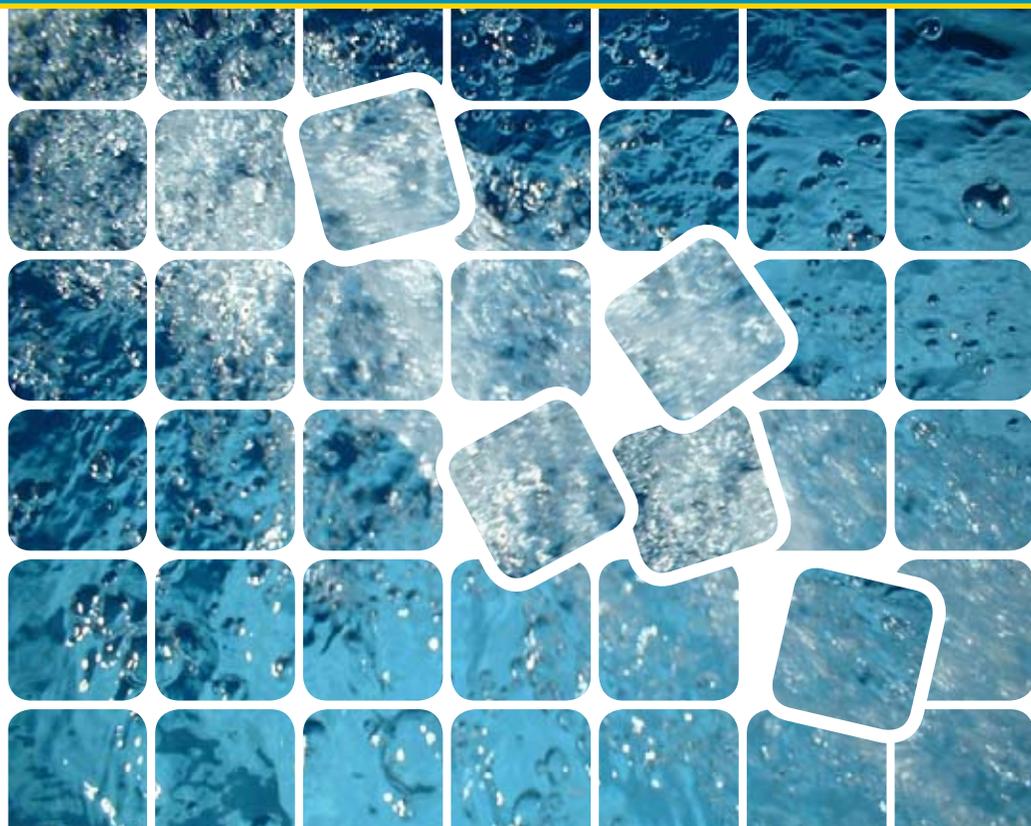


REGULAÇÃO

NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO



R E G U L A Ç Ã O

NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Editores

Alceu de Castro Galvão Junior
Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

R E G U L A Ç Ã O

NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

**Fortaleza
2008**

Realização

Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Copyright © 2008

Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR

Capa e Diagramação

Everton Sousa de Paula Pessoa

Editora

Pouchain Ramos

Distribuição e Informações

Câmara Técnica de Saneamento da ABAR

Av. Santos Dumont, 1789, 14º andar

Telefone: (85) 3101.1027

CEP. 60150-160 - Fortaleza - Ceará

Tiragem

3.000 exemplares

Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto/
[Organizadores] Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria
de Aguiar Ferreira Ximenes. - Fortaleza : Agência Reguladora de
Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, 2008. I
510 p.; 22cm.

Artigos de vários autores.

Realização: Associação Brasileira de Agências de Regulação -
ABAR, 2008; Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do
Estado do Ceará - ARCE.

ISBN 978-85-98259-15-4

I. Administração pública. II. Título.

CDD 350

Sumário

	APRESENTAÇÃO	9
	<i>Wanderlino Teixeira de Carvalho</i>	
	PREFÁCIO	11
	<i>Floriano de Azevedo Marques Neto</i>	

PARTE I – ASPECTOS TEÓRICOS DA NORMATIZAÇÃO DO SETOR DE ÁGUA E ESGOTO

1	A normatização e a construção da regulação do setor de saneamento no Brasil <i>Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes e Alceu de Castro Galvão Junior</i>	21
2	Agências reguladoras: algumas perplexidades e desmistificações <i>Alexandre Santos Aragão</i>	35
3	O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das agências reguladoras <i>Marcos Jurueña Villela Souto</i>	51
4	Aspectos técnicos, econômicos e sociais do setor de saneamento - uma visão jurídica <i>Alessandra Ourique e Rubens Naves</i>	73
5	A experiência das agências reguladoras na regulamentação técnica dos serviços de saneamento básico no Brasil <i>Álison José Maia Melo</i>	91
6	Avaliação de desempenho em diferentes cenários de prestação e regulação dos serviços <i>Ricardo Toledo Silva</i>	115
7	Aspectos econômicos da normatização dos serviços de água e esgoto <i>Frederico Araujo Turolla, Thelma Harumi Ohira e Maria Fernanda Freire de Lima</i>	145
8	A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência do Reino Unido <i>José Esteban Castro</i>	161

PARTE II – ASPECTOS TEÓRICOS DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

9	Regulamentação das condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário <i>Eduardo Henrique da Cunha e Bruno Henrique Granado</i>	205
10	Ouvidoria: padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação <i>Robison Negri, Adriano Stimamiglio, Antônio Valdir Riva, Águida Regina Felício de Campos, Cecília Mari Shoji e Marcele Figueiredo Andrade</i>	225
11	Normatização tarifária, uma contribuição para as discussões no âmbito das agências reguladoras <i>Maria Ângela Albuquerque de Freitas e Andréa Campos Barbosa</i>	249
12	As contribuições da contabilidade regulatória na padronização dos procedimentos contábeis adotados pelos prestadores de serviços de saneamento <i>Airton Roberto Rebbein e Odair Gonçalves</i>	285
13	Política de subsídios no setor de saneamento básico: rompendo o paradigma dos subsídios cruzados <i>Mário Augusto Parente Monteiro</i>	313
14	Transferência de informações: requisito indispensável para a regulação dos serviços de saneamento. <i>Ana Paula Maria de Araújo, Ricardo Frederico de Melo Arantes, Rosângela Gomes Tavares e Rossanna Barbosa Pragana</i>	331
15	Indicadores da prestação dos serviços: induzindo transparência, eficiência e eficácia nos serviços públicos de saneamento básico <i>Alexandre Caetano da Silva e Geraldo Basílio Sobrinho</i>	347

PARTE III –NORMAS DE REFERÊNCIA

16	Regulamentação das condições da prestação dos serviços	371
17	Ouvidoria	435
18	Tarifas	453
19	Contabilidade regulatória	469
20	Subsídios	483
21	Transferência de informações	489
22	Indicadores	495

Normas de Referência - Equipe Técnica

Coordenação Geral - Câmara Técnica de Saneamento da ABAR

Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Coordenação Técnica

Alceu de Castro Galvão Junior

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Assessoria Jurídica

Álisson José Maia Melo e Liliane Sonsol Gondim

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

AUTORES

Condições da Prestação dos Serviços

Eduardo Henrique da Cunha e Bruno Henrique Granado

Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR

Ouvidoria

Robison Negri, Adriano Stimamiglio, Antônio Valdir Riva, Águida Regina

Felício de Campos, Cecília Mari Shoji e Marcele Figueiredo Andrade

Agência Municipal de Água e Esgoto de Joinville/SC – AMAE

Tarifas

Maria Ângela Albuquerque de Freitas e Andréa Campos Barbosa

Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE

Contabilidade Regulatória

Airton Roberto Rehbein e Odair Gonçalves

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS

Subsídios

Mário Augusto Parente Monteiro

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Indicadores

Alexandre Caetano da Silva e Geraldo Basílio Sobrinho

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Transferência de Informações

Ana Paula Maria de Araújo, Ricardo Frederico de Melo Arantes,

Rosângela Gomes Tavares e Rossanna Barbosa Pragana

Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE

Diretoria ABAR

Presidente

Wanderlino Teixeira de Carvalho

Diretores

Ricardo Pinto Pinheiro
Luiz Felipe David Marin
Zevi Kann
Victor Martins
Antônio Lomanto Netto

Vice-presidente Regional Norte

Miguel Fortunato Gomes dos Santos Júnior

Vice-presidente Regional Sul

Alcides José Saldanha

Vice-presidente Regional Sudeste

Sergio Burrowes Raposo

Vice-presidente Regional Nordeste

Ranilson Brandão Ramos

Conselho Fiscal

Antônio Valdir Riva
José Luiz Lins dos Santos
Nelito Vieira Cavalcante
Francisco Cardoso de Camargo Filho
Ari Soares da Silva
Francisco Xavier Monteiro da França

Secretário Executivo

Marco Antônio Sperb Leite

Apresentação

O DESAFIO DE NORMATIZAR

Wanderlino Teixeira de Carvalho

*Presidente da ABAR - Geólogo, Bacharel em Direito,
Mestre em Administração e Política de Recursos Minerais*

A melhoria dos sistemas regulatórios em saneamento tornou-se um desafio mundial para suprir outro desafio, o de aumentar, de generalizar o alcance das populações a suprimentos seguros de água potável. No Brasil, a coragem de regular o setor de saneamento não desfruta de duas décadas, mas é cada vez mais pulsante seu amadurecimento.

É papel das Agências Reguladoras buscar a universalização, assim como a melhoria na qualidade do serviço, dando mais satisfação para o consumidor ao fiscalizar e mediar conflitos, enquanto harmoniza as forças atuantes no mercado. E, como se propõe com esta publicação, também é papel normatizar. Esta é a situação de equilíbrio de tarefas em prol do interesse público desejada pela ABAR e pelas Agências Reguladoras brasileiras comprometidas com o setor de saneamento básico. Mas é também desafiador combinar estes papéis.

O que está em jogo é a regulação de um serviço que, ao passo em que envolve atividade econômica e lucro, também é público e um dos mais importantes. Melhor prestado, o serviço de saneamento, é sempre bom lembrar, colabora com a redução de índices graves de saúde, como o de mortalidade infantil, entre outros. Quando mal prestado, é gerador de conflitos.

Atualmente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) trabalha para consolidar uma rede internacional de reguladores de água, da qual a ABAR faz parte, com entusiasmo. O intuito é manter um olhar permanente sobre os padrões mundiais quanto à veiculação de doenças, potabilidade e

universalização da água tratada, levando em consideração ou referência a adequação da oferta (qualidade, quantidade, acessibilidade e continuidade), incluindo nesse processo as normas de qualidade da água potável e até o envolvimento de outras autoridades de vigilância em saúde pública.

Para que o Brasil encare e realize os bilionários investimentos necessários para alcançar, ainda que no tempo de duas décadas, o patamar satisfatório ao setor, precisa de uma regulação forte, de normas claras. Colocadas ao debate para os diferentes segmentos, as que constam nessa publicação da ABAR são Normas de Referência que, abstraídas e agrupadas por diferentes técnicos e especialistas, nossos importantes colaboradores neste desafio, foram finalizadas após consulta pública aberta a qualquer interessado. Há que se ressaltar ainda o esforço da Agência Reguladora do Ceará – ARCE, em especial das pessoas de Marfisa Ximenes e Alceu Galvão, imprescindíveis em todo o processo que resultou neste livro.

Finalmente, a normatização do setor de saneamento que a ABAR procura não deixará de lado debates cruciais ainda persistentes, como o da titularidade do serviço. Mas ela visa, desde já, corrigir lacunas históricas e contribuir para a construção do cenário futuro da regulação de saneamento básico no Brasil.

Prefácio

Floriano de Azevedo Marques Neto

*Advogado, Professor Doutor do Departamento de
Direito do Estado da Universidade de São Paulo.*

É inegável o avanço que tivemos nos últimos dez, quinze anos, nas instituições de regulação dos serviços públicos ou sobre as atividades de interesse geral. Este processo altamente alvissareiro se revela não apenas na criação de entes capacitados a exercer efetivamente a adequada regulação sobre estas atividades, mas também por um robusto reforço no arcabouço normativo incidente sobre estas utilidades. Não seria demasiado dizer que a reforma regulatória iniciada nos anos 90 e que segue a plena força importou numa verdadeira revolução normativa, representada não apenas por mais e melhores leis, como também pelo aperfeiçoamento dos processos normativos e dos mecanismos de controle da discricionariedade regulatória.

O saneamento era um dos últimos setores a carecer desta revisão, o que foi feito com o advento da Lei nº 11.445/07, Lei Nacional de Saneamento. Esta norma – e, por conseguinte, toda a normatividade infralegal que dela decorre – constitui um notável avanço na regulação dos serviços de saneamento. Seu conteúdo contempla uma clara pauta de uma moderna regulação. Neste sentido, por exemplo, destaque-se a preocupação em separar a definição das políticas públicas do setor (art. 9º, caput) e a execução das tarefas de regulação (art. 20, parágrafo único, entre outros).

Devem ser reconhecidos os méritos da Lei Nacional de Saneamento, que dá contornos regulatórios para um setor no qual sempre pairou uma forte indefinição. A função regulatória era exercida ou pelas administrações locais (de forma concentrada e centralizada) ou, no pior dos mundos, de forma intestina pelas empresas estaduais de saneamento, mas muito pouco se poderia falar de uma regulação efetiva e moderna do setor de saneamento até o advento da sobredita lei nacional.

O setor de saneamento é um dos mais complexos, se não o mais, do ponto de vista regulatório. Nele temos conjugadas características típicas de uma atividade passível de exploração econômica (como é o tratamento de efluentes industriais), com um núcleo caracterizador de um serviço público, e ainda com uma infinidade de interfaces com políticas públicas específicas (de saúde, ambiental, recursos hídricos, urbanismo). Tudo isso sem falar na interminável disputa em torno da titularidade do serviço.

Até mesmo o conceito de saneamento envolve controvérsias. Conforme a concepção que se adote, pode-se entender que estejam nele compreendidas apenas as atividades envolvidas na cadeia do abastecimento de água potável e no esgotamento sanitário (concepção restrita), ou pode-se colocar dentro dele além destas a limpeza urbana e a drenagem de águas pluviais (sentido amplo). Pondo fim à controvérsia, a Lei nº 11.445/07 adotou uma concepção ampla (art. 3º, I) para a noção de saneamento.

