tarifa	<ul style="list-style-type: none"> Modelo de empresa eficiente; Parcela fixa e variável; Concessionárias de distribuição de água e coleta de esgoto recebem contrapartida pelo uso das redes. 	<ul style="list-style-type: none"> Fórmulas diferentes para grandes e pequenos prestadores; Parcela fixa e variável; Repasse de recursos do governo federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Não há estrutura tarifária única e obrigatória; Recomendações nº 1 de 2009 e 2 de 2010; Sugestão de parcela fixa e variável.
Subsídios	<ul style="list-style-type: none"> Não há subsídio cruzado; Financiados pelo governo através de política nacional; Descontos de 25% a 85% (nível socioeconômico e localidade); Consumos mensais de até 15 m³; Estudos consideram limite de impacto na renda média familiar de até 5%. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsídios cruzados e diretos; Aportes solidários das economias comerciais, industriais e maiores classes de consumo para subsídios; Descontos de 15% até 70% conforme alocação dos usuários em estratos; Consumos mensais de até 20 m³ com metas de redução desse limite; Subsídios indiretos através do programa Mínimo Vital de Água. 	<ul style="list-style-type: none"> Recomendação da adoção de tarifas sociais e tarifas para famílias numerosas; Redução através da isenção das tarifas fixas e aplicação do valor das primeiras faixas no consumo total; Aplicável a usuários residenciais com limite do rendimento bruto familiar; Pode ser concedida para instituições privadas de caráter social ou ONGs.
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> 98% de empresas privadas; 2% de empresas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> 77% de empresas privadas; 23% de empresas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ≅ 11% de empresas privadas (11% água e 12% esgoto); ≅ 89% de empresas públicas (89% água e 88% esgoto).
Fiscalização	<p>Modelo de gestão de riscos com:</p> <ul style="list-style-type: none"> Monitoramento em função de informações regulares; Fiscalização preventiva; Fiscalização por cumprimento. 	<ul style="list-style-type: none"> Utiliza o Plano de Gestão e Resultados (PGR); Fiscalizações realizadas em função do grau de cumprimento dos indicadores e metas. 	<ul style="list-style-type: none"> Auditorias periódicas para atestar a qualidade dos serviços; Monitoramento do indicador Água Segura.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de informações de CRA (2021), ERSAR (2021) e SISS (2021).

4. 10 Boas práticas para inspirar a regulação do saneamento no Brasil

O estudo realizado identificou boas práticas que têm sido realizadas pelas agências reguladoras de água e esgoto do Chile, Colômbia e Portugal e que podem ser adotadas no Brasil, considerando as adaptações necessárias em função das especificidades do saneamento no país, além de aspectos sociais, políticos, econômicos e geográficos.

Considerou-se que, em função do atual cenário de criação de Normas de Referência pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), conforme novas atribuições da Lei nº 14.026 de 2020 – o novo marco regulatório do setor –, ins

pirações em *cases* de sucesso internacionais podem contribuir significativamente para a melhoria da qualidade dos serviços prestados. É momento de revisão de todo o estoque regulatório das mais de 70 agências reguladoras infranacionais, o que traz uma oportunidade inédita para inovações que promovam a universalização do saneamento e mais eficiência.

Ressaltamos que o mapeamento realizado não é exaustivo, portanto, outras práticas podem ser identificadas, tanto nas informações das seções anteriores do próprio documento, quanto nos portais das agências reguladoras pesquisadas, o que não prejudica o caráter transformador das informações apresentadas no estudo.



#1 Planejamento Regulatório integrado à Agenda 2030



A SISS tem uma visão que, embora o Chile tenha disponibilidade de água, a situação em cinco ou dez anos não será equivalente. Por isso, o país incorporou os ODS da ONU na sua gestão para criar a própria Agenda 2030. As metas traçadas impõem grandes desafios à governança da agência reguladora, que precisará promover mudanças internas ao nível dos processos, funções, estrutura organizacional e articulação com outras instituições para nortear as transformações exigidas pelo setor de água e esgoto para os próximos anos.

Assim, tendo como norte os 12 projetos criados em seu planejamento estratégico, a SISS reuniu os principais *stakeholders* de água e esgoto no “Seminário Segurança Hídrica, compromisso compartilhado” que culminou com planos de ação traçados em três eixos estratégicos, ilustrados ao lado.”

A contribuição da agência reguladora chilena para o ODS é um modelo que pode inspirar as Normas de Referência a serem elaboradas pela ANA no Brasil, considerando que as agências reguladoras infranacionais podem incorporar tanto a ferramenta de planejamento estratégico, quanto o incentivo para que os prestadores regulados contribuam com a Agenda 2030 da ONU.



Eixos estratégicos do Planejamento Regulatório da SISS

Empoderamento do cliente (Cidadão com foco na ação)

Fornecer melhores informações e respostas aos usuários através da incorporação de novas tecnologias de informática e participação nas redes sociais, incluindo a conscientização do público infanto-juvenil no entendimento do ciclo da água.

Continuidade do Serviço (Sistemas urbanos, rurais e gestão de bacias)

Garantir a continuidade dos serviços e gerenciar adequadamente os eventos de estiagem, melhorando a gestão das águas pluviais e proporcionando segurança no abastecimento através da identificação de novas fontes de uma vez que as superficiais estão ameaçadas por problemas de infraestrutura e secas, enquanto as fontes subterrâneas têm direitos concedidos com riscos de superexploração.

Seca e Mudança climática (Mudanças climáticas e recursos hídricos)

Faltam ferramentas que permitam a tomada de decisões com critérios de engenharia, sendo necessária pesquisa aplicada para prever efeitos específicos nas bacias. Em algumas regiões houve sobre-exploração dos direitos de água e o esgotamento do lençol freático. Acarretando em que o número de clientes afetados por paralisações não programadas quadruplicasse desde 2005.

Por isso, o SISS estabeleceu um novo plano de desenvolvimento com a incorporação de uma dessalinizadora para abastecimento da população e realizou o estudo tarifário para incorporar nas tarifas os custos adicionais associados à escassez de água.

Além disso, 2019 marcou o nível mais baixo de precipitação nas áreas centrais. A SISS instruiu empresas das regiões mais afetadas a serem medidas específicas com campanhas de consumo responsável. A fim de evitar racionamento de serviços.

#2 Requisitos para as fórmulas de revisão e reajuste tarifário



A regulação tarifária da prestação dos serviços de água e esgoto na Colômbia tem como base a Lei nº 142 de 1994, criada para todos os serviços essenciais. O modelo de regulação utilizado atualmente pela CRA é a liberdade regulada, uma das três possibilidades do regime de liberdade legal:

- Liberdade regulada: o prestador de serviços deve seguir as fórmulas tarifárias definidas pela agência reguladora;
- Liberdade protegida: considerada como a próxima etapa de evolução da regulação tarifária, na qual os prestadores terão liberdade para fixar tarifas quando não tiverem uma posição dominante no mercado;
- Liberdade plena: quando existir maturidade suficiente no mercado para que os próprios prestadores de serviços definam suas tarifas.

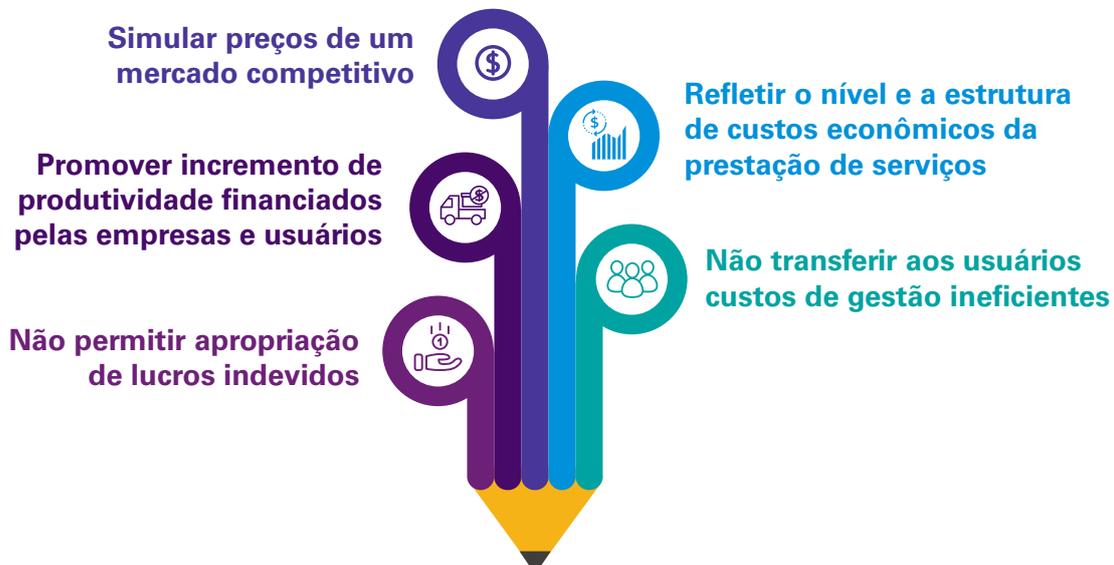
Os requisitos mínimos determinados pela CRA para as tarifas de água e esgoto, exemplificados na imagem abaixo, constituem um modelo que pode ser utilizado no Brasil, através das Normas de Referência a serem editadas pela ANA. Ao invés de estabelecer uma fórmula tarifária rígida que poderia trazer prejuízos às diferentes

realidades regionais do país, ressaltadas pela própria agência reguladora federal, a estruturação do conteúdo mínimo dos modelos tarifários poderia contribuir para a estabilidade do mercado, a tecnicidade dos modelos e o atendimento às demandas dos usuários.

A CRA também define critérios tarifários que devem ser atendidos como: eficiência econômica, neutralidade, solidariedade e subsídios cruzados, equilíbrio econômico-financeiro, simplicidade e transparência.



Requisitos mínimos para revisão e reajuste tarifário de água e esgoto na Colômbia



Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de CRA (2021).

#3 Segmentação do mercado para a regulação econômica



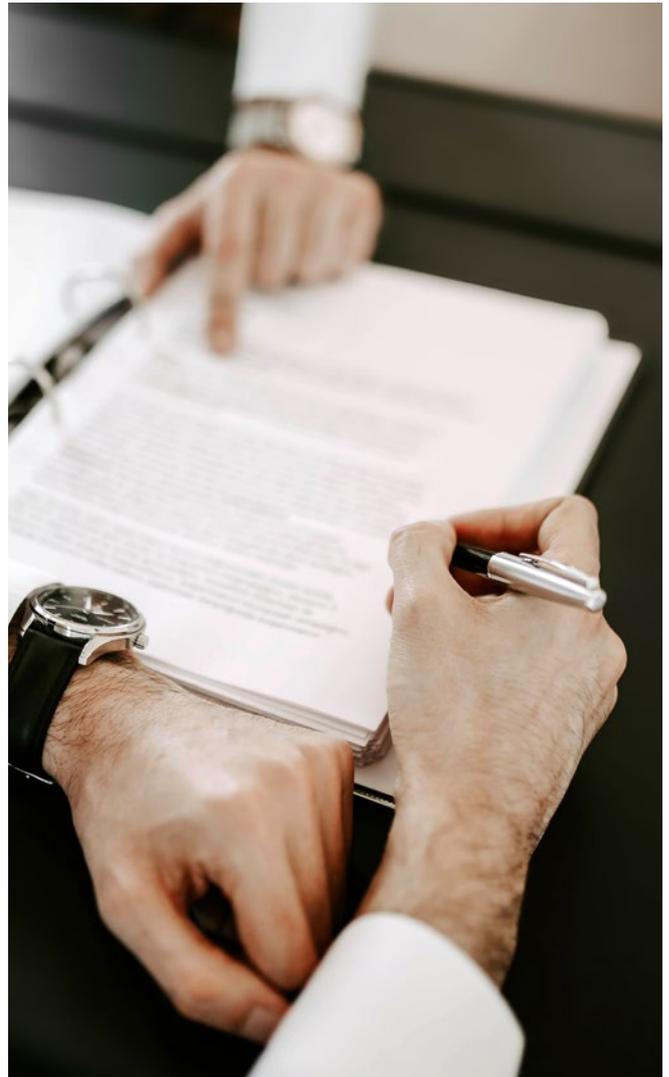
A agência reguladora da Colômbia estabelece uma segmentação do mercado de água e esgoto para definir critérios adequados conforme o porte de cada localidade atendida para as atividades da regulação econômica. Os prestadores de serviços são divididos em grupos conforme o número de usuários atendidos (grandes prestadores e pequenos prestadores), nos quais também existem subdivisões considerando as faixas de atendimento.

Os normativos da agência reguladora definem critérios diferenciados conforme o porte do prestador de serviços, cujas diferenças impactam tanto os aspectos financeiros, quanto operacionais. Assim, a fórmula que irá definir a tarifa, estimular custos eficientes e a melhoria da qualidade dos serviços será diferente para prestadores grandes e pequenos.

Nesse aspecto, também é definido um mecanismo diferenciado de subsídio cruzado, onde a tarifa social (dividida em estratos com 15%, 40% e 70% de desconto) é custeada por contribuições de solidariedade das categorias:

- Comercial (50%);
- Industrial (30%);
- Residencial (50%, apenas nos perfis de consumo mais elevados).

A boa prática colombiana pode contribuir com o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores, cujos critérios serão estabelecidos nas Normas de Referência da ANA para regulação do saneamento. Destaca-se que o número de usuários a ser definido em cada grupo e suas subseqüentes divisões precisa ser avaliado conforme a realidade do Brasil.



Além disso, a regulação dos serviços de água e esgoto na Colômbia estabelece faixas de consumo em função da altimetria, considerando que já é um critério usual para segmentar serviços de infraestrutura no país. Divisões considerando condições climáticas e aspectos culturais poderiam ser realizadas no Brasil como forma de subsidiar as projeções realizadas para os volumes micromedidos nos estudos tarifários.

Segmentação do mercado para regulação econômica na Colômbia

Grandes prestadores (mais de 5 mil usuários)		Pequenos prestadores (menos de 5 mil usuários)		
Mais de 100 mil usuários	Entre 5001 e 100 mil usuários	Entre 2501 e 5000 usuários	Até 2500 usuários	Esquemas diferenciais rurais

Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de CRA (2021).

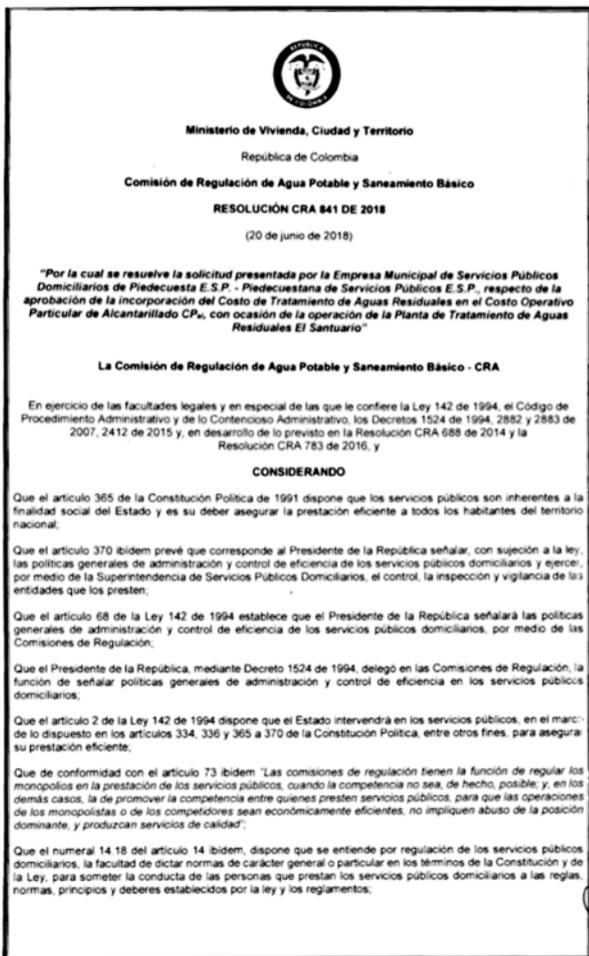
#4 Requerimento dos prestadores para tarifas especiais



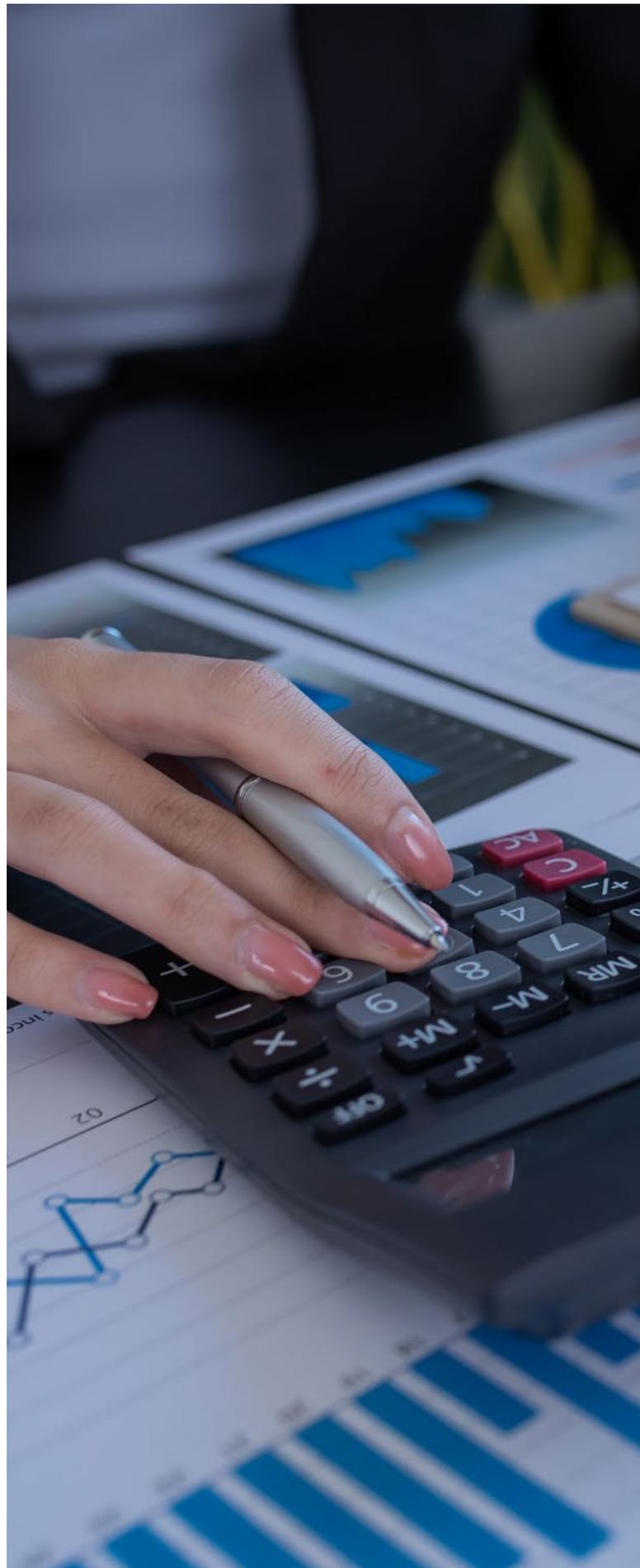
A CRA possui normativos que estabelecem regras para os processos de revisão e reajuste tarifário. Preocupada com o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores, como forma de garantir um bom desempenho dos serviços para atender as demandas dos usuários, realiza a segmentação do mercado para definir regras diferenciadas para a regulação econômica (conforme demonstrado na boa prática #3). Além disso, ela permite a emissão de Requerimentos pelos prestadores de serviços que considerarem que os municípios, em função de suas particularidades, as tarifas não condizem com suas realidades. Nesses casos, os prestadores podem solicitar a definição de uma tarifa especial.