De outra parte, e com méritos inegáveis, a Lei Nacional de Saneamento reconhece o conteúdo econômico intrínseco às atividades de saneamento. Em sociedades predominantemente urbanas, o abastecimento de água potável em cada domicílio e o afastamento dos despojos produzidos pelo homem, individualmente ou no processo produtivo, implicam em inegável utilidade necessária e escassa, dotada de valor econômico. Não fosse uma atividade atribuída ao poder público e certamente haveria um mercado de empresas que se disporiam a realizar essas atividades para aqueles que se dispusessem (e tivessem renda suficiente) a por isso pagar.

Não estou aqui a dizer que se trata de atividade econômica porque a sua oferta envolve custos, uma vez que qualquer prestação, divisível ou não, de uma utilidade importa em custos. As atividades econômicas, porém, geram utilidades para as quais há demanda, de tal sorte que aquele que se dispõe a ofertá-la poderá não apenas ressarcir seus custos, como obter por isto uma remuneração (margem). Do fato de as atividades de saneamento serem passíveis de exploração econômica decorrem algumas conseqüências. Uma delas é a possibilidade de em alguma etapa da cadeia

do saneamento ou para algum usuário específico, a oferta de utilidades ser feita integralmente num regime de exploração privado, com liberdade própria ao regime geral das atividades econômicas. Exemplo disso é o serviço de coleta e tratamento de resíduos de grandes poluidores (indústrias, centros comerciais, restaurantes) que, por disposição legal, têm a obrigação de tratar seus efluentes. As empresas que oferecem este serviço direcionado a estes geradores o fazem em regime puro de mercado, sem onerações próprias a um regime público.

Tampouco se discute que os serviços de saneamento são serviços públicos. Embora possa existir controvérsia sobre qual o ente da federação que seja seu titular, é fato que a Constituição reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade. Isso, porém, não retira o caráter econômico da atividade, mas obriga a que o poder público assegure a oferta em condições de acessibilidade (inclusive econômica), a toda gente.

A Lei nº 11.445/07, especialmente no art. 2º, consagra o saneamento como serviço público e, neste passo, arrola os princípios que devem nortear sua organização e prestação. Mas esse tratamento de serviço público não se resume a esse artigo. A bem da verdade, ao longo de toda a lei há referências ao caráter de serviço público destes serviços. Disso decorre que, em relação aos serviços de saneamento, existirão três responsabilidades distintas, a serem inclusive exercidas preferencialmente por entes separados: (i) a função planejadora; (ii) a função reguladora; e (iii) a função prestacional. A primeira vem tratada nos artigos 9º (que lista as atribuições do ente titular dos serviços) e 19 (que lista o conteúdo mínimo do plano), além de ser referida nos arts. 11, 14 e 20, como condição prévia para a regulação e a delegação dos serviços. A função de regulação, outro avanço da lei, vem tratada em diversos artigos. Por ora, destaque-se que a lei elege a regulação como condição de validade dos contratos de prestação dos serviços (art. 11, III), atribui ao regulador a função de arbitrar os conflitos entre distintos prestadores atuantes na cadeia (art. 12, §1º) e

a possibilidade do titular do serviço delegar a atividade regulatória para entidade de regulação pertencente à Administração pública de outro ente federado situado dentro dos limites do respectivo Estado (art. 23, §1º). A função de prestar os serviços, por sua vez, vem tratada na lei da seguinte forma: pode ser exercida pelo próprio ente seu titular, por ente de sua estrutura administrativa, por particulares delegatários ou ainda por ente de outra esfera da federação. Sempre, porém, ressalvada a hipótese de prestação direta, mediante contrato (art. 10).

Registre-se que a atividade de regulação prevista na Lei Nacional deverá ser exercida por ente autônomo de sua administração ou ser delegada para entidade de outra esfera federativa. Isto constitui um enorme avanço por representar a percepção do governo federal e do Congresso de que não se avança em regulação setorial sem a separação das atividades de regulação e de operação e planejamento (política pública) do serviço.

Todos estes aspectos estão a merecer reflexão. Demandam na verdade não apenas uma robusta produção normativa (especialmente nos âmbitos estadual e municipal), mas também evocam uma grande produção doutrinária.

Neste sentido é que vem a obra agora apresentada. Nela se combina o que há de melhor na doutrina publicista nacional (além de importante contribuição britânica), com a colaboração dos técnicos do setor, prenes da experiência angariada nas atividades realizadas em importantes agências estaduais e municipais.

A primeira parte da obra cuida dos aspectos técnicos e conceituais da regulação no setor. O texto que abre esta coletânea, de autoria de Marfisa Maria de Aguiar Ximenes e Alceu de Castro Galvão Junior apresenta, com amplitude e profundidade, os quadrantes da construção normativa e institucional do setor de saneamento no Brasil. Trata-se de um capítulo que certamente se tornará bibliografia obrigatória nos futuros cursos de formação de reguladores no setor.

Com a capacidade habitual, Alexandre Santos Aragão nos presenteia com uma aula sobre as agências reguladoras, aprofundando e detalhan-

do muitos dos pressupostos da regulação independente e os conflitos por ela trazidos.

Ainda sobre o tema da regulação e das agências, agora com foco específico sobre o setor de saneamento, segue um texto preciso de Marcos Jurueña Villela Souto que, com sua capacidade de síntese, faz um apanhado dos principais aspectos envolvidos na regulação setorial. Em que pese ter eu, neste específico tema, divergência com os pontos de vista de Marcos Jurueña (em especial no tocante à crítica elegante que faz ao tratamento dado à exigência de regulação independente pelo art. 21 da Lei Nacional de Saneamento), a leitura do seu artigo deixará o leitor nutrido de boa doutrina.

O capítulo seguinte, de autoria de Rubens Naves e de Alessandra Ouirique, põe em pauta temas não completamente esgotados pela Lei Nacional de Saneamento e propõe alternativas para superação de impasses que ainda persistem. A par disso, traz importante síntese sobre os avanços da Lei sobre os aspectos econômicos (a meu ver um dos pontos fortes do novo diploma legal) e técnicos na regulação setorial.

O trabalho de Álisson José Maria Melo que vem a seguir se serve da experiência brasileira recente para abordar os temas que foram trazidos para a regulação de saneamento pelo advento da Lei nº 11.445/07. No texto o autor pontua os instrumentos da Lei Nacional de Saneamento, indicando como eles reforçam a importância da regulação por agências no setor.

O professor Ricardo Toledo Silva aborda outro assunto de importância central para o aperfeiçoamento do setor, os indicadores de desempenho. Importância que não se resume à complexidade da eleição e manejo destes indicadores, mas principalmente tem a ver com o fato de que os serviços de saneamento não podem mais ser prestados olvidando-se da qualidade e dos direitos dos usuários. Como ele mesmo diz, a avaliação qualitativa já traz em si a dimensão normativa da regulação, na medida em que a eleição dos índices predica um determinado padrão de prestação ao qual os operadores deverão se adequar.

O texto seguinte, de autoria de Frederico Turolla, Thelma Harumi Ohira e Maria Fernanda Freire de Lima, acopla a visão dos economistas sobre a regulação do saneamento. Após passar pelos objetivos da regulação (geral e setorial) e pelas teorias econômicas que a ela dão suporte, o texto aborda os princípios e fundamentos para a boa normatividade regulatória, elegendo postulados de grande utilidade para aqueles que devem manejar a regulação no setor.

A primeira parte do livro é fechada com o trabalho de José Esteban Castro, que procura expor e analisar a experiência no setor de saneamento no Reino Unido. A partir das premissas históricas de regulação na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, o autor busca analisar a experiência regulatória mais recente, a partir do processo de privatização, traçando importantes paralelos entre o que ocorreu na Inglaterra e no País de Gales e o que estamos a assistir por aqui. Cuida-se, pois, de interessante aporte da experiência comparada.

A segunda parte da obra é dedicada aos detalhes específicos das normas de referência setorial. Eduardo Henrique da Cunha e Bruno Henrique Granado servem-se de sua experiência na Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos para analisar os principais aspectos da regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário, como direitos e obrigações dos usuários, interrupção da prestação por inadimplemento no pagamento das tarifas, o tema dos loteamentos e da interface entre regulação e urbanismo, racionalidade da prestação, aferição dos serviços, entre outros.

O tema da ouvidoria nos entes de regulação é abordado em profundidade no texto de autoria de Robison Negri, Adriano Stimamiglio, Antônio Valdir Riva, Águida Regina Felício de Campos, Cecília Mari Shoji e Marcelle Figueiredo Andrade, todos da Agência de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville – AMAE. Trata-se não apenas de um trabalho relevante na regulação do setor de saneamento, mas um dos poucos trabalhos detalhados sobre a instituição do ouvidor nas agências reguladoras em geral.

O trabalho seguinte é daqueles que causam uma ponta de inveja. Trata-se de um bem elaborado estudo sobre a regulação tarifária de autoria de Maria Ângela Albuquerque de Freitas e Andréa Campos Barbosa, ambos da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco. Após apresentar os modelos de tarifação, pelo custo médio, pelo custo marginal, pelo custo incremental de longo prazo, pelo custo do serviços lastreado na Taxa Interna de Retorno, o sistema de *price cap*, o sistema de *yardstick competition*, as autoras analisam criticamente as estruturas tarifárias hoje praticadas pelas Companhias estaduais (modelo Planasa) para, depois, prospectar o que pode ser um modelo tarifário mais adequado para o futuro. O texto é concluído com o aprofundamento dos conceitos de revisão, reajuste e reposicionamento tarifário. Um trabalho extremamente interessante.

O intrincado mundo da contabilidade regulatória é enfrentado por Airtton Roberto Rehbein e Odair Gonçalves, ambos da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Desenvolvido com robustez de referências, o texto se mostra de grande serventia, mesmo para quem não domina o ferramental básico da técnica contábil.

Mário Augusto Parente Monteiro, da agência cearense, nos traz outro valioso trabalho sobre aspectos econômicos, centrado nos subsídios aplicados ao setor de saneamento. Como sabemos, trata-se de um dos temas mais sensíveis e complicados na regulação setorial.

O tema da assimetria informacional, nuclear em se tratando de regulação, é objeto do trabalho seguinte, elaborado por Ana Paula Maria de Araújo, Ricardo Frederico de Melo Arantes, Rosângela Gomes Tavares e Rossanna Barbosa Pragana, reguladores também da agência de regulação pernambucana. Não fosse pela importância doutrinária do tema, o texto já em si se justificaria pelo exercício de desenvolver mecanismo para assegurar a transferência de informações entre o operador e o regulador, assunto extremamente sensível no setor de saneamento, dada a pouca tradição de regulação independente e a natureza das operadoras.

A Parte segunda é fechada pelo trabalho de Alexandre Caetano da Silva e Geraldo Basílio Sobrinho, também do Ceará, que enfrenta o assunto dos indicadores. Tal como se verifica no trabalho do Prof. Ricardo Toledo, embora com enfoque não idêntico, dá-se central importância para os parâmetros de aferição de desempenho e qualidade como fatores de aperfeiçoamento da qualidade da prestação dos serviços de saneamento.

O leitor vai ainda encontrar uma Parte terceira, que contempla normas de referência a orientar a ação dos reguladores do saneamento, oferecendo subsídio técnico e jurídico de grande valia para o desenvolvimento da regulação setorial.

Vê-se, pois, a importância do trabalho que tenho o prazer de apresentar. Há muito a fazer no sentido de construir um efetivo arcabouço de regulação dos serviços de saneamento, que deixe para trás a velha concepção de que estes serviços se tratam de uma benesse servida às classes médias urbanas e se alcance uma perspectiva contemporânea, adequada, com perspectivas de universalização e principalmente com respeito aos direitos dos usuários. O trabalho iniciado pelo legislador com a Lei Nacional de Saneamento só produzirá efeitos virtuosos se for complementado não apenas com as normas regulatórias, contratuais e operacionais necessárias, mas também com doutrina de qualidade, como a que encontramos nas páginas seguintes. Neste processo, uma vez mais a ABAR desponta, cumprindo seu imprescindível papel no desenvolvimento da regulação setorial no Brasil.

PARTE I
ASPECTOS TEÓRICOS DA NORMATIZAÇÃO
DO SETOR DE ÁGUA E ESGOTO

1

A NORMATIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA REGULAÇÃO DO SETOR DE ÁGUA E ESGOTO

Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

Arquiteta, Especialista em Engenharia de Sistemas Urbanos, Conselheira Diretora da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, Coordenadora da Câmara Técnica de Saneamento Básico da Associação Brasileira das Agências de Regulação – ABAR.

Alceu de Castro Galvão Junior

Engenheiro Civil, Mestre em Hidráulica e Saneamento e Doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo – USP, Assessor do Conselho Diretor da ARCE.

Introdução

Entre os desafios postos para a regulação da prestação dos serviços de água e esgoto destaca-se a normatização do setor nos termos do art. 23 da Lei nº 11.445/07¹, cuja tarefa está incumbida as agências reguladoras. As normas abrangem aspectos técnico-operacionais, comerciais e econômico-financeiros e devem estar em consonância com os princípios da regulação dispostos na lei, notadamente a tecnicidade e a transparência.

Considerando o modelo institucional predominante de gestão dos serviços de água e esgoto no país, no qual os regulamentos são definidos pelos próprios prestadores de serviços e sem a participação dos demais atores do setor, a nova normatização pretende ser um ponto de ruptura do paradigma de auto-regulação herdado da cultura do Planasa². As bases deste novo arcabouço normativo pressupõe a discussão com todos os atores além de períodos de adaptação e de gradação para aplicação das resoluções. Nesta nova normatização, busca-se traduzir de forma detalhada e operacional, as

¹ Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

² Um dos marcos que assinalam o encerramento do Planasa foi a extinção do BNH, em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Apesar de decorridos cerca de 2 décadas do final do Planasa e da existência de algumas experiências regulatórias, a cultura criada por este modelo institucional ainda predomina no setor.

disposições previstas nos marcos legais das delegações dos serviços, sejam contratos de concessão ou de programa, com vistas a alcançar eficiência e eficácia social na prestação dos serviços, respeitadas as condições de equilíbrio econômico-financeiro.

Como mostram os dados, as experiências regulatórias do setor de água e esgoto em andamento abrangem cerca de 20% dos municípios brasileiros sob diferentes arranjos institucionais³. O curto período dessas experiências ainda não foi suficiente para o desenvolvimento de um conjunto de normas para a regulação, principalmente aquelas relacionadas aos aspectos econômico-financeiros da prestação dos serviços. Assim, o estabelecimento de Normas de Referência, objeto desta publicação, contribui de forma significativa para o debate institucional do setor e para a própria implementação da regulação.

Mesmo tendo caráter indicativo, espera-se que as Normas de Referência incentivem as Agências Reguladoras a desenvolverem seus próprios instrumentos normativos. Contudo, não é objetivo impor modelos uniformes, pois, para além do respeito às realidades locais e regionais e aos Marcos Regulatórios já estabelecidos, deve-se também observar a situação institucional do setor, sobretudo no referente à titularidade dos serviços em sistemas metropolitanos e integrados. Entretanto, caso alguma uniformidade seja atingida no âmbito de Agências estaduais e municipais, haverá possibilidade de construção de sistemas de *benchmarking* em várias áreas, tais como, indicadores e contabilidade regulatória. Diante da fragmentação da titularidade, esses sistemas se constituirão em importante instrumento de apoio na avaliação do desempenho dos prestadores de serviços e na própria atividade regulatória.

Com estas Normas de Referência, a discussão sobre normatização do setor apenas se inicia. O próximo passo será a adaptação das normas no âmbito de cada Agência Reguladora. Ademais, há várias resoluções que não

.....
³ Estimativa da ABAR para o período de referência agosto de 2008.

foram objeto desta publicação, bem como há um conjunto de normas complementares a serem disciplinadas, resultantes das Normas de Referência ora apresentadas. Por exemplo, a definição de procedimentos para auditoria e certificação de investimentos, citada na resolução de contabilidade regulatória, necessita de disciplinamento normativo, assim como a definição de metodologias e critérios para estabelecimento de empresa de referência, constante da norma de tarifas. No relacionado às normas não discutidas, resta necessário regulamentar procedimentos de fiscalização e de penalidades, fundamentais para garantir o *enforcement* das Agências Reguladoras.

Neste contexto, enquanto não implantada uma política nacional de apoio técnico para a regulação, a ABAR, por meio da sua Câmara Técnica de Saneamento, assume papel relevante no sentido de prover as Agências Reguladoras de instrumentos mínimos para o desenvolvimento de suas normas conforme estabelecido na Lei nº 11.445/07. Esse esforço coletivo da ABAR na elaboração das Normas de Referência envolveu a participação direta de cerca de 30 técnicos e pesquisadores, além de cinco Agências Reguladoras. Complementarmente, foram colhidas contribuições dos diversos segmentos do setor mediante consulta pública, na qual participaram representantes de 11 entidades e empresas do setor, cujas propostas agregaram qualidade e legitimidade ao processo de construção das normas. A discussão sobre as normas e as contribuições propostas foram objeto de dois *workshops*, nos quais foram discutidos os aspectos técnicos e jurídicos dos instrumentos normativos.

Diante do exposto, este capítulo objetiva discutir o processo de construção das Normas de Referência para o setor de saneamento, sob os aspectos conceitual e pragmático e as perspectivas para a construção da regulação, nos termos da Lei nº 11.445/07.

Aspectos Conceituais da Normatização do Setor

A normatização é uma das atividades regulatórias essenciais e consiste, de forma objetiva, no estabelecimento de regras para a prestação dos

serviços regulados. Essas regras compõem o Marco Regulatório e devem estar subordinadas às leis, aos decretos e aos contratos de concessão ou de programa. Em decorrência das características do monopólio regulado, as normas devem apresentar uma série de características, tais como, estabilidade, flexibilidade, previsibilidade e eficácia.

A estabilidade pressupõe que as normas não podem ser alteradas intempestivamente sem haver fundamentação relevante para sua revisão. Ademais, deve-se considerar que a implementação fática de uma norma é lenta e geralmente exige adaptação nas estruturas operacionais dos prestadores de serviços regulados. Como afirmam Pena e Abicalil (1999), a principal vantagem da estabilidade é a segurança que esta característica apresenta para a realização de investimentos. Já a flexibilidade, apesar de poder ser considerada como antítese da estabilidade, está relacionada à possibilidade de mudança da norma em virtude de alterações tecnológicas ou fatos relevantes, sobretudo, quando causam impactos no equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Além disso, os contratos são normalmente de longo prazo, superiores a 20 anos. Portanto, o detalhamento dos contratos deve ser realizado mediante normatização, cujo trâmite processual é mais simplificado que o aditamento do próprio contrato. Segundo Jouravlev (2001), a falta de flexibilidade pode inclusive desincentivar os prestadores a melhorar a qualidade dos serviços.

A regulamentação deve minimizar o grau de discricionariedade do regulador na aplicação do instrumento normativo. Ou seja, os critérios e metodologias para definição de tarifas, prazos para execução dos serviços e condições para atendimento aos usuários devem estar explicitados, bem como os procedimentos da Agência Reguladora na verificação da aplicação das normas. Assim, a previsibilidade da norma traz segurança para prestadores de serviços e seus usuários (EHRHARDT et al., 2007). Em contrapartida, o nível de detalhamento não pode ser elevado, sob pena de desestimular o prestador de serviços na busca por inovações e melhoria de eficiência. Ainda, como reforça Jouravlev (2001), as normas devem ser

realistas, bem definidas, viáveis, passíveis de fiscalização e coerentes com a realidade econômica e social do setor.

Já a eficácia está relacionada aos resultados finais da aplicação da norma na melhoria da qualidade da prestação dos serviços sob todos os enfoques, seja técnico ou econômico. Para tanto, em relação às normas técnicas, Jourovlev (2001) sugere serem estas focadas nos aspectos de qualidade que mais interessam aos usuários.

Ademais, Oliveira et al. (2005) alertam ser necessária a realização de análise custo-benefício antes da aplicação de uma norma, com vistas a se avaliar se os benefícios gerados pelo instrumento normativo justificam os custos para o setor regulado oriundos do atendimento às novas disposições regulamentares. Além disso, em situações de mudança nos padrões da prestação dos serviços por meio de instrumento normativo, é também imprescindível conhecer a posição do usuário, pois tais alterações refletirão em maiores custos e conseqüentemente repercutirão nas tarifas. Tal assertiva não se aplica aos prestadores ineficientes, porquanto os custos incorridos na melhoria ou adequação dos padrões diante de nova regulamentação deverão ser cobertos com a otimização de processos, redução de despesas e aumento de eficiência.

Entretanto, apenas a representação dessas características pelas normas não é suficiente. Para a efetividade da atividade regulatória, é fundamental que as Agências tenham *enforcement* para fazer cumprir o estabelecido nesses instrumentos. Essa capacidade deve estar prevista no Marco Regulatório, consubstanciada no poder fiscalizador da Agência Reguladora. Mesmo com o Marco Regulatório bem elaborado, não haverá eficácia se Agência Reguladora não detiver condições e instrumentos adequados para o desempenho de suas funções ou não possuir poderes para este exercício (CORREA et al., 2006). Ainda segundo esses autores, atributos formais não significam necessariamente efetiva governança por parte das Agências Reguladoras. Para tanto, no exercício das funções regulatórias, as Agências são dotadas de poder executivo, para fiscalizar a prestação dos serviços; legislativo, para

elaborar resoluções e normas; e judiciário, para arbitrar conflitos entre usuários e concessionários e aplicar penalidades (PHILLIPS JR., 1993; SALGADO, 2003).

Também é necessário que as Agências disponham de pessoal técnico qualificado para elaboração e verificação do cumprimento das normas e das disposições legais em geral. Desta forma, o quadro técnico da Agência Reguladora deve ser composto por profissionais contratados mediante concurso público, remunerados com salários compatíveis ou no mínimo equivalentes aos do mercado regulado (CONFORTO, 1998; PIRES GOLDSTEIN, 2001; SALGADO, 2003). Outra característica do quadro de pessoal é a necessidade de permanente capacitação, pois os reguladores devem estar preparados para compreender a constante evolução do ambiente regulado que lida com mudanças tecnológicas, qualidade de produtos e serviços, metodologias tarifárias, entre outros (CORREA et al. 2006; SAPPINGTON, 1994).

Panorama Geral da Regulação Setorial – Interfaces com o Processo de Normatização⁴

Levantamento nacional realizado com 14 Agências Reguladoras estaduais e municipais, sobre as características administrativas e operacionais, e cuja amostra representa a quase totalidade do setor regulatório (ABAR, 2008), apresentou relevantes aspectos que impactam direta e indiretamente a normatização do setor, os quais serão abordados nesta seção.

Inicialmente, deve-se ressaltar que apenas 883 municípios são regulados, ou seja, cerca de 18% do total no país. Este número traz algumas implicações diretas para a regulação. Primeiro, há toda uma demanda normativa a ser implantada nos mais de 4.500 municípios restantes. Diante desta demanda, pressupõe-se existir Agências Reguladoras preparadas para o exercício dessa atividade. Segundo, considerando os prazos

.....
⁴ A discussão apresentada nesta seção tem como base a análise dos dados expostos no CD-Rom Saneamento Básico 2008 (ABAR, 2008).

para implantação e estruturação de Agências e da própria atividade regulatória, por meio de normatização, há riscos de serem que esses processos realizados sem discussão prévia e com nível de tecnicidade aquém do exigido para a definição de temas tão importantes e complexos como tarifas e condições da prestação dos serviços, por exemplo.

Assim, os benefícios positivos resultantes da obrigatoriedade da regulação como condição vinculante para a validade dos contratos e para o acesso aos recursos públicos por parte dos prestadores de serviço, constantes da Lei nº 11.445/07, poderão ter efeito reverso para o setor, na medida em que Agências Reguladoras poderão ser criadas a toque de caixa, sem o devido desenho que garanta os princípios de independência, autonomia e tecnicidade da função regulatória. Além disso, a multiplicação de Agências pode acarretar prejuízo ao setor, quando o mesmo prestador de serviços atue em vários municípios, em decorrência da fragmentação das normas. Desta forma, quando possível, o modelo de regulação deve acompanhar o formato de prestação dos serviços.

Outro fator a reforçar a gravidade desses números é que nem todos os 883 municípios regulados possuem normas estabelecidas conforme o art. 23 da Lei nº 11.445/07. Na Tabela 1 retrata-se a situação encontrada quanto à existência de normas nas 14 Agências estaduais e municipais estudadas.

Tabela 1 – Normatização Regulação dos Serviços de Água e Esgoto (agosto/08)

Normas	Existência	
	Sim	Não
Condições da Prestação dos Serviços	8	6
Ouvidoria	3	11
Tarifas	6	8
Contabilidade Regulatória	2	12
Audiências e Consultas Públicas	5	9
Outros	9	5

Fonte: ABAR, 2008

Como demonstra esta tabela, há poucas normas relacionadas aos aspectos econômico-financeiros, tais como tarifas e contabilidade regulatória. Naqueles temas, porém, onde o setor já apresenta alguma maturidade, como condições da prestação dos serviços, já existem normas na maioria das Agências pesquisadas. Um dos fatores a contribuir para esse maior avanço foi a busca de similaridade normativa com as regras já estabelecidas para o setor de distribuição de energia elétrica. Entretanto, na área de ouvidoria, essencial para o controle social da prestação dos serviços, são reportadas somente três Agências com normas disponíveis, apesar desse serviço está implantado em várias Agências.

A maioria das Agências pesquisadas são multissetoriais, sendo os setores de energia e transportes os mais representativos. Esse panorama indica, nestas Agências poderá haver menor dificuldade para desenvolvimento e aplicação de instrumentos normativos em virtude dos ganhos de escopo proporcionado pela multissetorialidade. Entretanto, tal aspecto não diminui a importância das agências setoriais de saneamento básico.

Conforme abordado nos aspectos conceituais, a existência de quadro técnico qualificado é condição básica para o *enforcement* das Agências Reguladoras e da sua estrutura normativa. O diagnóstico apresentado no levantamento nacional revela situação adversa e projeta este contexto como um dos maiores desafios para a regulação setorial no país.

A análise do quadro de pessoal considera o *status* funcional e a capacitação desse quadro. Em relação ao *status* funcional, dos 219 técnicos do quadro de pessoal lotados direta e indiretamente nas atividades do setor de saneamento das Agências pesquisadas, somente 50 são concursados, cerca de 23% da amostra. São ainda reportados 97 cargos comissionados e 72 terceirizados. Contudo, o excesso de cargos comissionados pode representar risco de interferência política nas atividades regulatórias, além de contrariar os princípios dessa atividade. Ademais, em decorrência da rotatividade de funcionários comissionados e terceirizados, há riscos de volatilidade do conhecimento regulatório adquirido e conseqüentemente redução da quali-

ficação técnica com a entrada de novo pessoal, não preparado para os desafios inerentes à atividade. Desta forma, a situação demonstrada aponta para a necessidade de contratação de técnicos por meio de concurso público.

Outro aspecto relevante diz respeito aos salários pagos pelas Agências. Tal situação já resultou na evasão de muitos técnicos de agências federais, estaduais e municipais. Depois de qualificados, o nível salarial da Agência é insuficiente para garantir a permanência de funcionários com elevado perfil técnico.

Quanto à capacitação técnica, somente 51 funcionários informaram ser pós-graduados. Destes, 35 eram especialistas, 15 mestres e 1 doutor. Esta quantidade representa menos de 25% do total de funcionários lotados no saneamento, e sinaliza a urgência de criação de programas de pós-graduação com foco nas questões regulatórias do setor.

O Processo de Construção das Normas de Referência e as Perspectivas para a Regulação Setorial

De acordo com o art. 26 da Lei nº 11.445/07,

Deverá ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

Esta disposição legal, apesar de não explicitar diretamente o processo de elaboração de normas, indica que sua construção deve estar submetida a mecanismos de publicidade e de transparência. Com efeito, na elaboração das normas de prestação dos serviços pela Agência Reguladora, as minutas deverão ser discutidas em audiência pública com vistas a absorver o posicionamento dos diferentes atores do setor.

Esse processo deve considerar os vários estágios desses atores. Em relação aos usuários, haverá dificuldade de entendimento de temas complexos

mas que lhes afetam diretamente, principalmente o disciplinamento sobre tarifas. Assim, as entidades de defesa do consumidor e instituições de pesquisa devem ser convidadas e instigadas a contribuir de forma ativa na revisão das minutas propostas pela Agência Reguladora, como forma de minimizar a assimetria entre usuários e prestador de serviços.