No site da agência reguladora foram encontradas diversas resoluções com esses pedidos.

Resolução da CRA sobre pedido de tarifa especial



Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de CRA (2018).



#5 *Yardstick Competition*



A *Yardstick Competition* é uma forma de regulação por incentivos que recompensa os agentes com base em seu desempenho, gerando estímulos para a eficiência. Os prestadores são estimulados a competir com desempenhos determinados pelas melhores práticas setoriais, geralmente associados a uma exposição dos resultados para toda a sociedade.

Na Colômbia, os indicadores de desempenho para água e esgoto fazem parte de um Sistema Único de Informações (SUI), que é coordenado pela SSPD. As informações são preenchidas numa plataforma eletrônica pelos prestadores de serviços, sendo a maior parte dos dados enviada mensalmente (algumas informações são enviadas sob as periodicidades semestral e anual).

Os resultados dos indicadores são monitorados sistematicamente pela CRA por meio do próprio portal do SUI, podendo ser solicitadas informações adicionais, caso a agência reguladora identifique a necessidade. Essa avaliação contribui para uma tomada de decisões com base em dados, onde são avaliadas as tendências dos indicadores, inclusive com modelos matemáticos que fazem a previsão de desempenhos futuros. O processo permite que a CRA utilize da *Yardstick Competition* na sua regulação econômica, através de métricas fixadas para definir custos eficientes, e na regulação técnica, sendo parâmetro basilar para a seleção de operadores para fiscalização e acompanhamento especial e detalhado. Considerando a importância da precisão e exatidão dos dados, a agência reguladora promove ações frequentemente para garantir a qualidade das fontes de informação.



#6 Indicador Único Setorial (IUS)



O Indicador Único Setorial (IUS) é um instrumento utilizado pela agência reguladora da Colômbia para determinar o nível de risco dos prestadores de serviços de água e esgoto.

A Resolução CRA nº 781 de 2016 já determinava que a agência reguladora deveria apurar os indicadores e critérios de eficiência, e que, em caso de ineficiência seria recomendado aos municípios que a prestação dos serviços fosse entregue a um terceiro, conforme o artigo 73 da Lei nº 142 de 1994. Posteriormente, no ano de 2019, foi sancionada a Resolução CRA nº 906 de 2019, criando a metodologia do IUS para que a SSPD, de forma independente, realizasse a classificação do nível de risco dos prestadores. Os objetivos do IUS constituem:

- Classificação do nível de risco para fiscalização e vigilância;
- Monitoramento e avaliação das políticas setoriais;
- Formulação e atualização do PGR;
- Acreditação de mercado regional (conforme Resolução CRA nº 821 de 2017);
- Entrega da prestação de serviços a um terceiro.

Assim, a classificação do risco é realizada a partir do resultado do IUS, conforme a área de prestação dos serviços. O melhor resultado, um IUS entre 90 e 100, é classificado como risco baixo e, portanto,

aceitável. Na medida em que a classificação do risco aumentar, a área de prestação poderá ser classificada como de alto risco, encontrando-se numa zona de risco inaceitável. Nesse caso, a CRA recomendará aos municípios que o serviço seja realizado por outro prestador.

A prática regulatória adotada na Colômbia incorpora um novo elemento para a regulação de água e esgoto: o *Risk Management* (Gestão de Riscos). O modelo pode inspirar as Normas de Referência da ANA para considerar, conforme as realidades existentes no Brasil, a inserção desse valioso elemento na governança dos prestadores de serviços de saneamento, garantindo a adequada gestão dos riscos do atendimento aos requisitos de qualidade, continuidade, regularidade e modicidade tarifária.

Indicador Único Setorial (IUS)

Zona de Risco	Resultado IUS	Classificação
Inaceitável	$0 \leq \text{IUS} \leq 30$	Alto Risco
Importante	$30 \leq \text{IUS} \leq 60$	Risco Médio Alto
Moderado	$60 < \text{IUS} \leq 80$	Risco Médio
Tolerável	$80 < \text{IUS} \leq 90$	Risco Médio Baixo
Aceitável	$90 < \text{IUS} \leq 100$	Baixo Risco

Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de CRA (2021).



#7 Capacitação para o setor de saneamento



A agência reguladora de Portugal, a ERSAR, tem incluída nas suas atribuições a realização de ações de formação para a melhoria da capacitação técnica das entidades gestoras dos serviços de águas e esgoto do país. Nesse escopo, promove regularmente ações de capacitação para a melhoria da qualidade técnica dos prestadores de serviços de água e esgoto, abrangendo cerca de 400 técnicos a cada ano.

Recentemente, a agência reguladora optou pelo formato de *Webinar*, considerando a pandemia da COVID-19 e o nível elevado de maturidade no reporte de informações pelos prestadores de serviços. Nesse formato, que constitui um seminário on-line em vídeo, as apresentações são transmitidas em horário pré-estabelecido – podendo ser ao vivo ou gravadas –, permitindo a interação dos prestadores de serviços e/ou a consulta ao conteúdo que fica disponível no canal YouTube da ERSAR em momento posterior.

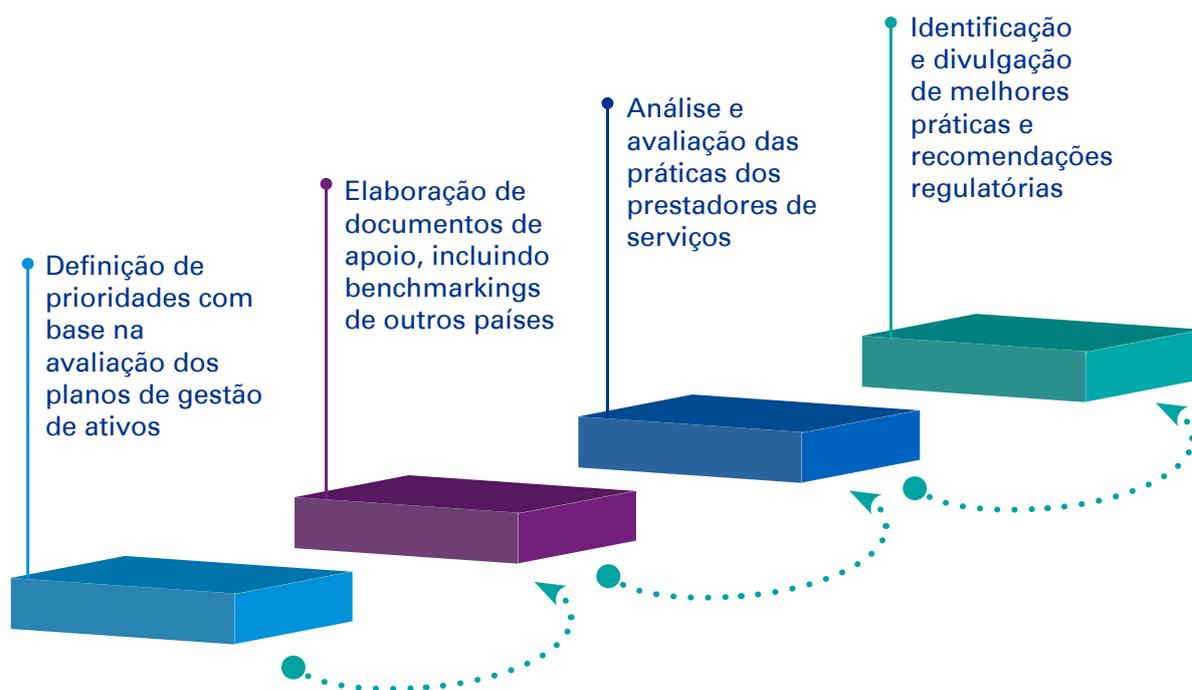
Considerando a forte atuação da agência reguladora portuguesa na gestão de ativos, inclusive

com uma visão que amplia a tradicional avaliação estrita aos estudos tarifários, o elemento é parte fundamental da programação das formações, e pode ser observado na imagem abaixo sobre o “Esquema da capacitação sobre gestão de ativos”.

Além disso, a ERSAR disponibiliza o “Guia técnico de avaliação da qualidade dos serviços de águas e resíduos”, ficheiros de apoio ao reporte de dados atualizados e realiza ações de esclarecimento sobre o sistema de avaliação (dados, indicadores, definições, entre outros) para promover um debate dos aspectos práticos que decorram do preenchimento dos dados necessários para o cálculo dos indicadores de desempenho, bem como dos ficheiros de apoio da agência reguladora.

Essa prática pode trazer subsídios para a Capacitação da Regulação do Saneamento, nova responsabilidade assumida pela ANA em função da alteração promovida pela Lei nº 14.026 de 2020, conhecida como o novo marco regulatório do setor no Brasil.

Esquema da capacitação sobre gestão de ativos para os prestadores de serviços de água e esgoto em Portugal



Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de ERSAR (2021).

#8 Incentivos regulatórios para a Gestão de Ativos



O regulamento tarifário dos serviços de água e esgoto de Portugal inclui uma metodologia de incentivos para efeitos regulatórios. Nesse trabalho, no ano de 2018, a ERSAR revisou o Regulamento Tarifário introduzindo mecanismos para premiar bons desempenhos dos prestadores de serviços de água e esgoto.

A metodologia, descrita no Regulamento nº 395/2018, avalia que os incentivos devem estimular o bom desempenho no que tange à aspectos ambientais e econômicos, incluindo o custo compartilhado entre prestadores e usuários. O escopo dos incentivos incluem aspectos sobre: a regulação estrutural do setor e a regulação comportamental dos prestadores de serviços de saneamento.

Mecanismos de bons desempenho

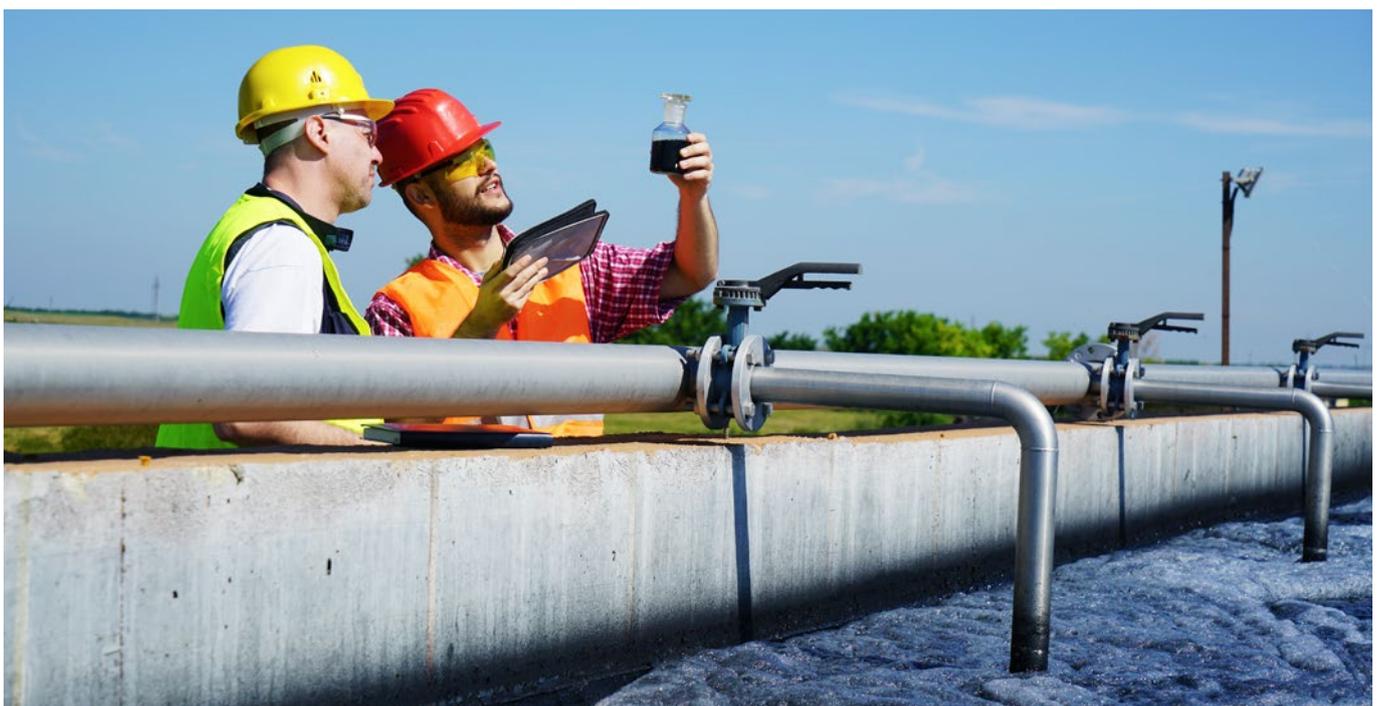
Incentivos	Majorações
 <ul style="list-style-type: none"> • Pelo cumprimento da hierarquia de gestão de resíduos, premiando a superação das metas ambientais num quadro de melhoria contínua do desempenho ambiental da entidade gestora; • Pela eficiência de investimentos, permitindo a partilha de poupanças extraordinárias em investimentos realizados entre a entidade gestora e os utilizadores; 	 <ul style="list-style-type: none"> • Pela eficiência de operações, refletindo a possibilidade de aproveitamento de resultados extraordinários decorrentes de iniciativas de melhoria operacional da entidade gestora além de um período regulatório; • Pela partilha de infraestruturas, majorando custos das entidades que otimizem o custo de funcionamento global do sistema de gestão de resíduos ao otimizar investimentos.

Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de ERSAR (2021).

Aspectos do Escopo dos Incentivos

Regulação Estrutural do Setor	Regulação Comportamental das Entidades Gestoras
 <ul style="list-style-type: none"> • Contribuição regulatória para a organização do setor • Contribuição regulatória para a regulamentação do setor • Contribuição regulatória para a informação do setor • Contribuição regulatória para a capacitação do setor 	 <ul style="list-style-type: none"> • Regulação da qualidade do serviço • Regulação legal e contratual • Regulação econômica • Regulação da qualidade da água para consumo humano • Regulação da interface com os utilizadores
<p>Os reguladores devem incorporar nas suas práticas regulatórias um conjunto de medidas para alavancar boas práticas de gestão de ativos e desbloquear condicionamentos</p>	

Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de ERSAR (2021).



#9 Planejamento estratégico de Gestão de Ativos



A Gestão de Ativos é um dos pontos de destaque da regulação realizada pela ERSAR em Portugal. Sob o nome de Gestão Patrimonial de Infraestruturas (GPI), o tema é compreendido como a gestão estratégica e sustentável do patrimônio existente em infraestruturas, visando assegurar um equilíbrio entre as dimensões de desempenho, risco e custo numa perspectiva de longo prazo, incorporando requisitos das normas ISO 55.000.

Os prestadores devem elaborar um planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional, conforme modelo do Guia Técnico 21 - Desenvolvimento e implementação de processos de Gestão Patrimonial de Infraestruturas. Os documentos devem conter os requisitos e as expectativas das diferentes partes interessadas, incluindo aspectos da regulação, requisitos contratuais e o plano de investimentos.

A ERSAR define os requisitos mínimos para o planejamento estratégico de GPI, assim como observado na imagem sobre a "Metodologia resumida do planejamento estratégico de Gestão de Ativos em Portugal". A entidade pode estabelecer incentivos conforme a avaliação dos planos realizados. Todo o processo é permeado pela transparência

do reporte de informações dos prestadores de serviços de água e esgoto sobre as condições da infraestrutura local e a decorrente qualidade do serviço, avaliando aspectos econômicos e financeiros. Os resultados constituem um instrumento nacional que classifica as condições de infraestrutura das diferentes localidades, permitindo um melhor acompanhamento regulatório e gerando subsídios para as políticas públicas do setor. Além disso, o planejamento estratégico de GPI também alerta e sensibiliza governos e sociedade sobre os investimentos necessários em função das condições das infraestruturas, possibilitando a definição de prioridades. Todo o processo é inspirado em benchmarkings internacionais conforme *cases* de sucesso do Reino Unido, EUA, Austrália e Canadá.

A visão estratégica sobre Gestão de Ativos de Portugal pode favorecer as Normas de Referência a serem elaboradas pela ANA para uma visão abrangente do tema no Brasil, onde as infraestruturas existentes colaborem com a qualidade e eficiência da captação, tratamento e distribuição de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto. Além disso, é importante que os equipamentos passem por calibrações e manutenções preventivas (incluindo equipamentos reservas) para garantir a regularidade dos serviços prestados.

Metodologia resumida do planejamento estratégico de Gestão de Ativos em Portugal

Requisitos mínimos	Avaliação dos planos	Transparência	Investimentos
<ul style="list-style-type: none"> • Comprovar a gestão adequada das infraestruturas; • Suporte à definição das tarifas; • Suporte à revisão dos contratos; • Suporte ao plano de investimentos • Periodicidade quinzenal com avaliação e aprovação pela ERSAR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de boas práticas; • Principais lacunas; • Aspectos a considerar no desenvolvimento dos planos seguintes • Incentivos ou penalização aos prestadores que não cumprirem os requisitos mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reporte de informações de apoio sobre infraestrutura, qualidade do serviço, aspectos econômicos e financeiros; • Instrumento nacional para classificar as condições de infraestruturas de água e esgoto do país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alertar e sensibilizar governos e sociedade para o estado das infraestruturas e necessidade de investimentos; • Definir prioridades na alocação dos recursos; • Benchmarking com Reino Unido, EUA, Austrália e Canadá em projetos conhecidos como "report card".

#10 Indicadores de desempenho



A ERSAR possui um sistema de avaliação da qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras dos serviços de água e esgoto, realizado através de um conjunto de 14 indicadores para os serviços de água, esgoto e gestão de resíduos urbanos.

Os indicadores que compõem o sistema de avaliação da qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras, encontram-se distribuídos por três grupos:

- **Adequação da interface com os utilizadores:** avalia se o serviço prestado aos usuários foi adequado, nomeadamente ao nível da maior ou menor acessibilidade física e econômica;
- **Sustentabilidade da gestão do serviço:** identifica a adoção de medidas básicas para que a sustentabilidade da prestação do serviço;
- **Sustentabilidade ambiental:** quantifica o nível de salvaguarda dos aspectos ambientais associados às atividades de água, esgoto e resíduos sólidos.

Os indicadores adotados pela ERSAR em Portugal permitem regulação por *benchmarking* ou *Yardstick Competition*, considerando a análise histórica



dos resultados, avaliação de tendências, identificação do grau de envelhecimento das infraestruturas e a distribuição dos investimentos ao longo do tempo, incluindo a responsabilização intergeracional para uma adequada gestão das infraestruturas, considerando as gerações futuras.

Dentre os indicadores utilizados, destacam-se as medidas relacionadas à GPI, dispostas na Tabela 6. Com base nos resultados, a agência reguladora elabora um matriz para posicionar os seus prestadores (zona desejável, requer análise e intervenção), correlacionando a qualidade do serviço com a idade das infraestruturas.

Preceitos da regulação por benchmarking em Portugal

Análise histórica para salvaguardar a sustentabilidade dos serviços

Avaliação de tendências da qualidade dos serviços prestados

Avaliação do grau de envelhecimento das infraestruturas

Distribuição do investimento ao longo do tempo e responsabilização intergeracional



Fonte: Elaborada pelos autores através de informações de ERSAR (2021).



Capítulo 2: Diagnóstico da Regulação e da atuação das Agências Reguladoras

O segundo capítulo do estudo sobre a “Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria” tem como premissa a identificação de boas práticas, bem como a busca pelas informações de abrangência, atuação e enfrentamento da pandemia da COVID-19 no âmbito das agências reguladoras infranacionais.

Com o intuito de obter resultados significativos, foram escolhidas agências com relevante atuação no setor e que pudessem contribuir com uma enriquecedora visão sobre as suas boas práticas desenvolvidas no âmbito da regulação do saneamento.

Dessa forma, o “Diagnóstico da Regulação e da atuação das Agências Reguladoras” sustenta um dos principais objetivos do estudo em corroborar ao novo papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em promover Normas de Referência que deverão ser instituídas pelas mais de 70 agências reguladoras infranacionais.

O escopo deste capítulo age como complemento ao Benchmark Internacional, pois trata-se de

uma perspectiva sobre as agências reguladoras municipais, intermunicipais e estaduais, frente ao setor de saneamento e seus importantes ofícios em conscientizar a população brasileira sobre o acesso, coleta e tratamento de água e esgoto.

Além disso, as agências atuam como pilares fundamentais no equilíbrio e harmonia dos três entes participantes do setor saneamento básico: Poder concedente, prestador de serviços e usuário final.

A gestão dos órgãos é focada em ações regulamentadoras, como a fiscalização, equilíbrio econômico-financeiro, estudos tarifários e acompanhamento das condições contratuais, todas visando a garantia da qualidade dos produtos e serviços cujo interesse é de toda sociedade.

Portanto, em vista da compreensão do setor e as informações obtidas pelas entrevistas, é possível depreender que o estudo poderá colaborar com o desenvolvimento e aprimoramento do ambiente regulatório para a Universalização do Saneamento no Brasil.





2

O que você pode esperar de uma boa agência reguladora de saneamento?

O que você pode esperar de uma boa agência reguladora de saneamento?

O diagnóstico das agências reguladoras de saneamento identificou boas práticas nos diferentes modelos jurídicos (estadual, intermunicipal e municipal) e nas variadas localidades das agências participantes da pesquisa que abrangeu todas as regiões do país.

Esta seção trouxe uma compilação dos aspectos mais relevantes, considerados como resultados que o cidadão comum pode esperar de uma boa agência reguladora de saneamento, ao mesmo tempo que

contribuem para o atendimento das necessidades do poder concedente e dos prestadores de serviços.

Os exemplos listados na seção poderão inspirar a regulação supranacional a ser estabelecida pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), considerando a implantação de novos normativos de referência, conforme previsão da sua Agenda Regulatória. Além disso, também têm potencial colaborativo como *benchmarking* para as mais de 60 agências reguladoras de saneamento brasileiras.

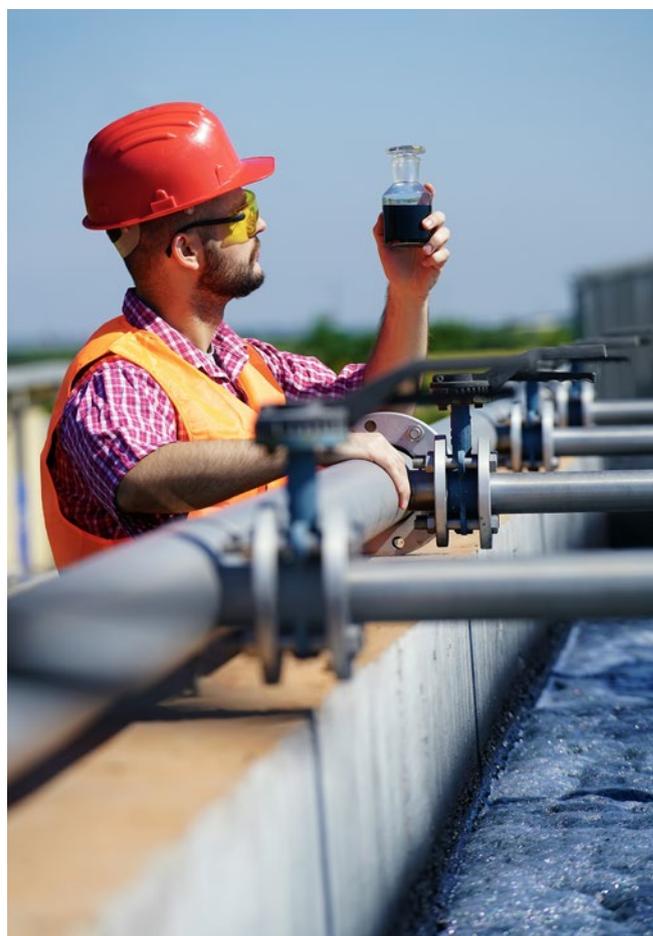
1.

Garantir a distribuição de água com qualidade, a coleta e o tratamento de esgoto.

A regulação dos serviços de infraestrutura existe para garantir o equilíbrio entre as partes envolvidas. Para isso, é necessário salvaguardar um preço justo, principalmente no caso de monopólios como o saneamento, onde o usuário não pode optar pela empresa que irá realizar os serviços.

Esse mesmo motivo de exclusividade de quem presta as ações de saneamento, como o tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, atribui a responsabilidade às agências reguladoras de proteger os usuários monitorando a qualidade do serviço executado.

Não se confundindo com a responsabilidade dos órgãos governamentais que fiscalizam de modo específico o cumprimento das leis vigentes, bons exemplos foram identificados em quatro agências reguladoras de saneamento que fiscalizam a qualidade da água que é tratada e distribuída como forma de garantir a qualidade do que é entregue a cada usuário pagador dos serviços. Além disso, essas agências monitoram o tratamento dos esgotos gerados nas cidades para assegurar níveis adequados dos parâmetros químicos e biológicos dos efluentes para não contaminar os cursos d'água, atestando assim a qualidade desse serviço.



2.

Incentivar a participação da sociedade nas ações da agência reguladora.

A justiça e a equidade, pilares de uma sociedade bem constituída, precisa que, antes do exercício dos direitos e deveres, seja disponibilizada a educação. Assim, para que a regulação possa alcançar todos os usuários de saneamento, eles devem conhecer primeiramente a sua existência para que através desse contato sejam instruídos sobre como colaborar para um bom serviço de saneamento.

A grande maioria das agências reguladoras participantes desse estudo possuía práticas para realizar consultas e audiências públicas quando da criação ou alteração de normativos ou ainda, após alterações nas tarifas. Apesar da positividade da interação, exemplos diferenciados no

sentido de promover uma aproximação mais intensa com a sociedade, tendo como pilar programas de educação específicos, foram identificados em quatro agências reguladoras com a criação de reguladores mirins nas escolas, ouvidorias itinerantes que chegam até as cidades reguladas e composição de conselhos especializados que contribuem na tomada de decisão da regulação.

Além disso, outras práticas benéficas foram identificadas, como: atendimento por meio de aplicativos (WhatsApp), divulgação dos relatórios de fiscalização e aplicação dos valores recebidos de multas para a melhoria dos serviços locais de saneamento.



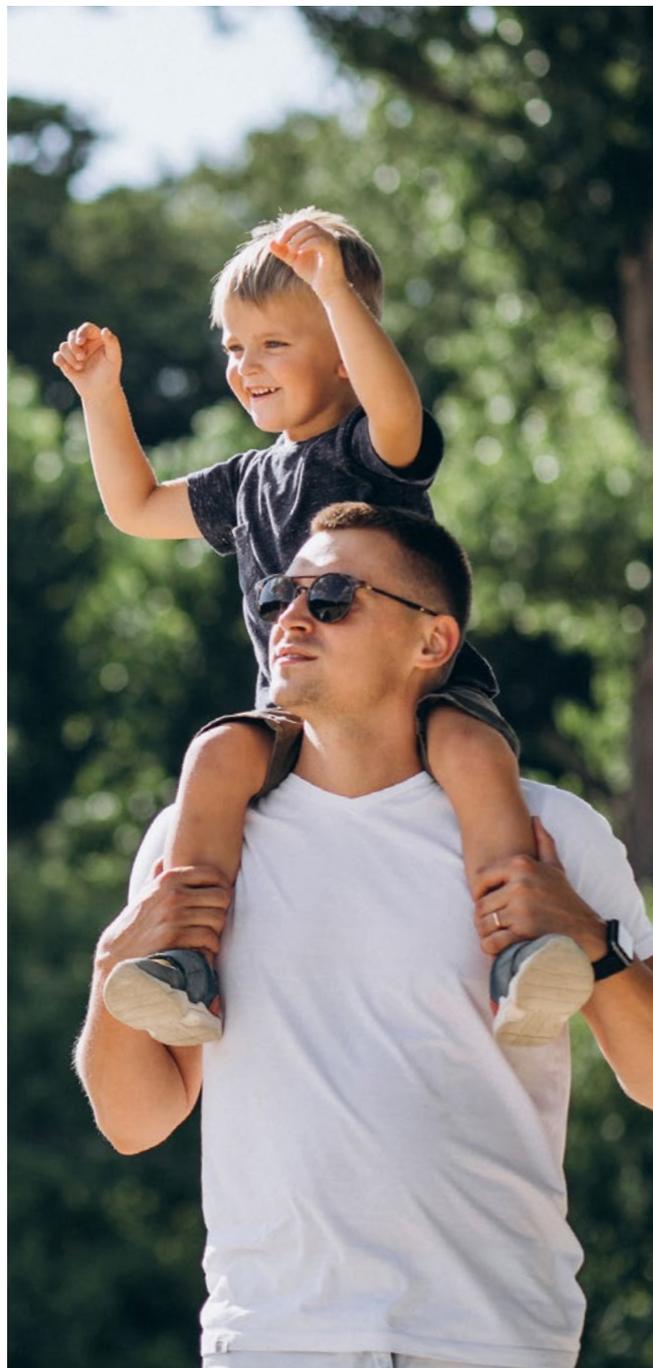
3

Conhecer de perto a realidade das cidades reguladas.

É importante que as agências conheçam a realidade das localidades reguladas para identificar *gaps*, ou ainda, aspectos positivos que precisam ser considerados para a boa prestação dos serviços de saneamento. Neste estudo, dez agências reguladoras (67%) relataram priorizar essa atuação para reduzir as assimetrias de informação e garantir o cumprimento dos normativos estabelecidos.

Esse conhecimento proporciona uma regulação mais madura, pois enriquece a atuação de todos os profissionais das agências reguladoras, e mais justa, uma vez que favorece as avaliações sobre os problemas regulatórios que podem ser realizadas através da Análise do Impacto Regulatório (AIR) ou Avaliação do Resultado Regulatório (ARR).

O exemplo mais citado pelas agências reguladoras foi o ACERTAR, uma metodologia de auditoria e certificação de informações que compõem indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Outros exemplos mencionados foram: parcerias com Ministério Público e Tribunal de Contas para fiscalização em conjunto com atividades distintas; observância do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), inclusive com indicação de revisões; modelos gerenciais; visitas *in loco*.



4

Reavaliar periodicamente suas normas de regulação.

Dentre o rol de boas práticas da regulação, a gestão do estoque regulatório é considerada como uma prática essencial para incluir a melhoria contínua nas normas vigentes. Da mesma forma que a gestão do estoque é importante para um supermercado, por exemplo, na regulação, a prática garante a administração de todos os atos normativos expedidos pela agência reguladora, indicando a necessidade de alteração, atualização ou revogação.

Uma agência participante deste estudo relatou possuir uma prática consolidada de gestão do estoque regulatório, inclusive com a estipulação de um cronograma para revisar a resolução, assim que a mesma é publicada pela primeira vez ou revisada. É importante mencionar que tal agência foi a que alcançou o maior índice de qualidade

na pesquisa, próximo a 90%, demonstrando sua maturidade e tecnicidade. Além disso, a prática está em conformidade com *benchmarks* internacionais, inclusive conforme recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Alguns métodos de gestão do estoque regulatório são: (i) *principle-based* que concentram em um aspecto específico como filtro inicial para identificar quais regulações merecem revisão ou reforma; (ii) *public stocktakes* com consultas às partes para manifestação quanto a regulações excessivamente onerosas; (iii) *benchmarking* com comparações de aspectos específicos da regulação entre países, como custos de conformidade, número de restrições legais, tempo de atraso e outros indicadores do desempenho.



5

Programar uma Agenda Regulatória (planejamento, fiscalizações, revisões tarifárias e outros).

Você precisa executar múltiplas tarefas que envolvem a cooperação de outras pessoas, promovendo ainda impactos à diversos grupos. Qual a melhor forma para se organizar? Planejando uma agenda que liste todas as ações, com as respectivas datas e detalhamentos necessários. Na regulação não poderia ser diferente. A Agenda Regulatória é um instrumento para o planejamento de todas as atividades normativas com os assuntos prioritários que serão tratados num determinado período de tempo. Favorece, portanto, a organização, além de comunicar e possibilitar maior interação do poder concedente, prestadores e toda a sociedade.