Quanto ao prestador de serviços, haverá comportamento natural de que eventuais interesses corporativos venham a ser preservados nos instrumentos normativos, com riscos de ser a Agência Reguladora capturada durante o processo de elaboração das normas, mediante cláusulas que limitem a atuação independente e autônoma da Agência, como por exemplo os prazos para implementação da norma. Diante disto, a Agência Reguladora deve solicitar ao prestador de serviços justificativas técnicas quando da definição de prazos nos casos em que existem disposições transitórias para validade de pontos específicos da norma. Por outro lado, nos aspectos relevantes da prestação dos serviços para os quais se exijam grandes investimentos, poderão ser estabelecidos prazos mais flexíveis para adequação do prestador de serviços à nova regulamentação.

Assim, os períodos de transitoriedade devem ser estabelecidos com base em critérios técnicos e de acordo com o respectivo Marco Regulatório. Devem, também ser suficientes para que haja estímulo à eficiência e à melhoria da qualidade da prestação dos serviços.

Outro aspecto fundamental é a preparação da Agência Reguladora para fiscalizar as determinações expressas nos instrumentos normativos. Por exemplo, se está determinado na resolução que o prazo de execução de leitura do hidrômetro é entre 27 e 33 dias, a Agência deve dispor de mecanismos diretos ou amostrais para verificação do cumprimento deste dispositivo. Caso contrário, haverá desnecessário desgaste da Agência Reguladora perante os usuários e o poder concedente. Ao mesmo tempo, o prestador de serviços pode se sentir estimulado a infringir outros aspectos estabelecidos nas normas setoriais. Desta forma, a normatização deve ser estabelecida *vis-à-vis* a estruturação da Agência Reguladora.

Considerações Finais

Diante do contexto institucional do setor de água e esgotos no país e da incipiência do modelo regulatório, a discussão promovida nesta publicação juntamente com as Normas de Referência trará importante contribuição para a implantação efetiva da regulação nos termos da Lei nº 11.445/07. Ademais, o processo de elaboração desta publicação, mediante consulta aos diversos segmentos do setor, agregou qualidade e legitimidade à discussão proposta pela ABAR.

Assim, este livro reforça o caráter plural e democrático da ABAR e o respeito conquistado por essa associação em relação às diferentes visões e realidades do setor. Considerando o conteúdo indicativo das Normas de Referência, recomenda-se que os processos de construção em cada agência sejam transparentes e com ampla participação social, com base em consultas e audiências públicas precedidas de discussões com os atores do setor, notadamente as representações organizadas dos usuários.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. Produção normativa das agências de regulação dos serviços de saneamento básico. XIMENES, M. M. A. F; GALVÃO JUNIOR, A. C. (Coord.). Fortaleza: ABAR, 2008. Multimídia. 1 CD-ROM.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 27-40, jan./fev. 1998.

CORREA, P. et al. **Regulatory governance in infrastructure industries – assessment and measurement of Brazilian regulators**. Washington, DC: World Bank, 2006.

EHRHARDT, D. et al. **Economic regulation of urban water and sanitation services: some practical lessons**. Washington, DC: World Bank, 2007. 30 p. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/de>

fault/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/04/000020953_20070604154231/Rendered/PDF/399110Economic0regulation0WS901PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2007.

HOLT, L. Utility service quality – telecommunications, electricity, water. **Utilities Policy**, n. 13, p. 189-200, 2005.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable**: regulación de las conductas. Santiago do Chile: CEPAL, 2001. v. 2. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/9380/lcl1671PE.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2007.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; SEROA DA MOTA, R. **Marcos regulatórios no Brasil**: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. p. 163-197.

PENA, D. S.; ABICALIL, M. T. Saneamento: os desafios do setor e a política de saneamento. In: **Infra-estrutura**: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília: IPEA, 1999. p. 107-137. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte4.pdf>. Acesso em: 6 maio 2006.

PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 3-42, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1601.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2006.

PHILLIPS JR., C. F. **The regulation of public utilities** – theory and practice. Arlington, VA: Public Utilities Report, 1993.

SALGADO, L. H. **Agências reguladoras na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 52 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0941.pdf>. Acesso em: 19 maio 2007.

SAPPINGTON, D. E. M. **Principles of regulatory policy design**. Washington, DC: World Bank, 1994. 49 p. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/01/01/000009265_3961005201619/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 19 maio 2007.

2

AGÊNCIAS REGULADORAS: ALGUMAS PERPLEXIDADES E DESMISTIFICAÇÕES*

Alexandre Santos de Aragão

Professor Adjunto de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Professor do Mestrado em Regulação e Concorrência da Universidade Cândido Mendes, Professor-Visitante do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Professor de Pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas – FGV (Rio de Janeiro e São Paulo), Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP, Mestre em Direito Público pela UERJ, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Advogado.

Caros membros da Mesa, Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que nos honra com a sua audiência, Senhoras e Senhores, o tema da nossa Palestra é instigante por trazer perplexidades e algumas necessárias desmistificações, decorrentes de mudanças que vem ocorrendo em conceitos tradicionais do direito administrativo tal como majoritariamente o conhecemos.

Os questionamentos acima referidos não são oriundos exclusivamente das agências reguladoras, mas, há de se reconhecer, estes entes vêm sendo uma das sedes mais privilegiadas da manifestação destas, digamos, inovações do Direito Administrativo.

Cabe tratarmos, preliminarmente, do surgimento das agências reguladoras. Não há uma relação necessária entre o modelo de agência reguladora e desestatização. Tanto no Brasil quanto no exterior, a criação das agências reguladoras é apenas uma demonstração do movimento mais amplo de insurgência de uma administração pública autonomizada, caracterizada por

* Palestra proferida no Seminário de Direito da Regulação, promovido pela Procuradoria Geral do Estado. Procuramos, ao realizar a sua transcrição, manter a maior fidelidade possível aos termos originais da exposição oral, efetuando apenas a citação das referências bibliográficas dos autores citados.

uma autonomia reforçada em relação ao modelo tradicional de administração pública direta ou indireta, que doutrinadores como Vital Moreira¹ designam de administração policêntrica, por apresentar vários centros; ou, como denomina Sabino Cassese,² uma administração multi-organizativa.

Para este autor italiano, que sem hesitação pode ser considerado um dos maiores administrativistas vivos, a administração pública não se caracteriza apenas pela existência de vários centros de poder, mas também pelas várias formas de organização adotadas em cada um deles, havendo, por exemplo, entidades de direito privado, de direito público, “autarquias”, ditas corporativas (OAB, os Conselhos Regionais, etc.), as agências reguladoras, etc.

Aliás, não devemos nos olvidar que desde os séculos XVIII e XIX, já se verificava na França Napoleônica, a existência de, por exemplo, alguns hospitais que possuíam uma administração autônoma em relação ao Chefe do Poder Executivo.

No Brasil também se vislumbrava, desde a metade do século passado, a existência de entidades corporativas, assim como uma série de autarquias e conselhos administrativos caracterizados por possuírem certa independência em relação à Administração Central, independência esta propiciada pelo mandato fixo assegurado aos seus dirigentes.

Destarte, pode ser afirmado que o modelo organizativo das agências reguladoras já havia sido adotado no Brasil porque no início do século já havia uma série de entidades cujos dirigentes tinham o mandato assegurado por mandato. A diferença é que, à época, o Supremo Tribunal Federal considerou esse modelo inconstitucional; assim, para o Brasil a novidade do modelo “agência reguladora”, primeiro tal como nos outros países, não é absoluta e, em segundo lugar, é uma novidade mais jurisprudencial do que propriamente legislativa, em vista da reformulação do pensamento do Supremo, que apenas recentemente, ao indeferir a liminar requerida na ADIN

.....
¹ MOREIRA, Vital. *Administração Autônoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, pp. 31/5.

² CASSESE, Sabino. *Le Basi del Diritto Amministrativo*, Ed. Garzanti, Milão, 6ª ed., 2000, pp. 189 e 190.

nº 1949-0, aceitou o modelo empreendido pelas agências reguladoras no que diz respeito ao mandato fixo dos seus dirigentes, principal elemento distintivo das agências reguladoras em relação à maioria das outras entidades da Administração Indireta.

Portanto, uma primeira desmistificação: as agências reguladoras não constituem um modelo totalmente novo, apesar de nos últimos anos ter se potencializado e proliferado bastante em um contexto sócio-econômico diverso, em nosso país e no mundo ocidental como um todo.

Outras questões vêm causando divergências e perplexidades, a exemplo da legitimidade dos amplos poderes normativos das agências reguladoras diante do princípio da separação de poderes. Mas, antes de abordá-las, devemos verificar com maior detalhe a configuração destes entes administrativos independentes no direito comparado, o que nos dará importantes subsídios para a analisá-los com maior rigor científico.

As agências reguladoras surgiram inicialmente nos Estados Unidos no final do século XIX com a intitulada *Interstate Commerce Commission* – ITC dos Estados Unidos da América do Norte.

Desde então, a maior parte da regulação e da atividade administrativa *lato sensu* dos Estados Unidos se faz através de agências independentes. Por exemplo, o ente que implementa a política de seguridade social nos EUA, equiparável ao nosso INSS, é uma agência, não é reguladora, mas é uma agência (executiva).

Na Europa as agências reguladoras são denominadas de autoridades administrativas independentes e, ao contrário da América Latina, especialmente Brasil e Argentina, as autoridades administrativas independentes francesas, italianas e espanholas não são exclusivas da seara econômica, participando em grande monta da regulação do exercício de direitos fundamentais, tais como o acesso a dados, tanto privados quanto públicos, relações interraciais, etc. Na Itália, por exemplo, existe uma autoridade administrativa independente que regula o exercício do direito de greve nos serviços essenciais.

Em todos os países acima citados, inclusive nos EUA, o traço organizativo marcante é o mesmo. Estas entidades, apesar de designadas de forma diferenciada em cada país, são sempre (a) colegiadas, porque a forma colegiada propicia maior independência, garantindo a pluralidade de opinião na sua direção; (b) a nomeação dos seus dirigentes se dá por mandato fixo; e, (c) de forma geral, possuem amplo poder normativo.

Tendo em vista as características determinantes acima descritas, pode ser afirmado que em todos esses países foram argüidas as mesmas inconstitucionalidades (em torno das mesmas matérias controvertidas), que estão sendo levantadas no Brasil.

Com efeito, as questões que mais controvérsias têm suscitado entre nós são as que concernem aos poderes normativos das agências reguladoras e a garantia de mandato fixo aos seus dirigentes.

Afirma-se que o poder normativo conferido às agências reguladoras seria verdadeira delegação de poder legislativo e que a fixação de mandato a termo para seus dirigentes sobrestaria a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de dirigir toda a administração pública, uma vez que a possibilidade de livre nomeação e exoneração dos ocupantes de cargos de confiança seria condição *sine qua non* para que pudesse efetivamente comandar a administração.

Nos países anteriormente mencionados, as respectivas Cortes Constitucionais refutaram estes argumentos de inconstitucionalidade, aliás, da mesma forma como tem se portado o Supremo Tribunal Federal nas poucas decisões liminares até o momento proferidas.

Os principais argumentos do Supremo Tribunal Federal, que não destoam das linhas fundamentais adotadas pelas Cortes estrangeiras, são os seguintes: o amplo poder regulamentar não impede a supremacia da Lei porque a atuação deste poder se perfaz por *standards* pré-fixados pelo próprio Legislador; e tais entidades não afetariam o princípio da direção da administração pelo Chefe do Poder Executivo, mas apenas a idéia de uma administração napoleônica, de direção una e hierarquizada pelo Chefe do

Poder Executivo, que constitui somente uma das possíveis modalidades de direção.

Neste sentido, só recentemente veio a prevalecer a tese minoritariamente sustentada no século passado pelo Ministro Vítor Nunes Leal³ no Supremo Tribunal Federal, caracterizando a idéia de que o Chefe do Poder Executivo pode dirigir a administração, só que não uma administração napoleônica, mas a administração de um Estado pluriclassista, onde os interesses são muito complexos e díspares, não podendo estes múltiplos interesses públicos serem atendidos por uma administração institucionalizada em monobloco. Se a sociedade é complexa, a administração pública também tem que ser. Nestas circunstâncias, o Chefe do Poder Executivo vai dirigir, mas vai dirigir na forma da lei e a lei pode estabelecer diferentes matizes para essa direção.

Em uma das ADIN's propostas perante o Supremo Tribunal Federal Nacional, o Ministro Moreira Alves recusou a liminar sob a argumentação de que o modelo até então implementado era questionável. Posteriormente, em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade proposta pelo PT e pelo PDT contra a Lei Geral de Telecomunicações, o próprio Ministro Moreira Alves tornou a afirmar que o modelo era realmente polêmico, mas que refutá-lo neste momento seria impedir toda uma experiência que deveria ser feita, e por isso não declararia a inconstitucionalidade argüida, acrescentando, naturalmente, outros argumentos jurídicos.

Verificamos, assim, uma “boa vontade” das Cortes Constitucionais com o modelo organizativo das agências reguladoras. A este respeito, Jacques Chevalier, ao analisar a jurisprudência francesa a respeito das autoridades administrativas independentes, afirma: “as autoridades administrativas independentes foram aclimatadas ao arcabouço constitucional francês graças a um trabalho de interpretação notadamente jurisprudencial objetivando aparar as arestas de algumas de suas particularidades e a suavizar algumas

.....
 3 Revista Trimestral de Jurisprudência, 25/60.

das suas asperezas a fim de que fossem compatibilizadas com a arquitetura institucional”.⁴

Assim, observamos a grande tendência da jurisprudência constitucional de todos os países em que esse modelo foi adotado em compatibilizar as agências reguladoras (ou autoridades administrativas independentes) com os conceitos tradicionais do direito constitucional e do direito administrativo.

No Brasil, o fenômeno das agências reguladoras se deu em âmbito Federal, Estadual e Municipal. A maioria dos Estados Brasileiros possuem agências reguladoras multissetoriais, para todos os serviços públicos de sua competência geridos por delegatários. Peculiarmente, cabe salientar que o Município de Cachoeira de Itapemirim instituiu a Agersa, agência reguladora unissetorial que regula o serviço público de saneamento básico. No âmbito Federal, a União já instituiu nove agências reguladoras: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Agência Nacional do Petróleo – ANP, Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, e, mais recentemente, a Agência Nacional do Cinema – Ancine.

Todas as agências reguladoras, das três esferas da Federação, adotaram o modelo autárquico, sob a forma de autarquias de regime especial.