Neste estudo, doze agências reguladoras (80%) afirmaram possuir uma Agenda Regulatória, cada qual com variadas formas de apresentação e abordagem. Como exemplo de boa prática, o estudo aponta que informações sobre o planejamento da edição / revisão de normativos e cronograma de fiscalizações e estudos tarifários são itens imprescindíveis para atender os objetivos da existência desse documento, além da ampliação da divulgação, que pode utilizar canais diversos, como os sites da agência reguladora, do prestador e do município, além de redes sociais



6

Desenvolver um trabalho que seja estritamente técnico com total independência administrativa, financeira, jurídica e política.

As agências reguladoras de saneamento, conforme a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, devem possuir independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atendendo aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Na pesquisa realizada, bons exemplos nacionais foram encontrados na grande maioria das agências reguladoras, principalmente sobre a composição do quadro de dirigentes através de ato complexo, com a necessidade de formação em nível superior, mandatos fixos e não coincidentes e estabilidade nos cargos para garantir a imparcialidade na tomada de decisões. Sobre os profissionais que compõem o quadro técnico, há predominantemente advogados e engenheiros civis (seguidos por economistas, contadores, administradores, engenheiros ambientais e sanitaristas), com menor incidência de biólogos e químicos.

Apesar disso, observou-se que apenas 36% exige que a Alta Direção possua experiência em saneamento e um percentual ainda menor, 29%, requer experiência em regulação. Também, em 29% das agências reguladoras o valor arrecadado não retorna integralmente para as atividades regulatórias.



7

Acompanhar a qualidade dos serviços através de indicadores de saneamento.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) existe desde 1995 com um grande acervo de fórmulas de indicadores capazes de demonstrar a maturidade dos prestadores de serviço através da sua eficácia e eficiência. Apesar disso, sua assimilação como ferramenta útil para tomar decisões com embasamento técnico não ocorreu de forma abrangente até os dias de hoje, o que inclui grandes incertezas sobre a qualidade das informações preenchidas pelos municípios brasileiros.

Um bom resultado desse estudo foi verificar que todas as agências reguladoras de saneamento participantes demonstraram sua preocupação

em aderir ao ACERTAR, como já mencionado, uma metodologia de auditoria e certificação das informações desses indicadores. Em 47% das agências já existem iniciativas avançadas para a implementação da metodologia. Mesmo assim, é importante ponderar que 21% não monitoram a universalização do saneamento.

Mais do que definir as tarifas justas para os serviços de água e esgoto, o papel de monitorar a qualidade dos serviços prestados é altamente potencializado através dos indicadores de saneamento que permitem, aliados aos demais instrumentos regulatórios e fiscalizatórios, a adequada prestação de serviços aos usuários.



8

Estimular a transparência das contas públicas.

Na área do saneamento básico no Brasil, as agências reguladoras utilizam informações contábeis para regulação econômica dos prestadores, sendo o Plano de Contas o instrumento mais usual na busca de evidências adequadas. Apesar da relevância do tema, apenas 33% das agências da pesquisa possuem um Manual de Contabilidade Regulatória.

O estabelecimento de padrões contábeis no âmbito da regulação internacional é comumente adotado na Inglaterra, Austrália, França e Espanha, principalmente em relação aos dados de depreciação, determinação dos custos dos serviços, custos de capital e investimentos realizados pela empresas de saneamento.

Assim, a implantação da contabilidade regulatória é fundamental para a regulação do saneamento, uma vez que reduz as assimetrias de informação e contribui para a transparência das contas públicas, com o nível de detalhamento adequado das despesas e receitas.



9

Incentivar a pesquisa e o desenvolvimento para a modernização do setor de saneamento.

A sigla P&D representa a junção da pesquisa como ferramenta para a descoberta de novos conhecimentos e do desenvolvimento que consiste na aplicação de novos conhecimentos para se obter resultados práticos.

Investir em pesquisa e desenvolvimento é uma das chaves para o desenvolvimento do saneamento, principalmente considerando os desafios do setor para os próximos anos. Com novos processos e tecnologias, os prestadores poderão aumentar a sua eficiência e, conseqüentemente,

atender melhor seus usuários. Além disso, contribui na formação dos colaboradores, pois eles se tornam mais preparados para atuar frente aos problemas regulatórios, podendo, mais que cumprir tarefas, propor oportunidades de inovação.

As agências reguladoras com atuação diferenciada estão incentivando seus regulados a investir em P&D. Para isso, têm garantido percentuais de recursos da tarifa que deverão ser aplicados em ações que contribuam com a modernização do saneamento.



Capacitar as equipes dos prestadores de saneamento através de treinamentos continuados.

O modo como os colaboradores de uma organização se sentem reflete diretamente nos seus resultados. Por mais que a empresa invista na modernização e governança, a ausência de capacitação faz com que a equipe fique estagnada, acarretando problemas serviços prestados.

O saneamento é um setor altamente técnico que requer uma gama de profissionais para compor uma equipe multidisciplinar capaz de prover as necessidades técnicas da engenharia, meio ambiente, relacionamento com os usuários e gestão. Da mesma

forma, a evolução natural do conhecimento e atos normativos demandam uma atualização constante.

Nesta pesquisa, observou-se que 47% das agências reguladoras desenvolvem ações para promover um perfil altamente técnico e competente dentre os colaboradores que atuam no saneamento. Essa boa prática contribui inclusive para uma regulação responsiva, desenvolvendo conhecimentos, habilidades e aptidões que naturalmente favorecerão a melhoria dos serviços de água e esgoto prestados.



Garantir a disponibilidade de água para a atual e futuras gerações.

Um dos componentes fundamentais do saneamento básico é a água, entendida como recurso do meio ambiente e encontrada em diversos corpos hídricos, tanto superficiais (rios e lagos), quanto subterrâneos (aquíferos e lençóis freáticos).

O setor de saneamento básico é um dos principais meios para o fornecimento deste bem fundamental à toda a população. Dessa maneira, está intrínseco nas suas ações o papel na proteção do meio ambiente, já que o fornecimento e tratamento da água, além da coleta e tratamento dos esgotos têm impactos diretos e significativos aos recursos componentes do meio ambiente.

Por conta disso, ambos os setores de saneamento e recursos hídricos precisam manter consor-

nância na elaboração de leis e normas, visando a garantia da qualidade dos recursos naturais a futuras gerações, priorizando a melhoria da qualidade dos serviços e redução do índice de perdas – o atual vilão da prestação dos serviços de saneamento básico.

- 20% das agências: Atuam protegendo dos recursos hídricos através de parcerias firmadas com universidades e escolas. Adicionalmente, incluem a consideração de pagamento por serviços ambientais nas tarifas;
- 13% das agências: Mencionam incorporar atividades para redução de perdas de água, incluindo incentivos tarifários (Fator X).



Promover a universalização do saneamento.

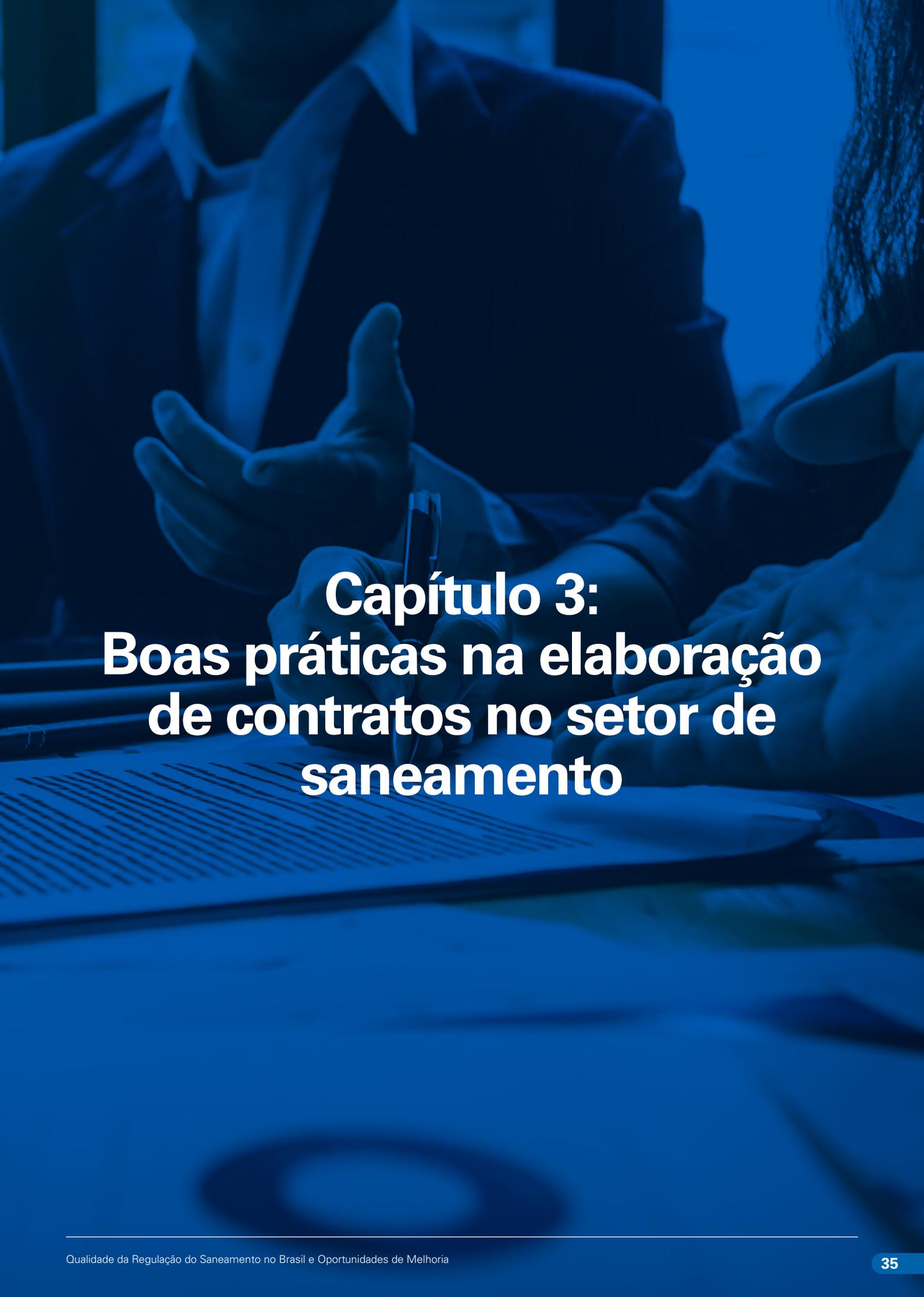
Um dos objetivos do novo marco legal do saneamento básico foi a universalização desses serviços. Para isso, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, estabeleceu marcos que devem ser alcançados, até 2033, que são: 99% de abastecimento de água e 90% de coleta e tratamento de esgoto.

A maneira mais eficiente de se alcançar esses objetivos é através da regulação que permitirá aliar a competência normativa – através da edição de normas de referência – com a mecanismos inovadores de atuação frente aos problemas regulatórios.

A pesquisa demonstrou que 80% das agências reguladoras monitoram as metas de universalização, mas que 40% não estimulam custos eficientes para as despesas dos prestadores e 53% não possuem incentivos tarifários para que a universalização de fato aconteça.

Para que todos tenham acesso aos serviços de saneamento, o papel da regulação é fundamental. Está nas mãos das agências reguladoras não apenas o monitoramento, mas a criação e fiscalização de condições regulatórias para o crescimento dos índices de cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil.



A blue-tinted photograph of a business meeting. In the foreground, a person's hands are visible, holding a pen over a document. In the background, another person is gesturing with their hands while speaking. The overall scene suggests a professional negotiation or contract signing process.

Capítulo 3: Boas práticas na elaboração de contratos no setor de saneamento

Apresentação do estudo e metodologia

O presente relatório apresenta os resultados de análise de contratos no setor de saneamento básico, como parte do estudo elaborado para o Instituto Trata Brasil sobre a regulação em saneamento básico no Brasil. O objetivo dessa parte dos trabalhos é extrair lições de experiências anteriores com contratos de delegação dos serviços públicos de saneamento, a fim de contribuir com diretrizes para a elaboração de contratos futuros no setor de saneamento básico.

Para a análise, foi selecionada uma amostragem de quatorze contratos de delegação dos serviços públicos de saneamento, representativa dos principais modelos jurídicos existentes para essa delegação, em diferentes períodos. Especificamente, foram selecionados exemplos de: (a) convênio de cooperação ou concessão imprópria; (b) contrato de programa; (c) concessão comum; (d) concessão administrativa; (e) subdelegação. As distinções entre esses modelos serão explicadas no tópico 2, [abaixo](#).

A seleção também buscou abarcar experiências contratuais que obtiveram sucesso e casos nos quais foram enfrentadas dificuldades ao longo da execução dos contratos, para trazer maior representatividade do setor. A escolha por incluir essas duas espécies de experiência contratual se justifica como forma de auxiliar na identificação de boas práticas na elaboração de contratos. A comparação entre distintas experiências faz ressaltar diferenças de disciplina contratual que in-

dicam uma maior qualidade na modelagem jurídica da contratação, com efetivo potencial de contribuir para um maior sucesso na execução dos contratos.

Com fundamento nos critérios indicados nos parágrafos acima, foram selecionados os casos dos seguintes municípios:

a) Convênio de cooperação ou concessão imprópria: Salvador – BA (1925) e Belo Horizonte – MG (2002).

b) Prestação *sui generis*: Palmas – TO (1999)¹.

c) Contrato de programa: São Paulo – SP (2010) e Curitiba – PR (2018).

d) Concessão comum: Manaus – AM (2000); Itu – SP (2007); Araçatuba – SP (2012); Cuiabá – MT (2012); AP-5 – RJ (2012); Jaú – SP (2014); Região Metropolitana de Maceió – AL (2020).

e) Concessão administrativa: Região Metropolitana de Recife – PE (2013).

f) Subdelegação: Aparecida de Goiânia, Jataí, Rio Verde e Trindade – GO (2013).

A análise dos dispositivos contratuais foi orientada para sete temas específicos, considerados relevantes para a elaboração de contratos, tendo em vista as cláusulas essenciais exigidas pela legislação em vigor e as melhores práticas na modelagem jurídica de concessões. Esses temas foram destrinchados em categorias mais específicas, para viabilizar recomendações mais direcionadas e detalhadas. São eles:

¹ O contrato de Palmas foi classificado como uma forma de prestação *sui generis* pois, a despeito de a concessionária ser, atualmente, uma empresa privada, o instrumento contratual que hoje respalda a relação entre concedente e concessionária foi inicialmente celebrado entre a Saneatins e o município. Isto fez com que seu conteúdo e estrutura sejam próprios de uma concessão convênio (ou imprópria), embora ele tenha passado a formalizar uma relação público-privada com a privatização da Saneatins.



1	Operação (qualidade e eficiência dos serviços)	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de qualidade e índice de desempenho • Hipóteses de interrupção dos serviços
2	Metas e cronograma de investimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Metas contratuais • Plano de investimentos da contratada • Plano Municipal de Saneamento Básico
3	Viabilidade econômico financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas ou contraprestação pública • Receitas acessórias • Reajuste • Revisão ordinária • Revisão extraordinária • Alocação de riscos
4	Regulação e fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> • Prerrogativas do regulador • Taxa de regulação e fiscalização • Prerrogativas da fiscalização • Controle social
5	Penalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de penalidade • Hipóteses de aplicação de penalidades • Procedimento para aplicação de penalidades • Limites para aplicação de multas
6	Intervenção e caducidade	<ul style="list-style-type: none"> • Hipóteses e procedimentos para intervenção • Hipóteses e procedimentos para caducidade • Disciplina da indenização em caso de caducidade
7	Resolução de conflitos	<ul style="list-style-type: none"> • Meios consensuais de resolução de conflitos • Arbitragem

Os resultados da análise de contratos são apresentados abaixo. No tópico 2, explicamos rapidamente as diferenças entre os modelos de contratos analisados e os diferentes regimes jurídicos incidentes sobre cada um. No tópico 3, são apresentadas a disciplina legislativa vigente sobre cada um dos temas indicados acima e as boas práticas na elaboração de contratos identificadas durante o processo de análise. O tópico 4 sintetiza as principais recomendações do relatório.



Boas práticas identificadas na análise de contratos

Feitas as considerações preliminares acima, este tópico apresenta os resultados da análise comparativa de contratos de delegação no setor de saneamento básico. Para cada tema indicado acima, exporemos a legislação em vigor aplicável aos contratos de concessão comum¹ e, na sequência, as melhores práticas na elaboração de contratos identificadas na amostragem levantada neste estudo. O objetivo principal, como indicado acima, é trazer recomendações para a elaboração de contratos futuros, o que explica o foco na legislação atualmente em vigor e na exposição apenas dos mecanismos e cláusulas contratuais existentes nos contratos selecionados que foram julgadas as mais adequadas.

3.1. Operação

a) *Disciplina legislativa aplicável*

O art. 6º da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) prevê que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado aos usuários, entendido como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, §1º).

Nos termos do §3º do art. 6º da mesma lei, não caracteriza descontinuidade do serviço a sua interrupção em caso de emergência ou, após aviso prévio, por razões de ordem técnica e segurança ou por inadimplemento do

usuário. Por fim, observa-se que o art. 25 da Lei de Concessões prevê que a concessionária é responsável pela execução do serviço e responde por todos os prejuízos causados ao poder concedente.