No Brasil, as agências reguladoras formalmente constituídas como autarquias de regime especial são por definição autônomas, tendo o termo “especial” o intuito de denotar uma maior autonomia.

A conceito de autonomia não é único, ao contrário, é um conceito essencialmente polissêmico, não existe “uma” definição para autonomia. Portanto, a extensão da autonomia dependerá sempre do que dispor a lei, a Constituição, o regulamento ou o diploma que conferir esta prerrogativa à entidade.

.....
 4 CHEVALLIER, Jacques. Les Autorités Administratives Indépendantes, *Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1989.

Então, as autarquias do modelo tradicional são autônomas, as agências reguladoras são autônomas e o Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, é autônomo; só que a definição destas várias autonomias estará estritamente vinculada à disciplina específica de cada um destes entes ou órgãos públicos.

As autarquias tradicionais se diferem das autarquias de regime especial, porque as segundas, via de regra, possuem maiores prerrogativas conferidas pelas leis que as instituíram, e as agências reguladoras, dentro daquela modalidade, são ainda mais autônomas, principalmente (mas não só) em razão dos seus dirigentes não poderem ser exonerados *ad nutum*.

Outra relevante questão versa sobre a expressão "independente", sempre vinculada ao conceito das agências reguladoras no Brasil, assim como nos Estados Unidos, que adotaram expressamente o nome agências reguladoras independentes, como na Europa em que tais entes são designados de autoridades administrativas independentes.

A expressão "independente" deve ser considerada mais como uma força de expressão do que um conceito em si, porque, na verdade, o que as agências reguladoras possuem é uma autonomia reforçada em comparação à que possuem a maioria das demais entidades da administração indireta tradicional.

Neste aspecto, as agências reguladoras seguiram um modelo bastante homogêneo, não havendo grandes variações a considerar. Desta maneira a autonomia reforçada verificada em todas as agências reguladoras está consubstanciada sobretudo nos mandatos fixos dos seus dirigentes, não podendo também ser desprezada a sua formação colegiada, a prévia aprovação pelo Senado Federal e a impossibilidade de recurso hierárquico impróprio – à Administração central.

Apesar de a maioria da doutrina e do próprio Supremo Tribunal Federal, outrora terem considerado inconstitucional a fixação de mandato a termo para os dirigentes de autarquias, atualmente o mandato a termo atribuído aos dirigentes das agências reguladoras vem sendo considerado como uma legítima limitação à livre exoneração por parte do Chefe do Poder

Executivo, que, afinal de contas, pode dirigir a administração pública, mas nos termos em que a lei o regulamente, desde que, e esse não é o caso, o Legislador não venha a esvaziar o seu conteúdo.

As agências reguladoras são independentes, ou seja, possuem autonomia reforçada frente à administração pública. Esta autonomia reforçada pressupõe a autonomia orgânica e a autonomia funcional. Ambas as autonomias são garantidas pela lei instituidora, tendo a segunda (autonomia funcional) o intuito de permitir que as agências reguladoras desempenhem suas funções independentemente da conjuntura política. Um importante aspecto funcional da autonomia das agências reguladoras é a vedação do recurso hierárquico impróprio, pelo qual o ato de um dirigente de uma autarquia pode ser impugnado perante o Chefe do Poder Executivo ou um seu Ministro.

As agências reguladoras exercem atividades administrativas *stricto sensu*, ou seja, exercem o poder de aplicar multas e sanções, além de editarem normas gerais e abstratas através de *standards*, de conceitos jurídicos indeterminados e de quadros legislativos; fiscalizam o cumprimento da legislação e compoem conflitos, não só entre a própria agência e um regulado, entre o poder concedente e um agente econômico regulado, como também entre privados envolvidos nas atividades reguladas, por exemplo: entre um consumidor e um delegatário de serviço público; entre duas concessionárias, pelo acesso à rede de uma delas; etc.

Estas múltiplas e diversificadas funções, mais uma vez, repita-se, não são características apenas das agências reguladoras, mas do Direito Administrativo Econômico como um todo, trouxeram desafios à clássica doutrina da Tripartição de Poderes, para a qual era, por exemplo, inadmissível que o mesmo órgão que editasse a norma a aplicasse. Assim, perguntam, como tantos poderes poderiam estar nas mãos de apenas uma entidade?

Ocorre que, também, a tradicional doutrina da Tripartição de Poderes, merece algumas desmistificações.

Karl Loewenstein⁵ já defendia a tese da divisão de funções, no sentido de se democratizar, impedir a concentração de poder. É neste sentido material de divisão de funções, com o escopo de garantia da liberdade, que as agências independentes de regulação podem ser considerados entes mais apropriados do que uma administração tradicional, por limitar parte do poder do Chefe do Poder Executivo.

A proliferação das agências reguladoras independentes nos Estados Unidos da América, mais precisamente no Governo de Roosevelt, ocorreu em fase inevitável de intervenção do poder do Estado sobre a economia.

Cabe salientar que o Congresso Norte-americano não desejava a monopolização de todo o poder intervencionista econômico nas mãos do Presidente da República. Então, em face da necessidade de o Estado intervir na economia e, concomitantemente, no intuito de evitar a concentração de poder no Chefe do Poder Executivo, foram criadas as agências reguladoras independentes, que em sentido material se encontram, desta maneira, afinadas com a Separação dos Poderes.

Cabe esclarecer que no direito administrativo econômico, sempre foi comum a utilização pela lei de *standards* para atribuição de poder normativo, sendo difícil para o Legislador abrir mão deste instrumento, já que a atividade econômica se tornou cada vez mais dinâmica e tecnologicamente inovativa, devendo, assim, também o Legislador trabalhar com mecanismos lingüísticos mais fluidos.

O Legislador não tem mais a possibilidade de prever o ritmo dos acontecimentos. Então, por impossibilidade técnica do Legislador, a lei transfere, através de *standards*, grande parte da regulação para a Administração Pública.

Para a melhor compreensão do poder regulamentar da Administração Pública em geral, e especialmente das agências reguladoras, no Estado contemporâneo, devemos também visitar um ponto da Teoria Geral do Direito, concernente ao que se deve entender por “execução” da lei.

.....
5 LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, Ariel, 1986, trad. Alfredo Gallego Anabitarre, pp. 55/6.

A doutrina administrativista tradicional, ou melhor, tradicionalista, conceitua o termo execução como sinônimo de detalhar. Chegou-se a afirmar, em frase atribuída a Geraldo Ataliba, que caberia ao poder regulamentar tão-somente “definir a cor do formulário”. Desta forma, ao afirmarem que o Direito brasileiro admite apenas regulamentos de “mera execução”, reduzem a praticamente nada o poder regulamentar da Administração Pública, distanciando-se totalmente da doutrina publicista mais atualizada e da prática institucional, não só do Brasil, como de todos os países ocidentais.

Entretanto, não é de hoje que esta tese é rebatida por doutrinadores como Caio Tácito, que, ao apreciar o poder normativo da CVM⁶, defendeu que executar seria desenvolver os objetivos e as finalidades da lei e que, atualmente, o direito funciona cada vez mais de forma finalística e não de forma condicional, ou seja, funciona muito mais na base da busca da realização dos objetivos legais do que na simples concretização lógico-substantiva da *fattispecie*.

Desta forma, como já tivemos a oportunidade de afirmar⁷, a ampla competência normativa conferida à Administração Pública econômica é necessária e inevitável para que o Estado possa efetivamente regular a economia.

Em relação às normas, tanto abstratas como concretas, editadas pelas agências reguladoras podem ser verificadas algumas peculiaridades quanto ao controle jurisdicional sobre elas incidente.

O controle jurisdicional das decisões administrativas se dá de duas formas: o controle fraco e o controle forte. O primeiro controle se resume à anulação da decisão administrativa pelo aplicador do direito, e o segundo na substituição da decisão administrativa por aquela que o Juiz prolatar.

No caso das agências reguladoras, o controle jurisdicional de suas decisões, tanto na primeira como na segunda forma, possui algumas naturais limitações, sempre ressalvado que, pelo nosso sistema de jurisdição una, ne-

6 TÁCITO, Caio. Comissão de Valores Mobiliários. Poder Regulamentar, constante do Temas de Direito Público, tomo 2, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1997.

7 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico, Ed. Forense, Rio de Janeiro, Capítulo XII.

nhuma lesão ou ameaça de lesão pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. Mas deve ser notado que em matérias de elevada discricionariedade técnica, nas quais a agência reguladora tenha decidido razoavelmente e cumprido o devido processo legal, a incidência do controle jurisdicional acarretaria a substituição do juízo conferido à agência instituída pelo Legislador para decidir tecnicamente aquelas matérias de direito econômico, pela decisão do Poder Judiciário, na verdade decisão do perito judiciário, em face da em geral inevitável falta de especialização técnica do juiz na matéria regulada.

Outro ponto de evolução do Direito Administrativo que vem tendo nas agências reguladoras um *locus* privilegiado (mas não exclusivo) de sua manifestação são os acordos substitutivos, que, por exemplo, a Agência Nacional de Saúde Suplementar vem vivenciando de forma bastante especial através da atribuição de efeitos normativos a decisões singulares das agências, o que representa uma flexibilização da distinção entre os atos administrativos de efeitos concretos e os atos administrativos normativos, assim como da noção tradicional do direito administrativo de poder-dever. Assim, verificada uma infração, a administração pública, ao invés de aplicar a sanção pré-determinada na lei celebra um acordo substitutivo, muito semelhante aos termos de ajustamento de conduta que o Ministério Público executa diuturnamente. Estes acordos substitutivos têm efeitos não apenas para o agente econômico objeto daquele ato concreto, mas efeitos generalizados por todo o setor regulado, em relação àqueles que por eles possam ser atingidos.

As agências reguladoras, também dentro do poder normativo que lhes foi conferido, possuem uma certa flexibilidade na aplicação de sanções.

Em parecer sobre o poder sancionatório da Aneel, Floriano Azevedo Marques⁸ afirmou que, apesar da lei da Aneel estabelecer uma sanção em Ufirs para determinadas infrações, poderia a agência, ao invés de aplicar a sanção, impor novos investimentos. Esta substituição da aplicação da

8 MARQUES, Floriano Azevedo. Parecer publicado na *Revista de Direito Administrativo* – RDA, vol. 221.

sanção pela imposição de novos investimentos, traduz a visão do direito finalístico, não condicional, pelo qual se busca a realização das finalidades legislativas. Sendo assim, é bem interessante e plausível a defesa, tanto dos acordos substitutivos, como da flexibilização do poder sancionatório conferido às entidades independentes, sempre tomados, contudo, com muita cautela, à luz dos Princípios da Moralidade e da Economicidade.

Pelo fato de as agências reguladoras terem se apresentado como uma certa novidade, uma potencialidade de novas feições do direito público, um ponto que tem atormentado alguns doutrinadores é a possível contrariedade, ou melhor, antinomia entre portarias das agências reguladoras e leis formais e outros setores de regulação, por exemplo, uma portaria da Agência Nacional de Saúde Suplementar que trata os planos de saúde de maneira diversa do Código de Defesa do Consumidor, ou uma portaria da Anatel definindo o controle societário de maneira distinta à da Lei das S/A.

O que para alguns doutrinadores seria inconstitucional por violação do Princípio do Paralelismo das Formas, para outros, como o espanhol Villar Palasí⁹, que adota a Teoria dos Grupos de Normas, dentro de cada setor normativo há uma lei formal e vários dispositivos que vêm em sua execução (conceito *lato* de execução acima visto), em desenvolvimento dessa lei, podendo somente acontecer aparente conflito entre normas de Grupos de Normas ou subsistemas jurídicos distintos, que seguem paralelamente um ao outro. Por exemplo, a contradição de uma portaria, de uma norma que esteja na base de um grupo de normas, com norma que esteja em lei formal de outro grupo de normas, não implica na invalidade da primeira, uma vez que estar-se-ia diante de subsistemas, de grupos de normas diferentes.

Exemplo citado de aplicação da Teoria dos Grupos de Normas sustentada por Villar Palasí é a portaria da Anatel que “contrariou” a Lei das S/A. A Lei das S/A visa a proteção do acionista minoritário, enquanto as normas

9 PALASÍ, Jose Luis Villar e EZCURRA, Jose Luis Villar. *Princípios de Derecho Administrativo*, Volume I, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho – Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 4ª ed., 1999, pp. 263/4.

expedidas pela Anatel e a Lei Geral de Telecomunicações visam à proteção do consumidor e à proteção da livre concorrência no mercado específico das telecomunicações. Apesar da “contrariedade” da Lei das S/A com a norma expedida pela Anatel à primeira vista assustar, é bastante pertinente dentro do escopo regulatório de cada entidade reguladora e de cada lei setorial.

O Mestre Canotilho¹⁰, avançando talvez um pouco em relação a esta Teoria, afirma, em contraposição à Teoria da Pirâmide Normativa Kelseniana, que o direito funciona muito mais no esquema de redes normativas, caracterizando-o como uma teia normativa. O direito, tal como o Estado, não é mais um fenômeno monobloco uníssono, o direito é multi-facetário, especializado em cada sede normativa em que atua.

Tem trazido também alguma perplexidade a doutrina italiana da deslegalização, sustentada entre nós pioneiramente por Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹¹, para a qual o poder regulamentar conferido às entidades independentes não seria apenas amplo, mas teria o condão de derrogar leis anteriores. Assim, a lei criadora de uma agência reguladora para tratar de matéria técnica, dará ao ente regulador a possibilidade de revogar normas que constavam de leis formais anteriores sobre a matéria.

Em relação à Anatel, a Lei Geral de Telecomunicações, no art. 214, inciso I, dispôs que na sua aplicação serão observadas as seguintes disposições: “os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela agência em cumprimento a esta lei”. Portanto, ao invés de as leis criadoras das agências reguladoras revogarem toda a legislação anterior de uma vez, foi implementado, no intuito de evitar um vácuo legislativo, um sistema de substituição gradativa deslegalizada.

Não se trata, portanto, de uma delegação do poder legislativo, uma vez que é o próprio Legislador que adotou esta política legislativa, podendo

¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 3ª ed., pp. 1077 a 1080, 1257 a 1264, 1291 a 1295 e 1346 a 1351.