Já a LNSB prevê que os serviços devem ser prestados com observância aos princípios da “segurança, qualidade, regularidade e continuidade” (art. 2º, XI). A Lei também estabelece que o titular dos serviços deve estabelecer “metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados” da prestação dos serviços (art. 9º, I). O art. 43 da LNSB prevê a necessidade de a prestação dos serviços atender a “requisitos mínimos de qualidade incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais”.



¹ Foram consideradas a Lei nº 8.987/1995 e a Lei nº 11.445/2007, com a redação dada pela Lei nº 14.026/2020, as duas leis mais relevantes tendo em vista os temas selecionados para análise.

A Lei de Saneamento expande as hipóteses de interrupção justificada dos serviços em relação à Lei nº 8.987/1995 e acrescenta novas condicionantes à interrupção por inadimplemento dos usuários:

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulamentação do serviço;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulamentação ou norma do órgão de política ambiental.

b) Boas práticas identificadas

Uma previsão identificada nos contratos relacionada à operação dos serviços é a previsão de **indicadores de qualidade** dos serviços. Esses indicadores fornecem parâmetros objetivos para que o poder concedente e o regulador possam acompanhar a prestação dos serviços e verificar o atendimento das obrigações da contratada. Proporcionam segurança tanto à contratada quanto ao poder concedente.

A maior parte dos contratos analisados prevê indicadores de qualidade. Uma boa prática, que

aprofunda essa iniciativa, é prever um **índice de desempenho** da contratada, aferido pelo regulador ou por verificador independente, que pode ser utilizado tanto para fundamentar a aplicação de penalidades (como no contrato de programa de São Paulo) quanto para determinar variações na remuneração da concessionária, conforme metodologia fixada no contrato (como nos contratos da Região Metropolitana de Maceió e da Região Metropolitana de Recife).

A respeito das **hipóteses de interrupção** dos serviços, percebe-se que a LNSB já traz disposição detalhada sobre o tema. Trata-se de uma cláusula necessária, que incide sobre a relação contratual estando transcrita no instrumento contratual ou não. Recomenda-se, contudo, que os contratos prevejam com clareza as hipóteses previstas em lei como casos em que a interrupção da prestação dos serviços é autorizada. Diversos contratos estudados continham disposições nesse sentido, como os de Araçatuba, Curitiba, Região Metropolitana de Recife e Aparecida de Goiânia, Jataí, Rio Verde e Trinidad. Isso dá maior segurança para o acompanhamento da contratação e resguarda as partes contra disputas futuras sobre a aplicabilidade de eventuais alterações na redação da Lei ao contrato.

3.2. Metas de investimento

a) Disciplina legislativa aplicável

As metas de investimento na execução dos serviços são disciplinadas pela LNSB em diversos dispositivos. No seu art. 2º, prevê que a “universalização do acesso e efetiva prestação do serviço” (inciso I) e a “redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva” (inciso XIII) são princípios fundamentais dos serviços de saneamento.

Com o novo marco legal do saneamento básico, a previsão de “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 reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços prestados”

(Art. 10-A, I) passou a ser cláusula necessária dos contratos de concessão de saneamento.

Além disso, destaca-se que a “existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico” (art. 11, V) é condição de validade dos contratos de concessão em saneamento. Normas de regulação dos serviços devem, inclusive, prever a inserção, nos contratos, de “metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados” (art. 11, §2º).

A Lei também especifica que os contratos devem prever metas de universalização de 99% da população com atendimento de água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 (art. 11-B). Por fim, em todo caso, o prestador do serviço por delegação deverá cumprir o plano de saneamento básico, municipal ou regional, em vigor à época da delegação (art. 19, §6º).

b) Boas práticas identificadas

Pelo exposto no tópico anterior, fica claro que a previsão de **metas contratuais de universalização** é uma cláusula essencial dos futuros contratos de concessão de saneamento, sendo condição de sua validade. Exige-se, assim, que os contratos prevejam metas de universalização do serviço, além de todas as demais metas previstas no art.

10-A, I da LNSB. Vale ressaltar que não devem ser previstas metas *de investimento financeiro específicas*: o objetivo do contrato é alcançar *índices de atendimento do serviço*, e não vincular a contratada a executar despesas em um valor de investimento pré-determinado ou mesmo acompanhar este desembolso conforme o projetado na proposta da concessionária. Isso desvirtuaria a natureza do próprio contrato de concessão, que deve estipular *resultados* a serem atingidos, mas reservando liberdade de gestão à concessionária para escolher os meios mais adequados para alcançá-los. Trata-se de uma lógica notoriamente distinta das empreitadas simples, e que deve ser respeitada para que seja possível incorporar os benefícios da participação privada nos serviços de saneamento. Em suma, essa medida desestimularia a eficiência na prestação dos serviços. Diversos dos contratos estudados podem ser citados como exemplo dessa disciplina das metas contratuais, como Cuiabá, Região Metropolitana de Maceió, Palmas, São Paulo e Região Metropolitana de Recife.

É comum que contratos de saneamento prevejam a apresentação de algum tipo de **plano de investimentos** pela contratada – seja uma previsão periódica dos valores que serão investidos e áreas prioritárias de atuação, seja uma proposta de metodologia de execução apresentada na licitação. Em relação a esses documentos, e considerando o exposto no parágrafo acima, a recomendação é que esse plano de investimentos tenha caráter indicativo (isto é, não seja vinculante), com o propósito de permitir ao regulador e ao poder concedente apenas um acompanhamento, mas – repete-se – é essen



cial que a forma de regulação e fiscalização se dê pelo atendimento aos índices de cobertura e demais indicadores contratuais. Esse tipo de regulação contratual do tema foi identificado no contrato de programa de São Paulo.

A flexibilidade para escolher como realizar os investimentos para atingir as metas contratuais (vinculantes) pode trazer bons resultados, mas é preciso haver mecanismos de regulação que assegurem que essas escolhas não sejam discricionárias, mas estejam alinhadas com as prioridades de política pública do titular dos serviços. Assim, recomenda-se que esses planos, ainda que indicativos, sejam submetidos à validação prévia do regulador e do poder concedente, conferindo segurança a ambas as partes. (o que também ocorre no contrato de São Paulo).

Planos de investimentos apresentados pela contratada são mais comuns em contratos de programa. Não devem necessariamente constar de contratos de concessão, uma vez que o contrato de concessão pode já conter um plano de investimentos completo, desde o seu início.

Outro tema relevante é o papel do **plano de saneamento básico** elaborado pelo titular dos serviços, que deve ser atendido pelo prestador. Sobre tal plano, os contratos de Araçatuba, São Paulo e Aparecida de Goiânia, Jataí, Trindade e Rio Verde trazem uma prática que pode ser recomendada para outros contratos do setor. Eles estabelecem mecanismos que assegurem a harmonização entre as metas contratuais, o plano e cronograma de investimentos da contratada, e os planos de saneamento, considerando especialmente a possibilidade de alterações nestes planos ao longo da execução do contrato.

O titular dos serviços é livre para alterar sua política de saneamento básico a qualquer momento, mas o exercício dessa faculdade pressupõe a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Para evitar que cada atualização do plano de saneamento gere controvérsias sobre reequilí

brio, sugere-se que seja generalizada uma prática observada em alguns contratos do setor. Trata-se de estabelecer mecanismos que prevejam que as revisões do plano de saneamento sejam feitas de forma periódica, sincronizadas com a revisão ordinária do contrato de concessão, assegurando que eventuais reequilíbrios sejam automaticamente efetivados por meio da revisão ordinária.



3.3. Viabilidade econômico-financeira

a) *Disciplina legislativa aplicável*

A viabilidade econômico-financeira de concessões é um tema amplo, abarcando a definição de tarifas, a disciplina de receitas extraordinárias e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões. A Lei nº 8.987/1995 determina que a tarifa será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação (art. 9º), admitindo que ela seja diferenciada em função de segmentos específicos de usuários (art. 13). As tarifas praticadas e o histórico de revisões ou reajustes dos últimos cinco anos devem ser publicadas pela concessionária na internet (art. 9º, §5º).

A Lei de Concessões reconhece a possibilidade de o edital de licitação prever a exploração de fontes de receitas extraordinárias da concessão, decorrentes da execução de outras atividades correlatas à prestação do serviço público, com o objetivo de favorecer a modicidade tarifária (art. 11).

A Lei também autoriza a previsão de mecanismos de revisão de tarifas (art. 9º, §2º), e estabelece o dever de manutenção equilíbrio econômico-financeiro, consubstanciado no dever de preservar as condições do contrato (art. 10), além da alocação ao poder concedente do risco de criação, alteração ou extinção de tributos e encargos legais (excetuados os sobre a renda) e de alteração unilateral do contrato de concessão (art. 9º, §§3º e 4º).

A Lei Nacional de Saneamento Básico também disciplina a questão, prevendo ser objetivo da regra

ção “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” (art. 22, IV). Nos contratos de concessão, as tarifas são arrecadas pelo prestador diretamente dos usuários (art. 29, §4º).

Ademais, a estrutura tarifária dos serviços de saneamento básico deve considerar os fatores enumerados no art. 30 da LNSB: Além disso, um aspecto que é fundamental não apenas para a

O art. 29, §1º da LNSB estabelece uma série de diretrizes para a fixação de tarifas:

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

viabilidade econômico-financeira das concessões, como também para questões ambientais e de saúde pública, é a obrigatoriedade de conexão aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a partir da disponibilização das redes públicas. A Lei nº 11.445/2007 trouxe inovações neste sentido, garantindo mecanismos regulatórios para assegurar pagamento pela disponibilização dos serviços e também a efetiva conexão dos usuários, inclusive mediante conexão compulsória pela concessionária.

O Art. 45, da Lei nº 11.445/2007, estabeleceu a obrigatoriedade de conexão nos seguintes termos:

Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

A Lei nº 11.445/2007 também prevê que reajustes tarifários devem ocorrer com a periodi-



§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

§ 3º A instalação hidráulica predial prevista no § 2º deste artigo constitui a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário.

§ 4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no **caput** deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

§ 5º O pagamento de taxa ou de tarifa, na forma prevista no **caput** deste artigo, não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos do regulamento.

§ 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.

§ 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.

cidade mínima de doze meses (art. 37), e determina que poderão ser realizadas revisões ordinárias das tarifas, “objetivando a distribuição de ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado” (art. 38, I) e também revisões extraordinárias, para reequilíbrio econômico-financeiro (art. 38, II). As revisões são empreendidas pelos reguladores, ouvidos os titulares, usuários e prestadores (art. 38, §1º). Reconhece-se, ainda, a possibilidade de estabelecer “mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade” (art. 30, §§2º e 3º).

Menciona-se, também, que a LNSB estabelece um dever de reajustes e revisões tarifários serem tornados públicos com antecedência mínima de trinta dias (art. 39). De forma relacionada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, agora a Lei nº 11.445/2007 passou a prever que a repartição de riscos entre as partes é uma cláusula essencial dos contratos de concessão no setor de saneamento (art. 10-A, IV).

b) Boas práticas identificadas

Em contratos que adotem modelo de regulação tarifária contratual, a **estrutura tarifária** deve ser delimitada em contrato ou anexo contratual, conforme os parâmetros estipulados pelo art. 30 da LNSB – como verificado nos contratos da AP-5, no Rio de Janeiro,

em Araçatuba, Cuiabá e Região Metropolitana de Maceió. No caso de regulação tarifária discricionária, os critérios para composição das tarifas pelo regulador devem ser indicados em detalhe pelo contrato, a fim de proporcionar maior segurança na revisão das tarifas, o que é feito pelos contratos de Curitiba e São Paulo. Observamos, todavia, que a tendência para os contratos futuros do setor deverá ser a adoção da regulação contratual, uma vez que os contratos futuros serão obrigatoriamente precedidos de licitação.

Um aspecto que não foi possível observar nos contratos analisados, mas que deverá ser previsto em modelagens futuras é a adoção de parâmetros concretos para a aferição da modicidade tarifária, considerando a capacidade concreta de pagamento da população atendida, conforme as faixas de renda existentes em diferentes segmentos populacionais, considerando também que a tarifa não pode comprometer o acesso a outros bens essenciais. No caso de concessões patrocinadas ou administrativas, deve-se considerar igualmente a capacidade de pagamento do poder público, ao longo de toda a duração do contrato. Trata-se de componente essencial dos estudos de modelagem (estudo de *affordability*), que precisa ser realizada de maneira mais robusta no Brasil, sob risco de resultar em concessões fracassadas. A despeito de não ter sido encontrado nos contratos, trata-se de mecanismo importante, considerando a essencialidade dos serviços públicos de saneamento básico. Observamos, de toda forma, que a definição das tarifas não pode desconsiderar a sustentabilidade econômico-financeira e ambiental da concessão.

Nos casos em que há alguma forma de **compartilhamento de receita tarifária** ao poder concedente, recomenda-se que o contrato indique claramente o percentual e qual será a destinação dos recursos, devendo assegurar que os valores sejam preferencialmente revertidos para investimentos no próprio serviço, ou a ele correlatos, a cargo do poder concedente. Isso pode ser assegurado pela estipulação de obrigação contratual na aplicação dos recursos, ou pela destinação a fundo específico do titular, com critérios de aplicação fixados em lei. É possível direcionar os recursos para o atendimento de outras políticas públicas, desde que haja racionalidade na medida e isso não comprometa a qualidade dos serviços e a modicidade tarifária. Práticas similares foram verificadas, por exemplo, nos contratos de Belo Horizonte e São Paulo.

Nos termos da Lei de Concessões e da LNSB, apresentados acima, os contratos devem prever o dever de regulador e concessionária darem publicidade ao valor das tarifas praticadas, sendo que cada revisão ou reajuste deve ser divulgado com antecedência mínima de trinta dias. Foi possível verificar deveres de publicidade nesse sentido nos contratos de Araçatuba, Cuiabá, Região Metropolitana de Maceió e Aparecida de Goiânia, Jataí, Rio Verde e Trindade. Aproveitamos para observar que os contratos do setor ainda podem avançar muito em temas de publicidade para diversas questões além das tarifas, a exemplo da publicidade dos próprios instrumentos contratuais, seus anexos e termos aditivos.

De forma relacionada às tarifas, recomenda-se que os contratos de concessão prevejam expressamente que o **prazo de amortização** dos investimentos deve corresponder ao prazo de vigência do contrato de concessão, como verificado nos contratos de Araçatuba, Região Metropolitana de Maceió, São Paulo e Região Metropolitana de Recife. Deve ser excepcional a indenização de investimentos não amortizados ao decurso do prazo contratual – que deve ter cabimento apenas em casos de desequilíbrio econômico-financeiro, ainda



não recomposto quando do encerramento contratual. Havendo casos em que a amortização ocorra depois do termo contratual, deve haver indicação clara no instrumento dessas hipóteses – a exemplo de investimentos extraordinários não previstos inicialmente, mas necessários para os serviços e autorizados pelo regulador ou poder concedente, bem como a respectiva forma de indenização nestas hipóteses. Importante também que esteja previsto a metodologia de indenização de ativos em caso de extinção antecipada contratual, que é cláusula essencial dos contratos de concessão no setor de saneamento básico.

A respeito das **receitas extraordinárias**, recomenda-se que os contratos prevejam um percentual de compartilhamento dessas receitas com o poder concedente ou de reversão à modicidade tarifária previamente ao invés de compartilhar com o Poder Concedente – como verificado nos contratos de São Paulo, da AP-5, no Rio de Janeiro, e de Região Metropolitana de Recife. Pode-se incluir cláusula que preveja possibilidade de, por acordo entre as partes, flexibilizar-se o percentual de compartilhamento fixado em contrato caso ele comprovadamente inviabilize a execução dos serviços acessórios, como previsto no contrato da Região Metropolitana de Maceió. Também é ideal delimitar, de antemão, os tipos de atividades acessórias que podem ser exploradas pela concessionária, exigindo autorização prévia para outras atividades, cuja exploração não foi prevista no contrato, como feito pelo contrato de Região Metropolitana de Maceió.

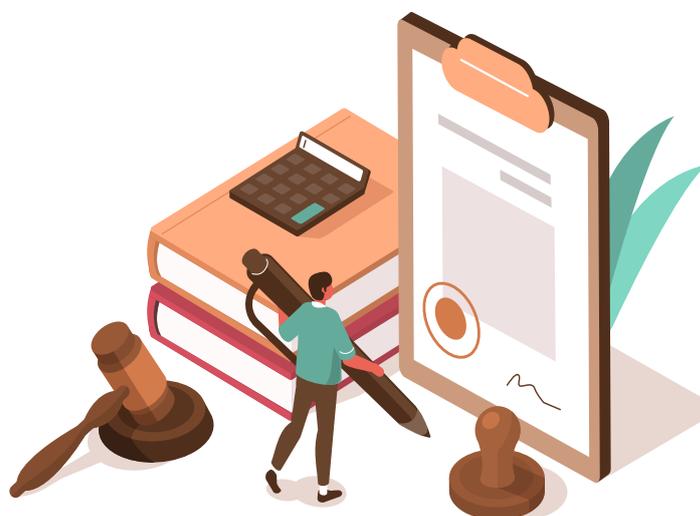
Em linha com as atualizações decorrentes da Lei nº 14.026/2020, é oportuno que sejam incluídos nos novos contratos a obrigatoriedade de conexão aos sistemas de água e esgoto a partir de sua disponibilização, a cobrança das respectivas tarifas, bem como a possibilidade de conexão compulsória caso a agência reguladora não regule a questão, como estabelecido no art. 45 da Lei 11.445/07.

Passando para os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, observamos que o **reajuste** das tarifas é operacionalizado de diferentes formas nos contratos analisados. Dos diferentes métodos, sugerimos a adoção de índice inflacionário (ou fórmula que combine índices diferentes) como parâmetro para reajuste, em vez de

fórmulas paramétricas, como feito pelos contratos da AP-5, no Rio de Janeiro, Araçatuba e Manaus. Embora fórmulas paramétricas sejam aptas a refletir a variação efetiva da custos da concessão, elas são demasiadamente complexas, e sua aplicação, na prática, pode encontrar dificuldades.

Uma alternativa, verificada no contrato de programa de São Paulo, é adotar índices inflacionários para custos administráveis e reajustar custos não administráveis, como energia elétrica, pela variação integral do preço. Nesse caso, é fundamental que o contrato estipule clara e taxativamente quais são os custos não administráveis, evitando insegurança na efetivação do reajuste.

Além disso, recomenda-se a adoção de mecanismos, verificados em alguns dos contratos analisados, como a adoção de mecanismos de homologação automática do reajuste pelo regulador (caso transcorrido o prazo contratual para tanto), existente no contrato de Região Metropolitana de Recife, e a previsão expressa no contrato das hipóteses em que o reajuste poderá deixar de ser homologado – quais sejam, por erro matemático no cálculo ou pedido de reajuste fora do prazo contratual – como no contrato de concessão de Araçatuba.



A adoção contratual da **revisão ordinária** é indicada, por ser uma forma de acompanhar periodicamente as condições da concessão e garantir a manutenção constante do seu equilíbrio econômico-financeiro. Como indicamos acima, ela pode ser um mecanismo para assegurar que os impactos de alterações no plano municipal ou regional de saneamento básico sejam sempre absorvidos pelo contrato sem procedimentos extraordinários de reequilíbrio.

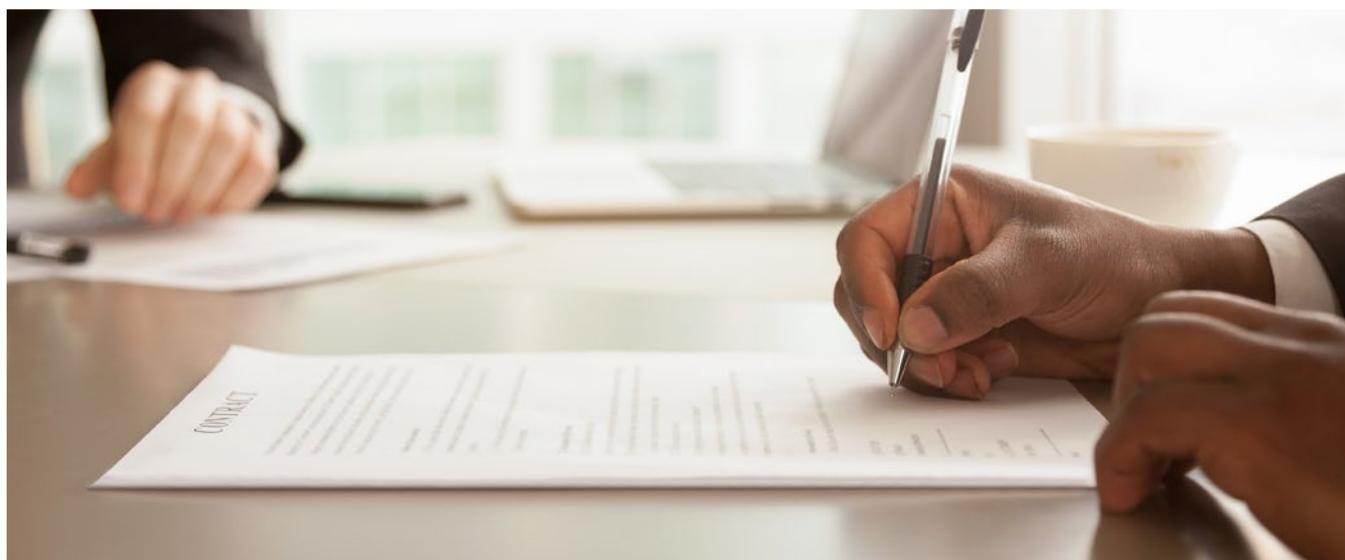
As cláusulas que disciplinem a revisão ordinária devem tratar dos procedimentos e objetivos da revisão, e tomar o cuidado de repartir a sua abrangência em relação à revisão extraordinária, a exemplo de atualizar as metas contratuais em função de atualização dos planos de saneamento. Deve ficar claro, pela leitura do instrumento, quando determinado impacto sofrido pela concessionária deverá ser enfrentado pela revisão ordinária e quando ele será reequilíbrio por procedimento de revisão extraordinária. Isso é empreendido pelos contratos de Araçatuba e São Paulo, por exemplo. No contrato da Região Metropolitana de Maceió, também se verificou uma delimitação clara do escopo da revisão ordinária – que, nas concessões sujeitas a regulação contratual, deve ter abrangência mais restrita do que nos casos de regulação discricionária.

No que diz respeito à **revisão extraordinária**, o contrato deve prever claramente as hipóteses de cabimento de pleitos de reequilíbrio, que contenha diretrizes claras para delimitar quais hipóteses não previstas no contrato poderão ensejar reequilíbrio para determinada parte ou serão compartilhados entre as partes. É essencial que a definição das

hipóteses de reequilíbrio esteja alinhada com a matriz de riscos do contrato, evitando que o reequilíbrio seja pretexto para desnaturar a alocação de riscos contratual, a qual deve, justamente, coibir o oportunismo *ex post* das partes contratantes.

Tal como no caso de revisão ordinária, aqui devem ser previstos procedimentos claros para o processamento do reequilíbrio, com indicação da documentação que deve ser apresentada pela parte requerente e os prazos incidentes sobre o requerimento pela concessionária e análise do pleito pelo poder concedente. O procedimento também deverá prever, de forma exemplificativa, os meios possíveis para efetivação do reequilíbrio. A maior parte dos contratos analisados previa um procedimento para reequilíbrio, sendo possível citar, como exemplo, os contratos de Cuiabá, Jaú, São Paulo, Região Metropolitana de Recife e da AP-5, no Rio de Janeiro.

Os contratos devem prever especificamente qual é o modelo de regulação e a forma de avaliação (e recomposição) do equilíbrio econômico-financeiro. De crucial importância é uma indicação clara do parâmetro a ser utilizado para aferir o desequilíbrio econômico-financeiro. Recomenda-se que, preferencialmente, o contrato combine a adoção de fluxo de caixa marginal com taxa de juros fixada *ex post* (para a hipótese de inclusão de novos investimentos) e da TIR da proposta econômica da concessionária (para outras hipóteses de desequilíbrio, como as decorrentes de ação ou omissão do poder concedente). Um arranjo análogo – por combinar diferentes parâmetros para diferentes hipóteses de desequilíbrio – foi identificado no contrato de Região Metropolitana de Maceió.



A photograph of a woman with dark hair, smiling and holding a glass of water. The image is overlaid with a blue tint. The text is centered over the image.

Capítulo 4: Benefícios da Nova Regulação para o Consumidor

Caracterização das Agências Reguladoras

1 Introdução

As agências reguladoras participantes da pesquisa foram fundadas no período de 1996 a 2009. Todas possuem mais de 10 anos de experiência no seu setor de atuação, tendo a ANEEL sido a primeira agência reguladora a ser criada no país.

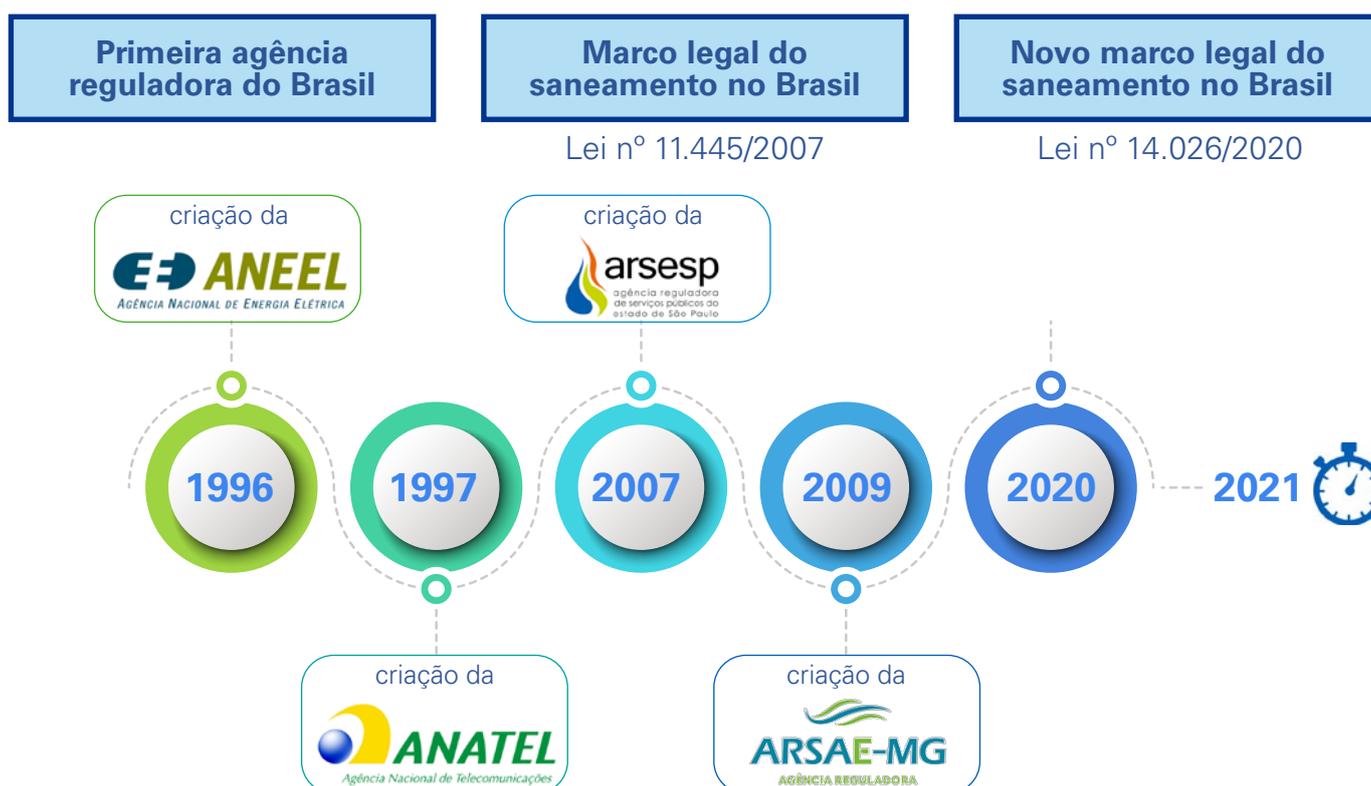
No saneamento, a regulação foi instituída apenas em 2007, através do marco de definição das diretrizes nacionais de saneamento por meio da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Nessa mesma data foi criada a ARSESP. A ARSAE-MG foi criada em 2009.

Em 2020, o setor de saneamento passou por uma transformação legal, onde a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, trouxe uma série de inovações, sendo por esse motivo nomeada como o novo marco legal

do saneamento. Avaliando as mudanças da referida Lei, a regulação do saneamento foi o aspecto mais beneficiado com a supervisão regulatória da ANA e as metas de universalização, reforçando a necessidade dessa regulação, independente do modelo jurídico de prestação dos serviços (público ou privado).

As quatro agências reguladoras presentes no estudo foram selecionadas para identificar os ganhos trazidos ao consumidor através da promoção do equilíbrio entre as partes interessadas: poder concedente, prestador de serviços e usuários. Foram escolhidas duas agências reguladoras de saneamento notadamente reconhecidas pela atuação voltada aos direitos dos usuários: ARSAE-MG e ARSESP. Outras duas agências de setores mais maduros e consolidados foram selecionadas para identificar possíveis aspectos de *benchmarking*: ANATEL e ANEEL.

Histórico das Agências participantes

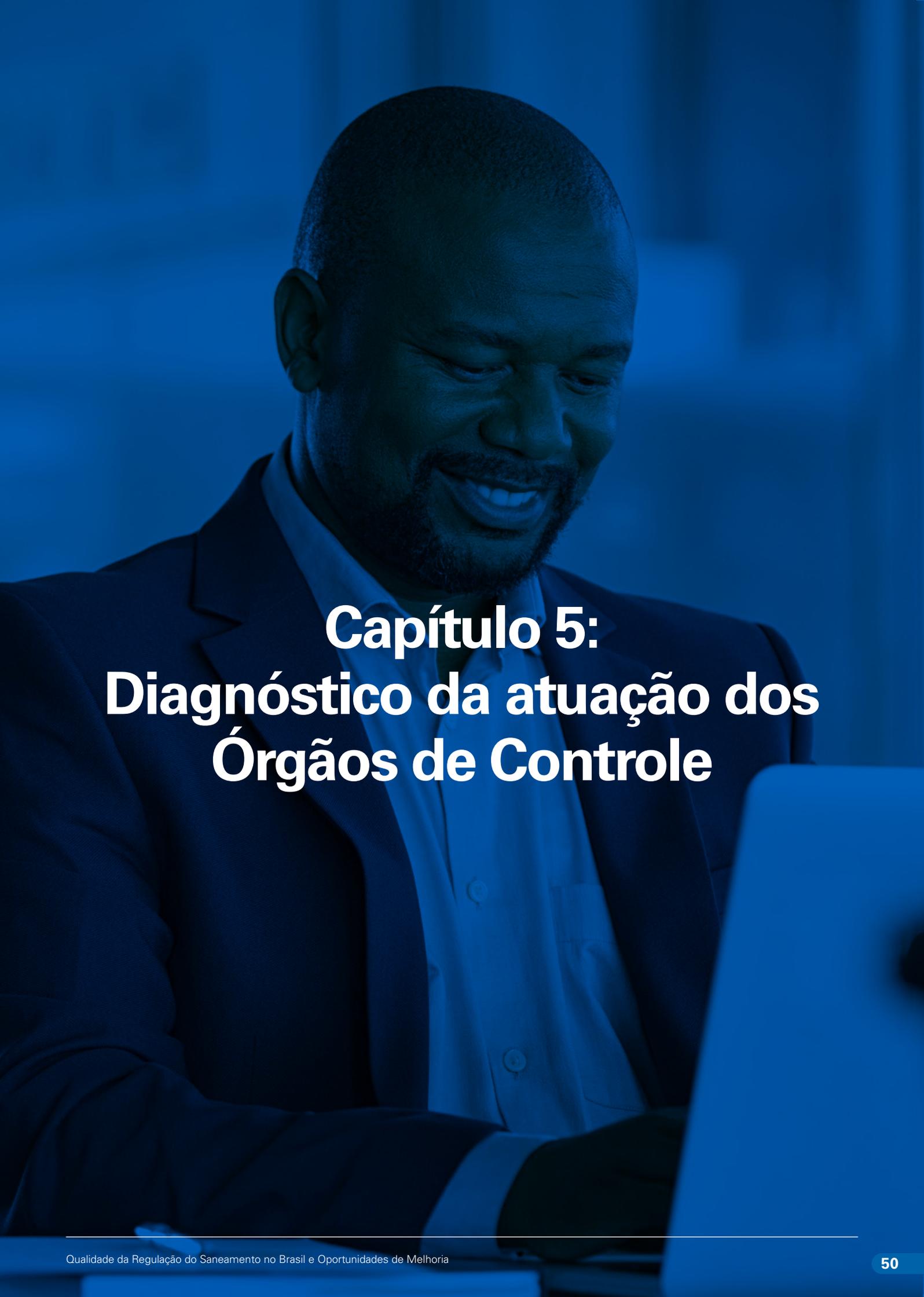


3.16. Quais são os instrumentos utilizados para a participação social?

A participação social aplicada às atividades e processo de tomada de decisão das agências reguladoras da pesquisa caracteriza-se pela in-

tegração dos consumidores às atividades da regulação. Sua importância está relacionada pela associação de diferentes forças e papéis sociais propiciados pela inclusão das múltiplas opiniões advindas da mobilização de quem de fato faz uso dos serviços das infraestruturas reguladas.

				
Consulta pública	✓	✓	✓	✓
Audiência pública	✓	✓	✓	✓
Conselhos	✓	✓	✓	✓
Atendimento personalizado presencial	✓	✓	✓	✓
Ouvidoria	✓	✓	✓	✓
Plataforma de serviço de informação ao cidadão	✓		✓	✓
Webinars	✓	✓	✓	✓
Revista	✓			
Podcast	✓	✓	✓	*
Dados sobre a qualidade dos serviços	✓	✓	✓	✓
Participação do programa de Compliance	✓			
Pesquisa de satisfação	✓	✓		
Curso sobre Direitos do Consumidor				✓
Conteúdo Educativo			✓	
<i>*Spots em rádios</i>	93%	57%	71%	71%



Capítulo 5: Diagnóstico da atuação dos Órgãos de Controle

Apresentação do estudo e metodologia

O presente relatório apresenta os resultados de análise de contratos no setor de saneamento básico, como parte do estudo elaborado para o Instituto Trata Brasil sobre a regulação em saneamento básico no Brasil. O objetivo dessa parte dos trabalhos é realizar um diagnóstico da atuação dos Órgãos de Controle (Ministério Público e Tribunais de Contas) no sentido de reforçar o cumprimento dos comandos legais, especialmente os relacionados à qualidade da regulação, o cumprimento dos contratos, de modo geral, no período da pandemia da Covid-19, identificando se o órgão (i) tem agido com intuito de preservar o cumprimento dos contratos; (ii) tem agido no intuito de coibir intervenções políticas na fixação da tarifa; (iii) tem agido para fiscalizar o cumprimento de metas e indicadores de desempenho ou para exigir o cumprimento de metas ou indicadores de desempenho quando não bem fixadas; e (iv) tem agido para impor os padrões de qualidade na regulação.