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Agências Reguladoras (Descentralização e Deslegalização)*, in *Mutações do Direito Administrativo*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2000.

ainda sempre retomar a integridade da regulação da matéria. Nem seria propriamente o regulamento da agência que revogaria a lei anterior, mas sim a lei criadora da entidade reguladora que, ao degradar a hierarquia das leis anteriores, diferiu a sua revogação, a ser oportunamente instrumentalizada por atos normativos infralegais.

Por derradeiro, em face de todas as peculiaridades e da largueza do poder normativo das agências reguladoras, deve ser abordada a relevante indagação acerca do “déficit democrático” das entidades independentes.

Como visto, na tentativa de evitar possíveis ingerências de poderes políticos na atuação das agências reguladoras, foram instituídos mandatos a termo para os Membros de seus Conselhos Diretores, limitando-se a livre exoneração *ad nutum* destes pelo Chefe do Poder Executivo às hipóteses de justa causa. Mas a autonomia funcional conferida às agências reguladoras não deve apenas ser exercida frente aos poderes políticos, mas, sobretudo, em relação ao poder econômico regulado, que pode ser tão ou mais forte do que o próprio poder Estatal.

De toda sorte, a sua “independência” ou autonomia reforçada faz com que fiquem fora do alcance do juízo de conveniência e oportunidade dos agentes públicos político-eleitoralmente legitimados do ponto da democracia representativa. Assim, por exemplo, um novo Chefe do Poder Executivo, recém-eleito, tem que lidar com as agências reguladoras dirigidas por pessoas que seguem a política do seu antecessor.

O déficit democrático das entidades independentes pode ser suprido pela legislação, inclusive e destacadamente através da obrigatoriedade de realização de consultas e audiências públicas, inclusive acerca dos seus atos normativos, a fim de que qualquer interessado, ou seja, consumidores, poder concedente, prestadores de serviços públicos, etc., possam apresentar sugestões e críticas.

Cabe salientar que as leis que instituíram as agências reguladoras não têm fugido a esta exigência, todas elas prevendo consultas e audiências públicas obrigatórias para apreciação das minutas de atos normativos a

serem editados pelas agências, como também a participação do administrado nos processos administrativos quando se tratar de atos individuais e concretos, sob a égide do Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório, de sede constitucional.

A Lei do Petróleo, *verbi gratia*, em seu art. 19 dispõe que as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direitos dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidos de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

Pelo Princípio da Otimização das normas jurídicas e pelo Princípio da Motivação dos atos administrativos as sugestões dadas em audiência pública pelos interessados devem ser expressamente apreciadas no momento da edição do ato normativo em questão, sob pena de nulidade.

As agências reguladoras independentes devem, segundo a doutrina administrativista norte-americana do *hard look*¹², expressamente analisar as sugestões dadas nas audiências públicas previamente à edição dos seus atos normativos.

Podemos concluir afirmando que as agências reguladoras não constituem um modelo organizativo totalmente novo, nem uma mera importação norte-americana, que representa, outrossim, importantes oportunidades de renovação do Direito Administrativo como um todo. Aliás, como afirma André de Laubadère¹³, o Direito Administrativo Econômico é a vanguarda do Direito Administrativo, ou seja, ao longo da história, as mais importantes inovações do Direito Administrativo começaram em sua seara econômica.

A manutenção deste modelo organizativo dependerá, contudo, substancialmente, da efetiva superação do seu déficit democrático, sob pena do retorno a uma administração da economia centralizada, pesada e sabidamente ineficaz.

.....
 12 RUBIRA, Juan José Lavilla. La Participación Pública en el Procedimiento de Elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de América, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 142 a 146.

13 LAUBADÈRE, André de. Direito Público Econômico, Ed. Almedina, Coimbra, 1985, trad. Maria Teresa Costa, pp. 103 e segs.

3

O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO E O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Marcos Juruena Villela Souto

*Professor do Mestrado em Direito da Universidade Cândido Mendes (RJ),
Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho (RJ) e Procurador do Estado do Rio de Janeiro.*

A Regulação e os Critérios de Formação da Norma Regulatória

Cabe, inicialmente, lembrar, com brevidade, alguns conceitos que se relacionam à produção de normas gerais e abstratas fora do Poder Legislativo.

Embora a regulação normativa represente a edição de atos sem identificação de destinatários, sempre submetida ao princípio da legalidade administrativa, a norma regulatória não se confunde nem com delegação legislativa nem com os demais regulamentos e portarias, que emanam do Executivo.

É certo que em nenhum caso se pode inovar no ordenamento jurídico, eis que, por força do princípio da reserva legal, só a lei cria direitos e obrigações.

No entanto, a função regulatória é mais ampla que a simples edição de atos técnicos que não tenham caráter de imperatividade.

Também é mais ampla que a função regulamentar; esta tem sede constitucional distinta da função reguladora, conforme se vê dos artigos 84, IV, e 174 da Constituição Federal.

É certo, também, que a agência reguladora é apenas uma estrutura possível para o exercício da regulação, já que a sede constitucional foi atribuída à função (reguladora), que envolve a submissão do regulador à lei e à política sobre matéria relevante, orientada para uma determinada meta, o que enseja várias razões e possibilidades para regular; afinal, o atendi-

mento do interesse público é de difícil definição; ademais, é indispensável prevenir e corrigir as falhas de mercado.

O regulador deve zelar pela imposição de informação, sem a qual não se pode tomar decisões razoáveis, e na redução de custos de transação. Para tanto, pode adotar ferramentas regulatórias como proibições, licenças, fixação de padrões técnicos de produção, de padrões de desempenho, disciplinar subsídios, controlar preços e tarifas, impor a provisão de informações, e atribuir, na forma da lei, direitos de propriedade, bem como impor responsabilidades. Todos esses atos podem ser precedidos da edição de normas com os critérios para a sua edição.

Em síntese, a atividade regulatória expede diretrizes para a eficiente implementação da política pública sufragada, sendo esta um limite para o exercício de tal função.

Traduz-se em comandos técnicos a orientação normativa, executiva ou judicante, para a implementação de uma política pública, por meio de um conjunto de atos de controle e direção, de acordo com uma regra, princípio ou sistema.

A regulação se desenvolve, basicamente, por intermédio de normas de comando e controle, que afetam o mercado e as decisões econômicas das empresas. No entanto, ainda que por meio de normas, é uma função executiva.

Busca compatibilizar a eficiência econômica com a satisfação do usuário/consumidor, especialmente quando envolvidos monopólios, em relação aos quais devem ser minimizadas as forças de mercado por controles sobre os preços ou tarifas e a qualidade dos bens e serviços.

O sentido das normas reguladoras é, pois, interpretar as políticas públicas e corrigir falhas, por meio de conceitos técnicos, com vistas à sua execução eficiente, devendo resultar, justificadamente, de uma ponderação entre os custos e os benefícios envolvidos, maximizando estes últimos na mesma proporção em que aqueles são agravados, motivando a importância de tal limitação à liberdade de ação econômica. A lei fixa uma política setorial e

seus objetivos, criando programas, resultados e, até mesmo, barreiras (prevenção) a serem implementados no exercício da função regulatória.

Daí porque, insista-se, não se confunde a regulação, conceito econômico, com a *regulamentação*, conceito jurídico (político). A regulação é intervenção na liberdade econômica, com vistas a maximizar o benefício, ponderando acerca dos custos criados, o que exige motivação. Afinal, as agências, no Brasil, também foram criadas no intuito de criar um mercado favorável ao investimento e desenvolvimento dos setores regulados.

A legitimidade democrática e transparência devem ser garantidas pela previsão de instrumentos de democracia direta, tais como as audiências públicas e a obrigatoriedade do registro das participações e contribuições; afinal, o Legislativo não tem nem a formação técnica e nem a proximidade suficiente da pluralidade dos interesses envolvidos.

Assim, a lei deve se manter num plano de generalidade, para abrigar todas as situações a serem atendidas por normas técnicas, econômicas e financeiras, emanadas do regulador. A este fenômeno se convencionou chamar de “deslegalização”, pela qual se abre a possibilidade a outras fontes normativas, estatais ou não, de regular por atos próprios.

Logo, não há, em sede doutrinária, como sustentar que as agências reguladoras não poderiam expedir normas a respeito do funcionamento de determinado serviço público ou segmento da economia, sob o argumento de que estariam editando regulamentos privativos do chefe do Poder Executivo.

Diversamente da delegação de função legislativa, o que o legislador faz é atribuir ao regulador o papel de preencher a moldura com conhecimentos técnicos e à luz da realidade em que a lei vai ser aplicada. O legislador limita-se a estabelecer a obrigação – o dever de eficiência – e os objetivos a atingir. O regulador vai definir, por meio de atos normativos ou executivos (conforme o número de destinatários e o seu grau de conhecimento sobre o mercado), a técnica de execução da vontade da lei (não sendo lei em sentido material).

Vale esclarecer, para espancar dúvidas, que o art. 25 do ADCT não vedou o exercício de funções normativas pela Administração, limitando-se

a exigir reserva legal em relação a matérias que a CF/67 e EC nº 01/69 não a exigiam, por força da qual não foram recepcionados os atos normativos infra-legais.

A norma regulatória deve resultar de procedimento com oitiva da sociedade e das corporações (sindicatos, conselhos profissionais, câmaras de comércio, associações civis e entidades de classe) e concluído por uma ponderação tecnicamente motivada, em observância aos princípios da legalidade, da legitimidade, da eficiência e da razoabilidade.

No Brasil, as regras procedimentais que permitem o controle da edição de regulações estão na Lei de Processo Administrativo.

Tal lei, no entanto, não é específica para a edição de normas regulatórias e, destarte, não contempla o papel de um revisor, que evitaria controvérsias com as políticas regulatórias, nem um relatório do impacto regulatório, pelo qual são demonstrados os benefícios e os custos da regulação e as desejáveis alternativas.

Tanto a proposta de norma como sua motivação, demonstrando os custos e benefícios da política regulatória, devem ser precedidos de um debate público, o que concilia eficiência com legitimidade, implementando o controle social. Essa participação deve viabilizar a manifestação e a coordenação das diversas opiniões, incluindo um contraditório, devendo se decidir considerando o somatório de interesses privados, que a Administração deve harmonizar; afinal, a atividade regulatória exige uma ponderação de interesses, envolvendo o Poder Público, o consumidor/usuário e o fornecedor de bens ou serviços. Por essa razão deve ser exarada com base em critérios técnicos, que assegurem o atingimento do “ponto ótimo”. Daí porque deve ser assegurada a independência do regulador em relação aos interessados (impedindo-se a chamada “captura” do regulador).

O Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil

A Lei Federal nº 11.445/07 estabeleceu as diretrizes nacionais para a prestação do serviço de saneamento básico. No entanto, o marco regulató-

rio do serviço já se detecta bem antes, à luz dos princípios constitucionais, legais e implícitos que regem a prestação de serviços públicos.

Assim, em decorrência dos princípios da generalidade, da impessoalidade, da dignidade da pessoa humana, o serviço se submete ao princípio da universalização, devendo proporcionar acesso efetivo da população a condições mínimas de salubridade.

De acordo com o princípio da solidariedade, as tarifas devem ser módicas, podendo ser diferenciadas em função do perfil de usuário. Isto permite que determinadas categorias de usuários subsidiem outras menos abastadas.

Ainda na mesma linha, também poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Ainda com o objetivo de propiciar a universalização, os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, destinando, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços.

Por força do princípio da atualidade, os serviços devem ser prestados com a utilização de tecnologias apropriadas, mas isso deve considerar a capacidade de pagamento dos usuários, prevendo a adoção de soluções graduais e progressivas. Igualmente, devem ser consideradas as peculiaridades locais e regionais.

A sustentabilidade econômico-financeira dos serviços será assegurada, sempre que possível mediante remuneração pela cobrança dos serviços.

Não obstante a preocupação com a solidariedade, é prevista a possibilidade de interrupção da prestação dos serviços de saneamento nas situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens, quando houver necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, nos casos de negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito ou por manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e, ainda, nos casos de **inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento**

de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado. Esta última situação já era prevista na Lei Geral de Concessões de Serviços Públicos, devendo, para tanto, ser considerados os interesses da coletividade.

Por força do princípio da transparência das ações e processos decisórios, é exigido que o ente **titular da competência constitucional para a prestação dos serviços de saneamento** possua cadastro de dados e informações sistematizadas, em especial sobre as condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico; por fim, deve permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Em busca dessa visibilidade nas ações relacionadas ao saneamento, o Poder Público deverá oferecer oportunidade de participação e de controle social, por meio de audiências e de consultas públicas, bem como por órgãos colegiados de caráter consultivo.

São, pois, breves e genéricas considerações que orientarão o exercício da atividade regulatória.

A Polêmica Constitucional sobre a Titularidade

Para o exercício da função regulatória, bem como das demais, no tema em exame, o grande problema do Brasil ainda é a polêmica sobre a repartição das competências materiais para prestação de serviços públicos entre os entes Federativos.

A partilha prevista na Constituição é orientada pelo critério da predominância dos interesses envolvidos, vale dizer, nacional, regional e local.

O maior impasse se dá no caso da instituição de regiões metropolitanas pelo Estado-membro, que, segundo se discute em juízo, usurparia o interesse local.

Um primeiro entendimento é no sentido de que todos os serviços integrantes da cadeia de saneamento são de natureza municipal. No entanto,

os serviços só seriam municipais quando prestados em âmbito estritamente local; do contrário, ocorre uma modificação da competência por conta do fato da conurbação, que materializa uma regionalização do interesse. Neste caso, o Estado, por lei complementar, delimita o espaço geográfico para o seu provimento, mediante a instituição de uma região metropolitana. Não se trata de avocação ou de usurpação de competência, mas de um fato econômico, social, urbanístico, que demonstra que os interesses em jogo não se isolam ou se limitam a um município.

No Supremo Tribunal Federal se encontra, há mais de dez anos, a discussão de uma lei do Estado do Rio de Janeiro que instituiu uma Região Metropolitana, definindo os municípios que a compõem, sua organização e gestão e, também, sobre as funções públicas e serviços de interesse comum metropolitano¹.

Segundo alegado, tal norma usurpa, em favor do Estado, funções de estrita competência dos municípios que integram a Região Metropolitana, violando, assim, o equilíbrio federativo e a autonomia municipal.