Para essa análise, foram examinadas as legislações dos vinte e seis Estados da Federação, assim como de suas capitais. Além disso, foram analisados informativos e orientações de órgãos de controle, como Ministérios Públicos estaduais, Tribunais de Contas estaduais e órgãos de defesa do consumidor de alguns Estados.

O estudo se baseou, principalmente, nos seguintes tópicos:

- (i) Legislação estadual com influência na tarifa dos serviços de saneamento básico
- (ii) Atuação dos reguladores na complementação da legislação
- (iii) Atuação dos órgãos de controle durante o período de pandemia e atuação anterior à pandemia
- (iv) Fiscalização do cumprimento de metas

Contudo, é importante estabelecer a ressalva do momento de realização deste estudo. Como as legislações são recentes, e dada a própria particularidade da regulação do setor, a ser explicada adiante, os resultados foram, de certa forma, limitados. Devido ao curto período desde a edição dessas leis, entendemos que é possível ainda não haver ocorrido ainda manifestações públicas a respeito do assunto em casos concretos, tão somente trocas de ofícios e recomendações internas, que os operadores possam ter participado.

Dessa forma, empreendemos a análise por meio de comunicados e instruções gerais, no âmbito estadual, ou municipal, com intuito de evidenciar a condução dos serviços durante o momento de pandemia da COVID-19, que, acreditamos, poderá ter consequências em momento posterior.



Atuação dos órgãos de controle durante o período de pandemia

Os órgãos de controle, assim entendidos neste Estudo como Ministério Público e Tribunais de Contas, detêm competência para fiscalização das contas públicas, dentre elas os contratos e tarifas dos serviços públicos, no que se refere especificamente ao erário.

Em pesquisa de decisões, não foi possível encontrar atuação desses órgãos. Contudo, na maioria dos Estados foi possível identificar orientações e enunciados dos órgãos de controle, aqui acrescentado o PROCON e Defensorias Públicas estaduais, em razão de os usuários dos serviços de saneamento estarem também sob sua jurisdição, no sentido de adequação das tarifas em razão da realidade de pandemia.

Não foi possível a realização de pesquisa exaustiva, razão pela qual ficam apresentados os resultados dos principais achados.

5.1. Estado de São Paulo

O Ministério Público do Estado de São Paulo orientou a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, assim como a Enel Distribuição São Paulo, que deixassem de suspender o fornecimento de água e energia elétrica, por inadimplência ou qualquer outro motivo, enquanto perdurarem as medidas de restrição regular das atividades econômicas em razão da pandemia. Foram suspensos todos os processos de cobrança administrativa e judicial, além de solicitada, quando de sua retomada, a não incidência de juros, multas e encargos ou acréscimos moratórios. Comunicado disponível em seu sítio eletrônico¹.

Além disso, um grupo de trabalho do MPSP aprovou um conjunto de 28 enunciados, em junho de 2020, para garantir que nenhuma residência seja

privada do fornecimento de água, ainda que haja débito anterior, durante o período de pandemia. O fornecimento de água recebeu reforçada atenção, uma vez que foi considerado indispensável em medidas que evitem a propagação do vírus causador da pandemia. Dentre eles:

Comitês Temáticos do Consumidor, Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Saúde, Infância e Juventude, Inclusão Social, Idoso e Execuções Penais - Enunciados conjuntos

1. O fornecimento de água potável é serviço essencial e não pode ser interrompido, devendo, ainda, ser disponibilizado à população que não tenha acesso à rede pública de abastecimento de água.

2. Durante a pandemia do coronavírus, nenhuma residência deve ser privada do fornecimento de água, ainda que exista débito anterior ou concomitante à pandemia, incumbindo ao Ministério Público adotar as medidas necessárias para a continuidade da prestação do serviço, esteja ou não o Município abrangido pelo Decreto Estadual nº 64.879/20.

3. Durante a pandemia do coronavírus, o Poder Público e as concessionárias do serviço, bem como, onde houver, os operadores das soluções alternativas de abastecimento de água, devem adotar medidas preventivas e emergenciais para sanar problemas estruturais e/ou operacionais na rede de captação, abastecimento e fornecimento de água, de maneira a garantir a continuidade e a qualidade do serviço².

Ainda, o Instituto de Defesa do Consumidor propôs contra a Agência Nacional de Telecomunica-

¹ notícia - Ministério Público do Estado de São Paulo (mpsp.mp.br)

² notícia - Ministério Público do Estado de São Paulo (mpsp.mp.br)

ções - ANATEL, Agência Nacional de Petróleo - ANP, e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP, a Ação Civil Pública nº 5004662-32.2020.4.03.6100 requerendo, por antecipação de tutela, abstenção, por parte das agências, de suspensão ou corte de serviços públicos essenciais durante a pandemia de COVID-19.

A magistrada entendeu pela concessão da tutela, sob fundamento que o corte desses serviços poderia agravar ainda mais a situação do país, impossibilitando o estabelecimento das medidas de restrição social, essenciais ao combate à pandemia. Determinou, inclusive, que fossem restabelecidos os serviços paralisados³.

O Procon de São Paulo, inclusive, notificou algumas das prestadoras de serviços públicos essenciais, para que se manifestassem acerca da prestação de serviços e realização de cobranças durante a pandemia da COVID-19, tendo publicado em seu site oficial as informações coletadas:

As concessionárias, em sua maioria, informaram que não tiveram alteração na prestação dos serviços, desde o fornecimento do serviço em si até outras operações como a realização de leitura e cobrança. [...]

Além da manutenção da realização de leitura mensalmente e da entrega das contas físicas, todas as concessionárias alegaram ampliação das formas de envio de contas seja de forma digital, como e-mail, SMS, Whatsapp e navegação grátis na internet para o uso do aplicativo. [...]

Sobre o corte do fornecimento do serviço por inadiplência, as empresas informaram que estão seguindo normativos vigentes sobre a proibição do corte no fornecimento como a Deliberação Arsesp nº 1004 de 2020 e a Resolução 878/2020, da ANEEL, de 24/03/20, com vigência ampliada até o dia 31/07/20.

No que se refere à negociação de valores, quando da impossibilidade de enquadramento nos critérios ou condições já definidos, as concessionárias em regra, se apresentaram dispostas a efetuar a

3 Ação Civil Pública nº 5004662-32.2020.4.03.6100. MM. Natália Luchini. 12ª Vara Federal. J. 02/04/2020.



negociação de acordo com critérios já definidos ou na análise individualizada da situação de cada usuário⁴.

O órgão afirma ainda que eventuais descumprimentos e penalidades serão considerados, a partir da fiscalização.

5.2. Estado de Minas Gerais

O Procon-MG emitiu Recomendação 01/2020, no sentido de determinar à COPASA (i) a elaboração de plano de emergência ou contingência específico em cada município ou localidade atendida, visando garantia da vida e saúde; (ii) suspensão imediata e preventiva de ordens de serviços de corte no abastecimento de água dos usuários, independentemente do motivo; (iii) informação à população sobre as medidas adotadas⁵.

Em resposta, a COPASA adotou medidas, de acordo com manifestação em seu sítio eletrônico, informando aos consumidores que os avisos de corte enviados entre 23/02/2020 e 20/03/2020 terá seu prazo de pagamento postergado para 20/04/2020, mantido o regular fornecimento de água⁶.

4 Disponível em: Distribuidoras de água, gás e energia do estado de São Paulo respondem a notificação do Procon-SP – PROCON.SP

5 Recomendação Procon-MG 01/2020. Disponível em: http://www.contagem.mg.gov.br/procon/wp-content/uploads/2020/07/Recomenda_o-Procon-MG-AGUA-1-2020.pdf

6 Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/04/18/interna_gerais,1139828/copasa-suspende-servico-de-650-mil-consumidores-em-tempos-de-coronavir.shtml

Posteriormente, em junho de 2020, a Companhia emitiu novo comunicado, informando ter decidido, em conjunto com a agência reguladora do Estado (ARSAE), a prorrogação de prazo de medidas de auxílio aos clientes, a fim de minimizar os impactos da pandemia⁷.

Ainda em março de 2020, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais recomendou a não interrupção dos serviços de água e energia elétrica por 60 dias no Município de Uberlândia. Na localidade o serviço é prestado de forma direta, por meio do Departamento Municipal de Água e Esgoto⁸.

No mesmo período, a agência reguladora do serviço no Estado – ARSAE-MG deliberou a suspensão de cortes de abastecimento por inadimplência de usuários do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira, para usuários do benefício da Tarifa Social. Da mesma forma, recomendou que, em Juiz de Fora, fosse adiado o reajuste da empresa prestadora dos serviços, a Cesama⁹.

Em março de 2021, o Governo de Minas Gerais anunciou um pacote de medidas de apoio econômico a famílias de baixa renda impactados pelo plano de restrição e medidas contra a pandemia de COVID-19. Novamente, a COPASA suspendeu os cortes de fornecimento de água aos clientes da Tarifa Social, período em que também não haveria incidência de juros ou multas por atraso no pagamento¹⁰.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais vinha, desde antes da pandemia de COVID-19, atuando em certas frentes sobre o serviço de saneamento básico no Brasil. Como parte do Programa Nacional em Auditoria Operacional, em 2011 o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais elaborou relatório sobre o saneamento básico na região, de forma a orientar ações futuras da Administração Pública¹¹.

7 Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/copasa-prorroga-pagamento-de-contas-devido-a-pandemia-04062020>

8 Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-em-uberlandia-recomenda-que-servicos-de-agua-e-energia-eletrica-nao-sejam-interrompidos-nos-proximos-60-dias.htm>

9 Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/itabira-tera-suspensao-de-corte-em-abastecimento-de-agua>

10 Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/03/18/governo-de-minas-suspende-cortes-de-agua-e-luz-e-anuncia-medidas-de-apoio-a-familias-e-comerciantes-prejudicados.ghtml>

11 Disponível em: 110019 (tce.mg.gov.br)

Já em 2019, foram realizadas auditorias operacionais de monitoramento de atividade governamental, de elaboração de plano de ação para benefício social nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A auditoria operacional nº 862696 foi realizada dentro do Programa “Saneamento Básico: mais saúde para todos”. Dessa forma, foi realizado monitoramento e diagnóstico do serviço no Estado¹².

5.3. Estado do Rio de Janeiro

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em conjunto com a Defensoria Pública do Estado, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ) e do Núcleo de Defesa do Consumidor (Nudecon), ajuizaram ação civil pública para que a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE para que fosse elaborado Plano de Emergência e Contingência para garantia do abastecimento público de água, devendo ser posteriormente submetido à agência reguladora - AGENERSA¹³. Deferida a tutela, o MPRJ chegou a questionar, novamente em juízo, sua execução, alegando comprometimento do abastecimento da população¹⁴.



5.4.. Estado do Rio Grande do Sul

O Movimento Donas de Casa e Consumidores do Rio Grande do Sul propôs ação civil pública contra o corte no fornecimento de águas pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos de

12 Disponível em: 1817991 (tce.mg.gov.br)

13 <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/84530>

14 http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/petio_execuo_cedae__assinado__assinado__assinado.pdf

Porto Alegre, deferido pelo Desembargador da 22ª Câmara Cível¹⁵.

Da mesma forma, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul conseguiu, por meio de ação civil pública, o fornecimento de água potável para comunidades quilombolas em Canguçu-RS¹⁶.

5.5. Estado de Goiás

A Companhia Saneamento de Goiás – Saneago, empresa estadual de prestação de serviços de saneamento básico no Estado de Goiás, em conjunto com o Governador do Estado, emitiram comunicado informando a não realização do reajuste tarifário enquanto perdurasse a pandemia da COVID-19, embora em período de revisão tarifária, também paralisada¹⁷.

Em seguida, a Resolução da Diretoria Colegiada nº 66/2020 visando retomar o corte de água sofreu recomendação do MPRO para que não fosse executada. A medida pretendeu reiterar a necessidade de suspensão dos cortes no período de pandemia. Segundo a orientação, o objetivo é que os consumidores inadimplentes não sofram cortes de serviço enquanto perdurar a situação de pandemia¹⁸.

5.6. Estado do Paraná

O Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR – divulgou em seu site oficial, em 31/03/2020, aviso aos usuários do serviço, por meio do qual forneceu modelos de ofícios a serem apresentados pelos usuários às Companhias de fornecimento, de água, saneamento e energia elétrica, para manutenção do oferecimento dos serviços no caso de inadimplência. Baseia-se o MPPR na Nota Técnica 01/2019, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo, que versa

15 TJRS mantém proibição de corte no fornecimento de água em Porto Alegre - Tribunal de Justiça - RS

16 Disponível em: RS: Ação da DPE garante água potável a mais de 500 famílias quilombolas - ANADEP - Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos

17 <https://diariodegoias.com.br/saneago-suspende-reajuste-da-tarifa-de-agua-durante-a-pandemia/>

18 Disponível em: Coronavírus: MP recomenda à Saneago que mantenha a não interrupção do serviço por inadimplência :: Página Principal :: Portal do Ministério Público do Estado de Goiás (mpgo.mp.br)



sobre a viabilidade de instalação e fornecimento de rede de água e energia elétrica em assentamentos precários e ocupações irregulares, reforçando a conexão destes serviços públicos com o princípio da dignidade humana e o direito à moradia digna¹⁹.

A Defensoria Pública do Estado, por sua vez, recomendou a SANEPAR que não suspendesse o fornecimento de água no período da pandemia de COVID-19. A SANEPAR acatou o pedido impedindo que o fornecimento de água fosse interrompido para clientes inadimplentes²⁰.

Em sede de ADI (ADI 6.406), o STF confirmou a competência do legislador estadual para edição de normas que versem sobre o corte dos serviços de água e energia. Embora a decisão seja específica aos serviços de fornecimento de energia elétrica, a lei questionada, Lei estadual 20.187/2020, do Estado do Paraná, versa também sobre abastecimento de água²¹.

O Tribunal de Contas estadual, no Paraná, vinha exercendo atuação próxima, no que se refere às revisões tarifárias promovidas pelo regulador. Em 2019, por meio do processo de Tomada de Contas nº 312857/2019, o órgão de controle determinou que a Agência Reguladora – AGEPAR – revisse sua metodologia de revisão tarifária. Foi homologado parcialmente o valor previsto para revisão tarifária, autorizando parte do reajuste²².

19 Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/2020/03/109/Manutencao-dos-Servicos-de-Agua-e-Energia-Eletrica-durante-Pandemia.html>

20 Disponível em: SANEPAR acata pedido da DPE-PR - Defensoria - Defensoria Pública do Paraná

21 Disponível em: ConJur - Lei estadual pode proibir corte de energia durante epidemia, diz STF

22 Disponível em: ACÓRDÃO Nº 200/2005 (tce.pr.gov.br)

Posteriormente, sob autorização do mesmo órgão, o valor das tarifas foi novamente alterado, tendo sido autorizado o reajuste faltante²³.

5.7. Estado de Santa Catarina

Por meio de decisão judicial, nos autos da Ação Civil Pública nº 08.2018.00178659-0, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina -MPSC – obteve tutela para determinar que o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Jaraguá do Sul (SAMAE) não interrompesse o fornecimento de água por inadimplemento da tarifa relativa à coleta de resíduos sólidos, cobrada na mesma fatura. Dessa forma, cabe ao contribuinte a opção de quitação apenas do valor referente ao serviço de abastecimento de água²⁴.

A Companhia Tubarão Saneamento S/A chegou a impetrar Mandado de Segurança contra Lei estadual 17.993/2020, referente à cobrança do consumo de água e esgoto e a vedação de suspensão dos serviços, alegando invasão de competência do Estado sobre o Município, que, inclusive já havia publicado o Decreto municipal 4.993/2020, proibindo a suspensão do fornecimento de água até 31/12/2020. Alegou a Companhia que a lei “in-

23 Disponível em: Após autorização do Tribunal de Contas, Sanepar aumenta tarifa em 3,76% - CBN Londrina - A Radio Que Toca Notícia

24 Disponível em: Consumidor não pode ter fornecimento de água suspenso por não pagar tarifa de lixo [mpsc.mp.br]

terferiu, de forma indevida, na equação econômico-financeira do contrato de concessão 038/2012, sem previsão de mecanismo de compensação ou de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro”. O juiz chegou a conceder liminar e, ao final, a segurança definitiva²⁵.