De um lado, o Ministro Maurício Corrêa, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-RJ, contra a Lei Complementar nº 87/97-RJ, entendeu válida a instituição da Região Metropolitana pelos Estados, sob o argumento de:

que esse agrupamento de municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer, ao Estado, a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. Os problemas e os interesses de cada núcleo urbano passam a interagir de tal modo que acabam constituindo um sistema sócio-econômico integrado, sem que com isso possa admitir-se a ocorrência de violação à autonomia municipal, tendo em vista o comando constitucional autorizador.

.....
¹ Lei Complementar nº 87/97.

De outro lado, em seu voto, o Ministro Nelson Jobim concluiu que os dispositivos impugnados efetivamente transferiram para o Estado parcelas das competências executiva e legislativa que pertencem ao município, sob a justificativa de envolverem interesses comuns ou metropolitanos. Concluiu que as regiões metropolitanas não são entidades políticas autônomas; têm função administrativa e executiva, mas o interesse metropolitano representa o conjunto dos interesses dos municípios numa perspectiva intermunicipal. Assim, a criação das regiões só pode ser entendida a partir do princípio federativo e conservando-se a autonomia municipal. A competência estadual em matéria de aglomerações municipais se exaure na instituição e na criação de uma estrutura de organização e funcionamento dentro dos critérios trazidos pela Constituição da República.

O Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes também entendeu inconstitucionais os dispositivos contestados, embora tenha afirmado que a função pública de saneamento freqüentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum *“apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões nos termos do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal”*. No entanto, entendeu não ser compatível com a Constituição Federal a transferência integral do poder concedente, porque isto eliminaria a capacidade de auto-administração dos municípios envolvidos e, conseqüentemente, o núcleo essencial da autonomia municipal. De outro lado, a manutenção do poder concedente de cada município participante esvaziaria o conteúdo do art. 25, parágrafo 3º da CF e a própria instituição da Região Metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, bem como inviabilizaria a prestação integrada e o adequado atendimento de interesse comum, já que a inadequação da prestação da função de saneamento básico em um único município pode inviabilizar todo o esforço coletivo e afetar vários municípios próximos. Daí concluir que *“o agrupamento de municípios junto com o estado federado detêm a titularidade e o poder concedente, ou seja, cabe ao colegiado formado pelos municípios mais o Estado federado decidir como integrar e atender*

adequadamente no caso a função de saneamento básico ou, se for o caso, de outros serviços”².

Trata-se, pois, de uma orientação diversa das duas anteriores.

A Lei Federal de Saneamento Ambiental não solucionou tal controvérsia e nem poderia fazê-lo, já que não cabe à lei federal dispor sobre partilha de competências entre entidades federadas.

O tema tem sede constitucional, cabendo, exclusivamente, ao STF a interpretação da Lei Maior.

O que a lei pode prever, e assim o faz, é que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços.

Como ainda há dúvidas sobre quem é a entidade constitucionalmente competente para prestar o serviço e no intuito de compor ou prevenir litígios, a gestão do serviço tem sido promovida por meio de um “Termo de reconhecimento recíproco de direitos e obrigações”³.

Desse modo, o serviço pode ser colocado à disposição da população em áreas ainda não atendidas adequadamente, definindo-se como serão atendidas as exigências da Lei nº 11.445/07, sobre a elaboração da política pública de saneamento básico e dos planos de saneamento básico, bem como o responsável pela regulação.

No Brasil, antes do advento da Lei de Saneamento, as companhias estaduais acabavam exercendo atividades auto-regulatórias, tendo em vista que os contratos de concessão lhes conferiam certo grau de discricionariedade, especialmente porque o problema era a insuficiência técnica dos municípios nessa regulação. Só que, agora, com vistas à segurança jurídica dos investimentos, apontou-se que a atividade regulatória do serviço deveria ser desenvolvida por meio de **entidade independente**, nos termos do art. 21, incisos I e II, da Lei Federal nº 11.445/07.

² <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=86200>

³ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo estadual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Tal opção pode ser considerada de duvidosa validade.

Isto porque há outros formatos de regulação, seja por meio de estatais (que não terão poder de império), seja por meio do próprio contrato. Afinal, nem sempre é viável criar um ente regulador para disciplinar um só contrato de concessão. Vale lembrar que, na grande maioria dos casos, o serviço de saneamento representa um monopólio natural, sofrendo uma regulação diferenciada; criar uma entidade apenas para regular um contrato pode implicar oneração desnecessária dos usuários.

Os Compromissos com a Regulação do Saneamento

A regulação é tema que envolve elevada complexidade técnica.

Daí a preocupação legal de que o exercício da função de regulação atenda ao princípio da independência decisória. Só que, com a preocupação de evitar o seu exercício por autoridades políticas, previu a autonomia administrativa, orçamentária e financeira da **entidade** reguladora.

Descarta, pois, a figura do **contrato regulatório**, a qual, no âmbito do princípio federativo, poderia ser cogitada por Estados e Municípios.

O que se quer, efetivamente, é a transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

A regulação terá como principais objetivos estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

A regulação, seja ela normativa, executiva ou judicante, **envolve uma ponderação entre os custos e benefícios** para todo o setor, como fruto de uma **decisão colegiada**, a partir da concretização do **princípio democrático**, que exige que se abra a oportunidade de participação, para que os interesses em tensão sejam conhecidos e apresentados ao regulador para serem objeto de ponderação.

Ainda que se trate de produção de normas, a regulação, frise-se, é função administrativa, não representando nem delegação (de competência legislativa) nem regulamentação (privativa do Chefe do Poder Executivo); cabe à lei criar a obrigação, e ao regulador fixar o método para o seu cumprimento. Isso pode se dar tanto por meio de normas (*rulemaking*) como em decorrência de atos concretos (*adjudication*), conforme o maior ou menor grau de conhecimento sobre o setor e o número de destinatários envolvidos.

No setor de saneamento, a **moldura regulatória** está centrada na Lei nº 11.445/07, a partir da qual são firmados os **contratos**, voltados para a universalização do serviço, fixação de tarifas módicas, e ampliação da qualidade do serviço.

O contrato representa a formatação jurídica de decisões políticas (do concedente) e econômicas (do concessionário), representando um limite ao exercício da atividade regulatória.

Destarte, não pode o regulador exercer prerrogativas inerentes aos contratos administrativos, já que não poderá substituir as políticas públicas fixadas pela autoridade política, nem criar novas obrigações que não tenham sido pensadas sob o aspecto econômico pelo concessionário. Deve promover a defesa do equilíbrio econômico e partilha de ganhos de eficiência.

O **princípio da eficiência** é o principal parâmetro de exercício da função regulatória, já que a intervenção dela decorrente exige ponderação entre custos e benefícios, bem como o equilíbrio do sistema. Para isso, impõe-se a observância do **princípio da proporcionalidade** e do **princípio democrático**, para que, por meio da participação, os interesses sejam identificados e sopesados, toda vez que houver restrição de direitos. Trata-se do **princípio**

do devido processo legal, voltado para a legitimação da ação administrativa por meio de um procedimento a ser decidido com observância do **princípio da motivação**, considerando as contribuições da sociedade nas audiências e consultas públicas. Mais que isso, a **motivação** deve ser **técnica**, editada por quem tenha conhecimento **específico** sobre aquele setor, em obediência ao **princípio da especialidade**. Só assim se permite o controle de atendimento do **princípio da moralidade**, evitando as capturas econômicas e políticas e permitindo o atendimento da **finalidade** de interesse público.

A regulação voltada para a eficiência deve buscar a fixação de um método para a concretização dos princípios da generalidade (**princípio da isonomia**), regularidade, cortesia, atualidade e modicidade de custos.

Como dito, a lei parte de uma pré-compreensão de que para viabilizar uma regulação independente, técnica e despolitizada, seria indispensável o seu exercício com autonomia em relação ao poder central, por pessoa jurídica diversa, garantindo-se aos seus dirigentes um mandato fixo não coincidente com o do Chefe do Poder Executivo; para implementação do formato por ela escolhido (à revelia de Estados e Municípios), isso exige a forma autárquica, que autoriza prerrogativas de império, com personalidade de direito público, o que exclui a descentralização para empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

A Regulação de Redes e a Preservação da Competição

A gestão de redes e as dificuldades para a instituição de um modelo concorrencial levaram ao surgimento das agências, voltadas para a introdução de um cenário competitivo em substituição ao monopólio gerido pelo Estado.

Isso se reproduz no setor de saneamento, cujo desenvolvimento se deve às estatais estaduais, para as quais os municípios teriam delegado competência executiva. Como o modelo se esgotou, os municípios não tiveram condição de receber os serviços. A conclusão é a exigência de capacidade econômica.

No entanto, as agências só serão decisivas para o desenvolvimento se resolverem problemas já detectados mundialmente (conforme relatório da

OCDE), tais como a falta de transparência, a falta de recursos humanos, a falta ou insuficiência de prestação de contas e de resultados (*accountability*), integração com os sistemas de defesa da concorrência, do meio ambiente e do consumidor.

É necessária maior transparência na produção de normas, o que decorre da baixa qualidade nos processos de participação, bem como na implementação e revisão das normas, num maior rigor na nomeação de dirigentes, na prestação de contas e na avaliação de desempenho; impõe-se maior permanência e estabilidade das instruções.

Todos esses problemas se agravam no saneamento, dada a sua característica de monopólio natural.

A regulação dos serviços em rede, como monopólios naturais que são, é do tipo “substitutiva do mercado”; isto significa que a regulação deve induzir a eficiência por meio da criação de um cenário artificial de competição, adotando parâmetros de eficiência a partir de dados obtidos em outros cenários.

Destarte, para que se tenha um projeto regulatório que viabilize investimentos, é fundamental assegurar transparência e motivação dos cenários apresentados aos investidores, com observância aos princípios e preceitos constantes da Lei de Processo Administrativo.

O complicado é que a disputa de competências se dá entre Estados e Municípios e a Lei de Processo Administrativo é federal, havendo quem não a aceite como norma geral; com isso, não se tem um padrão de regulação ou uma jurisprudência regulatória bem definidas.

Há, também, dificuldade de fixação de um padrão de delegação nos serviços de saneamento, cujas realidades de prestação são distintas, a exigir diferentes formatos de atuação do Estado, como prestador ou como regulador, sendo, ainda, variados os critérios de outorgas de serviço público na Federação brasileira, que se pautam pelas bacias hidrográficas.

É em função dessa realidade da qualidade da regulação e do número reduzido de empresas reguladas, dado o modelo federativo brasileiro, que

surge a idéia de se regular por contratos, de modo a se pactuar a carga de regulação incidente sobre a atividade regulada.

Pedro Gonçalves sustenta a idéia de um **contrato regulatório**⁴, pelo qual se busca reduzir riscos, instituindo-se uma regulação previsível, não sujeita a exageros de discricionariedades regulatórias; é a implementação da consensualidade. Trata-se do conceito de administrar e governar por contrato, criando uma idéia de estabilidade e negociação sobre as decisões regulatórias, ampliando a transparência e, com isso, sua eficiência. A previsibilidade e a programação ensejam o direito dos regulados não serem surpreendidos por novas decisões. Para uma regulação futura, substitui-se a discricionariedade da regulação por uma regulação negociada e contratualizada. Com isso, se cria um cenário mais favorável aos investimentos.

Sobre a eficácia da regulação por contrato no setor de saneamento básico, vale transcrever trecho do Relatório de Pesquisa nº 10, intitulado “Poder

.....
4 Sobre o tema ver GONÇALVES, Pedro. Palestra no III Congresso Ibero-Americano de Regulação Econômica, da ASIEM, realizado em São Paulo, 2008. Das anotações da referida conferência, cite-se: *A expressão “contratação regulatória” nasceu nos EUA, nos anos 1990, para referenciar uma realidade, que não é propriamente de um contrato (em estudo que tratava da expropriação regulatória e do contrato regulatório). As empresas de eletricidade que atuavam no segmento monopolista tinham algo como “um contrato não escrito”, com o Estado, calcado na boa-fé. Ao longo do século XX foram fazendo investimentos até que o Estado resolveu liberalizar e extinguir os monopólios. Houve um “contrato implícito” e se o Estado quebrou as regras, “quebrou” o contrato implícito. Isso cria a obrigação de ressarcir os prejuízos, sob a forma custos de transação para o mercado. Assim, é preciso saber se os modelos de regulação são suficientemente seguros para viabilizar garantias de uma regulação previsível, parcial, objetiva e segura. O problema da discricionariedade regulatória dos riscos da regulação, em síntese, os limites da discricionariedade do legislador, podem baixar o risco do investidor. Este é o papel do contrato regulatório. O direito regulatório é um direito administrativo diferente do clássico, em face do número limitado de regulados e de autoridades reguladoras; o diálogo regulatório é fácil e acessível. Outra diferença é o contato permanente e contínuo com o administrado – o que não ocorre no Direito Administrativo clássico (que é geral, para expedir licenças, autorizações, cobrar tributos). Isto é a imagem de uma regulação contratual, que é contínua. Assim, a regulação, como fenômeno de intervenção pública, induz um leitura contratual. O regulado é um agente do Estado. Outra idéia é a Administração por contrato – Government by contract – pelo qual o Estado deve passar do paradigma da autoridade para o consenso. Em Portugal, esta a idéia resulta num Código dos Contratos Públicos. Isto também aproveita o contrato regulatório, já que Kelsen já sustentava que o contrato coloca a idéia de previsibilidade e programação. A idéia de contrato envolve estabilidade e equiparação, impedindo o excesso da autoridade e da surpresa. Logo, as decisões regulatórias devem ser negociadas e transparentes – “conversas regulatórias”. Previsibilidade e a programação ensejam o direito dos regulados não serem surpreendidos por novas decisões que rompem as bases. A idéia de contrato regulatório vai criar as bases de uma regulação futura, substituindo a discricionariedade da regulação por uma regulação negociada e contratualizada.*

Concedente e Marco Regulatório no Saneamento Básico” elaborado pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas⁵:

A regulação por contrato administrativo, que alguns denominam como regulação do processo, é um mecanismo de regulação bastante eficaz, utilizados por vários países, como é o caso da França. O grau de adaptabilidade às peculiaridades locais que pode ser atingido na regulação por contrato faz com que este seja um sistema adequado ao setor de saneamento básico, no qual as diferenças regionais têm um impacto muito forte sobre a natureza, a qualidade e custo do serviço.