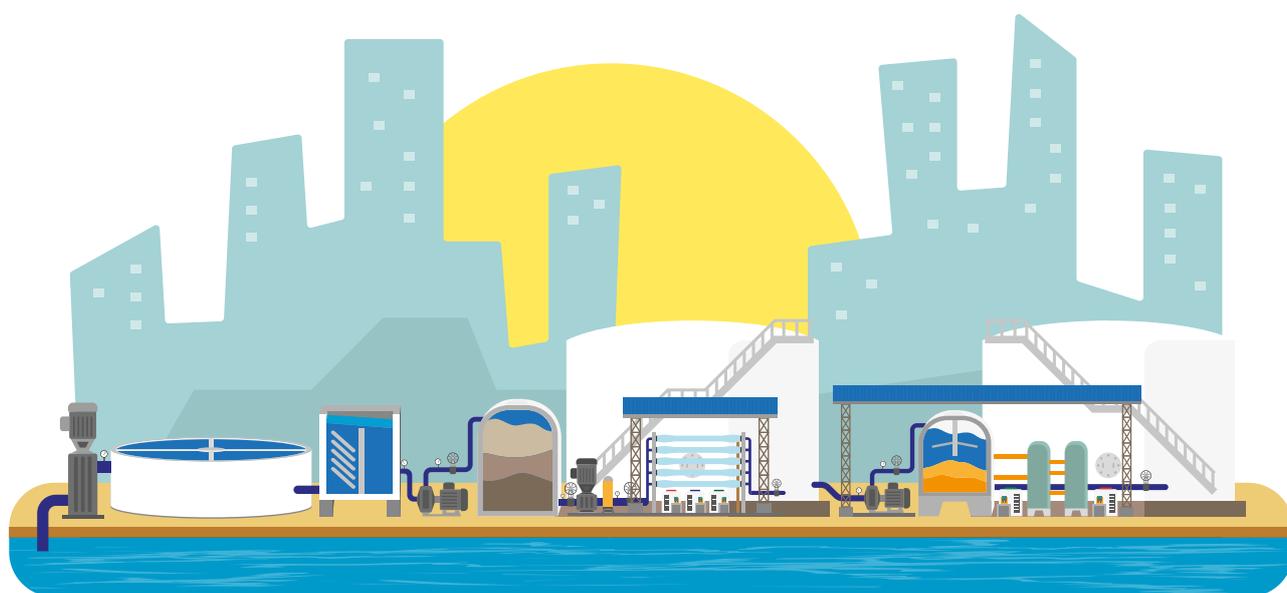
No caso do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o órgão apontou indícios de possíveis irregularidades na concessão de benefícios do Programa Tarifa Social da Companhia estadual de Saneamento – a CASAN. Dessa forma, a empresa tem adotado providências para detecção e correção de irregularidades²⁶.

5.8. Estado do Mato Grosso do Sul

O Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, em conjunto com a Prefeitura de Três Lagoas, propôs Ação Civil Pública com intuito de proibir a Companhia estadual – Sanesul – de promover cortes de fornecimento de água a consumidores inadimplentes. Concedida a tutela, em março de 2020, a magistrada autorizou, contudo,

25 Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1137681778/mandado-de-seguranca-civel-orgao-especial-ms-50272853920208240000-tribunal-de-justica-de-santa-catarina-5027285-3920208240000/inteiro-teor-1137681842>

26 Disponível em: Tarifa social da Casan pode ter irregularidades cadastrais, aponta TCE (correiosc.com.br) 30 Disponível em: <https://www.perfilnews.com.br/prefeitura-e-mp-ganham-acao-e-justica-proibe-sanessul-de-cortar-fornecimento-de-agua-durante-periodo-de-emergencia-em-tres-lagoas/>



o lançamento das faturas correspondente ao consumo de cada unidade²⁷.

A Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, por meio de seu Núcleo de Defesa do Consumidor, recomendou a seus gestores e concessionárias de serviços públicos de água e esgoto prestadoras de serviços que o fornecimento não fosse suspenso ou interrompido por eventual inadimplemento do usuário durante a pandemia²⁸.

5.9. Estado da Bahia

O Ministério Público do Estado da Bahia orientou que as concessionárias de serviços públicos dos Municípios de Valência, Cairu, Presidente Tancredo Neves, Eunápolis, Guaratinga, Itagimirim e Itapebi suspendessem o corte de serviços por inadimplência durante o período de pandemia^{29,30}.

A mesma recomendação foi feita à empresa estadual responsável pela prestação dos serviços em grande parte dos Municípios baianos, mas direcionada ao abastecimento de águas no Município de Candeias. Da mesma forma, foi direcionada recomendação ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, de Igaporã³¹.

Nesse Estado, a atuação do Ministério Público abrangeu Municípios específicos, sem uma recomendação geral ao Estado ou à área de prestação da Embasa.

Em consulta formulada pelo Prefeito do Município de São Domingos, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia se pronunciou sobre a isenção de contas de água e energia elétrica para famílias de baixa renda, em tese. Segundo entendimentos de sua assessoria jurídica, relatados em parecer, seria competência dos Municípios legislar

27 Disponível em: <https://www.perfilnews.com.br/prefeitura-e-mp-ganham-acao-e-justica-proibe-sanesul-de-cortar-fornecimento-de-agua-durante-periodo-de-emergencia-em-tres-lagoas/>

28 Disponível em: <https://odocumento.com.br/empresas-de-telefonia-planos-de-saude-energia-eletrica-e-agua-sao-notificadas-para-nao-suspender-servicos-de-devedores/>

29 Disponível em: Coronavírus: Cortes de água, luz e internet devem ser suspensos em Valença, Cairu e Presidente Tancredo Neves | Ministério Público do Estado da Bahia (mpba.mp.br)

30 Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/50593>

31 Disponível em: Coronavírus: MP recomenda à Embasa que suspenda cortes no serviço de abastecimento de água em Candeias | Ministério Público do Estado da Bahia (mpba.mp.br)

sobre distribuição e fornecimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por se tratar de interesse local³².

5.10. Estado do Ceará

MPCE propôs Ação Civil Pública com pedido de tutela de urgência, para que a Companhia estadual, Cagece, regularizasse o abastecimento de água no Município de Cariré³³.

A Defensoria Pública do Estado do Ceará, por sua vez, expediu recomendação para que fosse evitada suspensão do fornecimento de água aos usuários, segundo site oficial do órgão³⁴.

A segunda vara de Recuperação de Empresas e Falências do Estado do Ceará chegou a reconhecer e determinar a suspensão de corte de empresa em processo de recuperação judicial, em razão de consequências decorrentes do período de pandemia³⁵.

5.11. Estado de Pernambuco

A Defensoria Pública do Estado de Pernambuco recomendou à Companhia estadual de saneamento básico – Compesa – que não realizasse corte de água de usuários inadimplentes³⁶. Além disso, ajuizou Ação Civil Pública, após silêncio da Companhia, visando impedir esses cortes, durante o período de pandemia³⁷.

Foi concedida liminar, transitada em julgado, proibindo o corte de serviços de abastecimento de água a todos os consumidores do serviço no Estado, independentemente de seu enquadramento como família de baixa renda³⁸.

5.12. Estado de Sergipe

O Ministério Público Federal, por meio da Procu-

32 Disponível em: 05981e20.odt.pdf (tcm.ba.gov.br)

33 Disponível em: Ministério Público do Estado do Ceará (mpce.mp.br)

34 Disponível em: Enfrentamento à Covid-19 redefine serviços essenciais e Defensoria alerta consumidores – Defensoria Pública do Estado do Ceará

35 Processo 0149274-71.2015.8.06.0001. Disponível em: pandemia-juiz-suspende-pagamento-plano.pdf (conjur.com.br)

36 Disponível em: Defensoria Pública do Estado de PERNAMBUCO

37 Disponível em: Defensoria Pública do Estado de PERNAMBUCO

38 Disponível em: Concessionárias de energia e água não podem cortar fornecimento durante a pandemia | Prefeitura do Recife

radoria da República em Sergipe, e Núcleo de Direitos do Cidadão, emitiu recomendação aos diretores de empresas de fornecimento de serviços de água e energia no sentido de absterem-se de interromper o fornecimento de água e energia em todo o Estado, por 45 dias ou enquanto durarem as medidas do Poder Executivo estadual de restrição e circulação de pessoas para enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Além disso, a recomendação abarcou consumidores já inadimplentes ou venham a ficar na vigência do período mencionado, “sem prejuízo da adoção de medidas de compensação financeira após o transcurso do período indicado”³⁹.

5.13. Estado do Espírito Santo

A Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo recomendou às prestadoras de serviços que não suspendessem o abastecimento de água para consumidores inadimplentes. A recomendação considerou a redução de renda das pessoas autônomas, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade⁴⁰.

Alguns SAAEs, como do Município de São Mateus, informaram, sob a mesma fundamentação, que não suspenderiam o abastecimento de água nessas circunstâncias⁴¹.

5.14. Estado do Mato Grosso

A Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso, por meio de seu Núcleo de Defesa do Consumidor, emitiu recomendação pela manutenção do serviço de água para usuário inadimplentes durante a pandemia e sugeriu que fosse suspensa a cobrança de faturas e débitos pretérito de usuários beneficiados com a tarifa social, possibilitando o parcelamento do débito pelo usuário⁴².

5.15. Estado do Rio Grande do Norte

A Defensoria Pública do Rio Grande do Norte recomendou que os gestores de concessionárias de



serviços públicos de água, esgoto, energia elétrica e gás a suspendessem as ordens de corte do serviço durante o período de pandemia por inadimplimento dos consumidores enquanto perdurar a situação de emergência em saúde pública, em razão da pandemia do COVID-19.

Além disso, recomendou que as concessionárias parcelassem os débitos que porventura sejam constituídos durante a pandemia⁴³.

5.16. Estado do Alagoas

A Defensoria Pública do Estado do Alagoas ajuizou Ação Civil Pública com objetivo de impedir que a Companhia estadual – Casal, suspendesse o fornecimento de água a usuários inadimplentes. A justiça julgou o pedido liminar procedente, e determinou aplicação de multa em caso de descumprimento⁴⁴.

5.17. Estado do Maranhão

O Procon do Estado do Maranhão notificou formalmente as empresas fornecedoras de água e energia elétrica do Estado para que se abstivessem de realizar cortes de serviços em razão de inadimplência durante o período de pandemia⁴⁵.

39 Disponível em: RecomendacaoENERGIAEAGUA1.pdf (mpf.mp.br)

40 Disponível em: RecomendacaoENERGIAEAGUA1.pdf (mpf.mp.br)

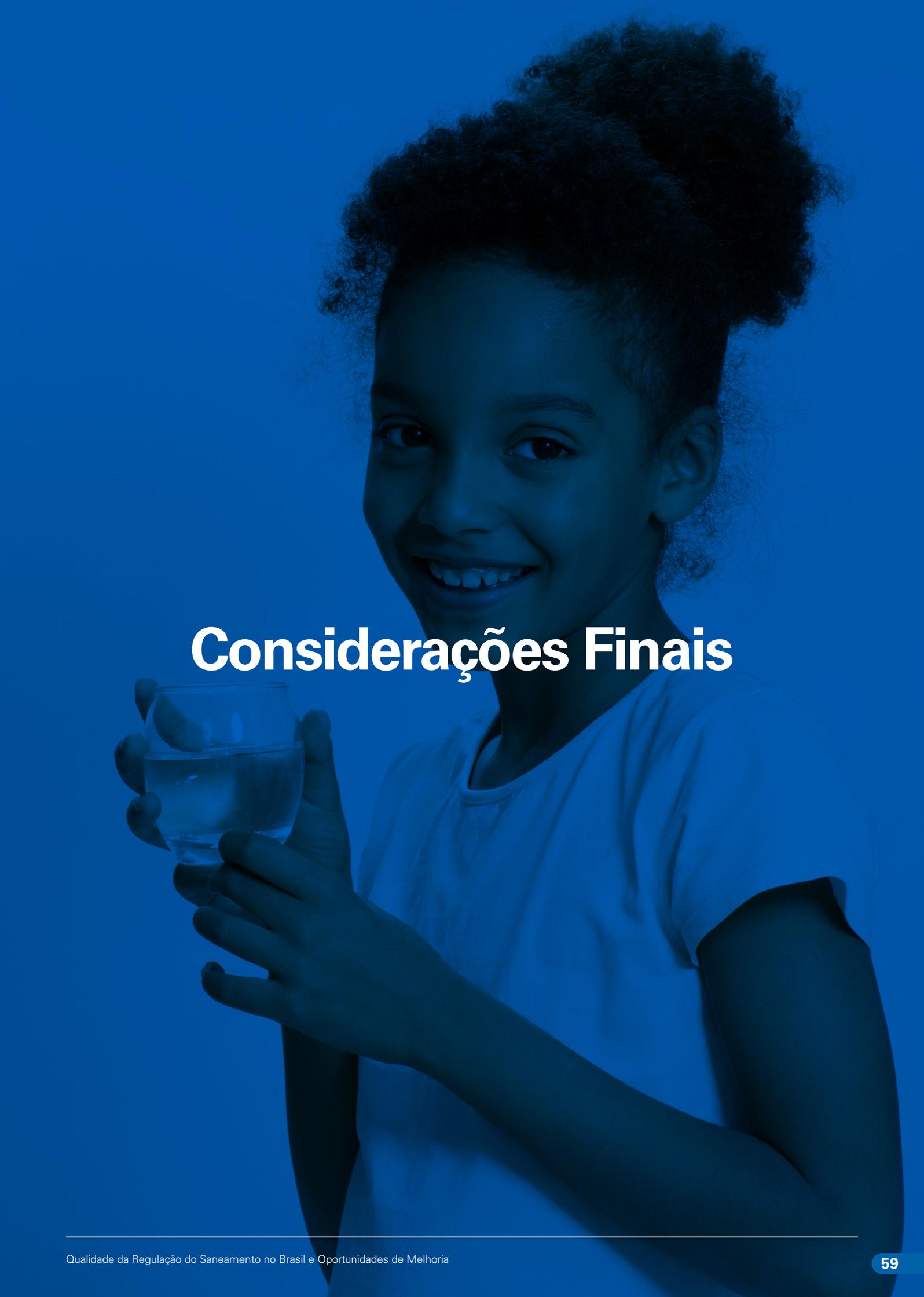
41 Disponível em: SAAE de São Mateus atende pedido da DPES e não fará cortes de água - Defensoria Pública do Espírito Santo

42 Disponível em: Defensoria solicita a não interrupção de serviços essenciais à população mato-grossense - Notícias - Defensoria (defensoriapublica.mt.gov.br)

43 Disponível em: Recomendação 004 - DPERN.pdf

44 Disponível em: Justiça proíbe Casal de cortar água por falta de pagamento durante pandemia em AL | Alagoas | G1 (globo.com)

45 Disponível em: Procon notifica concessionárias de água e energia no Maranhão para não cortarem serviços | Maranhão | G1 (globo.com)



Considerações Finais

Considerações Finais

O saneamento tem como princípios fundamentais a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço, mas também, a transparência e o controle social, conforme previsto pela Lei nº 11.445/2007.

O instrumento legal prescreve ainda a publicidade aos relatórios, estudos, decisões e demais atividades da regulação dos serviços como forma de garantir a manutenção dos direitos e deveres dos usuários. Assim, a regulação ocupa posição notória, não apenas na garantia de níveis adequados de segurança, qualidade, regularidade e continuidade, mas como mecanismo de garantia de benefícios aos usuários em função de um serviço prestado através de um monopólio natural.

A regulação do saneamento é relativamente nova. Apesar da sua instituição em 2007, onze anos após a criação da primeira agência reguladora no país, é necessário ponderar que o tema passou a ter mais destaque com a instituição do novo marco legal do setor, por meio da Lei nº 14.026/2020. Considerando esse novo olhar para os papéis, arranjos, instrumentos e resultados, o momento é oportuno para a implementação de mudanças para um novo saneamento e, portanto, uma nova regulação.

A utilização dos exemplos de benchmarking demonstrados nesse estudo, através de referências nacionais, pode contribuir para que a regulação atinja o seu objetivo – equilibrar as relações entre poder concedente, prestador de serviços e usuários. Para isso, mesmo que os aspectos técnicos e políticos tenham sua relevância, de igual modo os usuários devem ser considerados em todos os estágios e níveis de atuação. Assim, mais do que disponibilizar Ouvidorias e realizar consultas e audiências públicas, as agências reguladoras infranacionais de saneamento podem caminhar para uma “regulação auto regulada”, em que a socie-

dade também assume a responsabilidade cidadã de acompanhar os resultados dos serviços prestados, e assim, possibilita a eficácia e eficiência do saneamento.

Uma nova regulação mais responsiva, onde as agências reguladoras, juntamente com toda a sociedade, incentivem o bom desempenho dos serviços de saneamento está por vir. Esperamos que todos tenham o empenho, coragem, capacidade e resiliência para promover o saneamento que o Brasil tanto precisa e merece.

Agradecemos a disponibilidade e participação das agências reguladoras: ARSAE-MG, ARSESP, ANATEL e ANEEL, sem as quais não seria possível atingir o objetivo da pesquisa. Evidenciamos nossa gratidão também às demais agências reguladoras participantes dessa pesquisa, nacionais e internacionais. Sabemos que este ato voluntário como oportunidade de *benchmarking* gerada é um grande passo para o estabelecimento de uma nova forma de atuação das agências reguladoras infranacionais do setor de saneamento.

A transformação do setor de saneamento depende da regulação. Portanto, este estudo se enquadra como *benchmarking* nacional, internacional e multissetorial, além de ser um grande passo para o estabelecimento de uma nova forma de atuação das agências reguladoras infranacionais do setor no Brasil, fornecendo embasamento para a proteção eficaz dos direitos dos consumidores e a garantia de serviços prestados com qualidade aos usuários.





(11) 3021-3143

tratabrasil@tratabrasil.org.br