Claro que a grande preocupação, em todos os cenários, continua a ser a captura do regulador, seja pelo governante, que precisa sobreviver politicamente, seja pelo empresário, o que exige um controle para a produção de decisões autônomas, de modo a se preservar a sua essência, pautada em fundamentos econômicos. Daí a importância do controle social sobre as agências e sobre as nomeações dos dirigentes

A regulação deve exigir das empresas a adoção de critérios de governança corporativa e transparência, já que lidam com *essential facilities* e com a escassez de recursos hídricos.

O desafio é criar um ambiente Competitivo.

Para tanto, pelo critério da *Yardstick Competition* se dá a criação de uma referência de competição, como se ela se desse a partir de um parâmetro de eficiência, artificialmente criado.

Todavia há no setor de saneamento aspectos específicos.

A ausência de competição se dá no regime de serviço público. No entanto, há uma assimetria de regimes jurídicos no que concerne à atividade desenvolvida por competidores não submetidos a tal regime.

Por exemplo. As concessionárias têm sustentado a impossibilidade de comercialização de água advinda de solução alternativa de abastecimento, em face das disposições contidas no art. 45 da Lei Federal nº 11.445/07⁶.

⁵ Cadernos de direito GV. Relatório de pesquisa nº 10, São Paulo. Março/2006.

⁶ No Estado do Rio de Janeiro cabe citar os Decretos Estaduais nºs 40.156/2006, art. 11, e 553/1976, bem como Portaria SERLA nº 555/2007, arts. 7º e 8º.

Nesse passo, ressalte-se haver diferença entre a comercialização de água proveniente de poços artesianos e outras formas de abastecimento alternativo de água.

A utilização de poços artesianos deve obedecer às exigências previstas na lei federal e nas leis estaduais de recursos hídricos.

Daí porque, nesse passo, o marco regulatório do saneamento deve considerar a existência de direitos previstos na Lei Federal nº 9.433/93, que dispõe sobre o gerenciamento dos recursos hídricos⁷. Tal norma, em seu art. 12, fixa um direito subjetivo à obtenção da outorga de uso da água:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

7 No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 3239/1997 prevê, em seu art. 41, uma harmonização entre o uso dos recursos hídricos e o sistema de saneamento: *Art. 41. Na implementação da Política Estadual e Recursos Hídricos, cabe aos poderes públicos dos Municípios promover a integração da mesma com as políticas locais referentes a saneamento básico, uso e ocupação do solo, preservação e conservação ambientais, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas e meteorologia; a níveis federal, estadual e municipal.*

De outro lado, o art. 45 da Lei nº 11.445/07 também tem uma preocupação com o equilíbrio financeiro e com a justa competição:

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 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.

O fato é que há razões de saúde pública, além das questões ambientais e de viabilização dos serviços de saneamento básico universal, que justificam a existência de normas legais, regulatórias e regulamentares que justificam uma regulação técnica e econômica sobre a comercialização de águas extraídas de poços artesianos.

A convivência do sistema de fornecimento público com o alternativo de abastecimento de água não exige subsidiariedade, razão pela qual a utilização do meio alternativo pode ocorrer de forma simultânea ao fornecimento público, mas sempre sob regulação.

Fundamental, pois, o papel do regulador, na fiscalização e na adequação das exigências previstas nas legislações federal e estaduais referente aos recursos hídricos, com vistas à justa competição e à preservação da saúde e do meio ambiente.

Cite-se, ainda, a questão dos carros-pipa, que ora atuam em regime de livre iniciativa, sem os mesmos requisitos regulatórios, ora por meio de intervenção do Poder Judiciário nos contratos de concessão.

São comuns os casos de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público em face de concessionárias de águas e esgotos, com liminares determinando o abastecimento de cem por cento da população de muni-

cípios, incluindo tanto a área urbana como a rural, seja por canalização ou, não havendo tal infra-estrutura, por meio de carros-pipa; as decisões fixam prazos exíguos, a contar de cada solicitação de cidadão morador da Comarca, sob pena de multa diária.

Alegam as concessionárias vitimadas por tais decisões oriundas de autoridade externa ao concedente e ao regulador, que elas rompem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, eis que elevam os seus encargos de forma não assumida no momento das propostas nem constantes nos editais, bem como retiram-lhes o direito de implantar os sistemas e atender a população sob as metas previstas no contrato.

Nem o regulador nem o concedente podem ficar alheios a tais impactos.

A obrigação de prestação do serviço público de abastecimento de água é do Poder Público, conforme prevê o art. 175, CF. É claro que pode haver a delegação desse serviço, por meio de concessão ou de permissão, garantindo ao concessionário o direito ao equilíbrio entre os custos e o proveito a ser auferido, tudo nos termos do art. 23 da Lei nº 8.987/95. No entanto, o dever de atendimento **universal** é do Poder Público, que pode ou não delegar toda essa responsabilidade.

Se o fez, por meio de previsão contratual, é preciso **apurar se o concessionário está ou não cumprindo o pactuado**.

Esta é uma tarefa que deve ficar explícita na competência regulatória, preferencialmente por meio de comandos normativos, que se incorporam às cláusulas relacionadas à fiscalização dos contratos.

No caso do concessionário estar em dia com suas obrigações, não pode o Judiciário, por provocação do Ministério Público, invadir matéria de competência administrativa para inovar o contrato, criando a obrigação (de fornecer água por meio de carro-pipa), se tal técnica de atendimento não foi prevista no instrumento delegatório.

Nem mesmo o regulador pode fazê-lo. Ao revés; o que lhe cabe é disciplinar a competição predatória e zelar pelo equilíbrio dos contratos.

Quando muito, o Judiciário ou o regulador, na regulação judicante, poderia declarar a invalidade de suas cláusulas, mas nunca estabelecer novas, quebrando o equilíbrio contratual.

Em qualquer situação, se não houve descumprimento do contrato ou se não foi prevista no contrato, a inovação não pode ser suportada pela concessionária sem que o concedente seja forçado a reequilibrar a relação, sob pena de, não sendo viável a amortização dos investimentos ao longo do contrato, ser chamado a ressarcir pelos bens reversíveis e a indenizar os prejuízos decorrentes do desequilíbrio.

Mais uma vez, o regulador deve tomar a frente desse tipo de litígio e resolvê-lo tecnicamente. Afinal, o concedente sempre pode apresentar, em sua defesa, que a prestação universal está sujeita ao **princípio da reserva do possível**, especialmente em função da existência de **disponibilidade orçamentária**. Pode, também, demonstrar que os concessionários têm lucros com a venda de água por meio do carro-pipa – sem, portanto, os ônus das obras físicas de construção de dutos, angariando novos usuários antes do momento contratualmente previsto – o que não gera as obras de infraestrutura, que criam empregos e reduzem a circulação perigosa de veículos. Vê-se, pois, que há questões econômicas, urbanísticas e sociais, que exigem uma intervenção técnica e política, que não cabe ao Judiciário; daí a relevância da compreensão do regulador, que tem formação técnica como condição para ser investido no cargo.

Claro que o argumento, em matéria de fornecimento de água – serviço indispensável à sobrevivência e à proteção da saúde humana – **o princípio da dignidade da pessoa humana** é valor superior praticamente imponderável.

Há, portanto, uma decisão política a ser tomada diante das informações de fato e de direito pertinentes. Cabe avaliar se o concedente pretende defender a concessão como pactuada, no Judiciário, perante o regulador ou recompor o equilíbrio contratual, no caso de, quedando-se inerte, a concessionária vir a ter que suportar as conseqüências da decisão contratual que inova o contrato.

A Regulação de Polícia sobre a Livre Iniciativa

Essa competição entre “serviço público” e “atividade econômica em regime de livre iniciativa” é tema de fundamental importância para a atuação do regulador, especialmente para reprimir práticas desleais.

Os serviços alternativos, que não são concedidos nem se adequam ao conceito de serviços públicos, exigem fiscalização rigorosa, para não afetar a prestação regular daqueles vocacionados ao atendimento do interesse geral. Em outras palavras, mesmo nos casos em que a atividade não se amolde ao conceito tradicional de serviço público, o interesse geral sobre ela e o impacto do seu exercício sobre o serviço público legitimam a atuação fiscalizadora e reguladora da agência, de modo a não expor o usuário e o consumidor, bem como a sociedade em geral, a riscos decorrentes do abuso de liberdades. Nesse passo, é inequívoca a competência do regulador para reprimir as ilegalidades cometidas, sobretudo, por terceiros que sequer disponham de titulação para o desenvolvimento da atividade. É a polícia administrativa, incluída na função de regular, como tarefa de identificar a prestação ilegal do serviço, para a defesa não só do equilíbrio dos contratos firmados, como, em especial, da segurança dos administrados expostos a práticas contrárias ao ordenamento. Confira-se o ensinamento de Juarez Freitas⁸:

“Menos do que “poder”, proclama-se a **obrigação estatal de praticar limitações regulatórias**, inclusive de conter a si próprio (o poder de polícia não se exerce apenas contra particulares, convém sulcar), ao fiscalizar, prevenir e, em último caso, reprimir o exercício dos interesses (não propriamente direitos) que não se mostrarem em sintonia com a promoção efetiva dos intangíveis direitos fundamentais em bloco.” (os grifos não são do original)

Tanto na iniciativa estatal como na iniciativa privada o exercício das atividades econômicas se submete a uma disciplina de polícia administrativa, que tem por objetivo resguardar a segurança do administrado.

.....
⁸ FREITAS, Juarez. Poder de polícia administrativa: novas reflexões. In Boletim de direito administrativo. São Paulo: NDJ, 2006, n. 6, p. 668.

Como é dever do regulador zelar pela qualidade do serviço público e pela “justa” competição, tem ele uma legitimação de polícia administrativa, implícita, para normatizar e reprimir as práticas de concorrência desleal, que podem ensejar o desequilíbrio das finanças dos prestadores do serviço.

Outro campo importante de regulação envolve a conduta dos fornecedores de insumos.

Estes, igualmente, atuam num cenário de pouca competição, diante do monopólio. Se há um único comprador dos insumos, o ambiente é, naturalmente, pouco competitivo, o que pode afetar a eficiência. Nesta seara, reforça-se o papel dos órgãos de defesa da concorrência e a citada necessidade de interação.

Também há outro aspecto relevante, que envolve a competição entre serviços em regime de concessão e os serviços prestados diretamente, ou, ainda, aqueles prestados em regime de PPP. Afinal, a competição da concessão comum com a patrocinada ou administrativa, quando viável, pode quebrar os concessionários que não recebem aporte de recursos públicos. Este é mais um problema que pode surgir da prestação municipalizada dos serviços nas aglomerações urbanas (que deveria justificar a atração da competência para os Estados, por meio da instituição de regiões metropolitanas). Um município pode, perfeitamente, desenvolver uma PPP e admitir a captação de receitas acessórias junto a usuários de municípios vizinhos.

Aliás, a disciplina da captação de receitas acessórias, complementares, alternativas e a exploração de projetos associados – que, até o momento, não obtiveram um consenso na doutrina ou na jurisprudência – também deve ser objeto de regulação, com vistas ao atendimento do princípio da modicidade das tarifas neste setor essencial à vida humana e ao meio ambiente.

Conclusão

A regulação é limitada pela lei, mas é atividade administrativa, que não se confunde nem com a regulamentação nem com a delegação de poderes

legislativos, sendo seu marco regulatório, no âmbito do saneamento, bem mais amplo que as meras disposições da Lei nº 11.445/07.

A atividade regulatória, no âmbito normativo, no campo do saneamento básico deve considerar um cenário em que tal serviço se desenvolve, basicamente, por meio de redes, sendo pequena a possibilidade de competição.

Ora, considerando que é a competição que motiva o atingimento da eficiência, impõe-se uma atuação rigorosa do regulador, na disciplina de um setor essencial à saúde e ao meio ambiente. Afinal, aqui se lida com um recurso escasso.

A intensidade da atividade regulatória não pode, por outro lado, prejudicar os investimentos, o que exige transparência, por meio da participação e da ponderação, seguida de motivação técnica, entregando tal mister a um colegiado que preencha os requisitos para o desenvolvimento ótimo da função.

A negociação voltada para o consenso e para a prevenção e composição de conflitos é igualmente fundamental para preservar a confiança dos interessados e o aporte de recursos necessários para o atendimento desse vital setor.



ASPECTOS TÉCNICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS DO SETOR DE SANEAMENTO – UMA VISÃO JURÍDICA

Alessandra Ourique de Carvalho

Advogada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Especialista em Direito Processual Civil pela PUC/SP, Sócia Coordenadora da área de Direito Empresarial, Regulatório e Infra-Estrutura do Escritório Rubens Naves, Santos Jr, Hesketh – Escritórios Associados de Advocacia.

Rubens Naves

Advogado, pela PUC/SP, da qual é Professor Licenciado, Sócio Fundador de Rubens Naves, Santos Jr, Hesketh – Escritórios Associados de Advocacia, Consultor de Empresas, Associações e Fundações, integrando Grupos de Trabalho na Esfera Governamental e Delegações Internacionais, Fundador e Conselheiro da Transparência Brasil e do Instituto Pro Bono.

Introdução

Após mais de vinte anos de tentativas para definir um marco regulatório para o setor de saneamento, foi editada a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, com base no que dispõe o art. 21, inciso XX, da Constituição Federal, que atribui competência à União Federal para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico.

A concepção de um marco regulatório, especialmente para um setor com questões complexas ainda pendentes de definição, reduz significativamente o nível de incertezas das entidades federais, estaduais e municipais e do empresariado em geral, pois a ausência de regras claras, além de fragilizar o setor, inibe potenciais investimentos.

A definição de saneamento básico dada pela Lei nº 11.445/07 envolve um conceito mais amplo – muito mais próximo do conceito de saneamento ambiental –, abrangendo não apenas o abastecimento de água potá-

vel e o esgotamento sanitário, mas também a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Dentre outros acertos, a Lei nº 11.445/07 inovou ao condicionar a validade dos contratos firmados não apenas à existência de entidade reguladora absolutamente independente, mas também à elaboração de documentos indispensáveis ao acompanhamento da prestação dos serviços, como o plano de saneamento, o estudo de viabilidade econômico-financeiro da concessão e as metas de expansão e de investimentos.

Os princípios fundamentais, o exercício da titularidade e a prestação regionalizada dos serviços ganharam um capítulo específico, assim como o planejamento, os aspectos econômicos, sociais, técnicos e o controle social.

Foi estabelecida a Política Federal de Saneamento Básico e instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – Sinisa, que disporá de dados e indicadores que facilitarão a atuação de planejadores públicos e privados e também do ente regulador.

A Lei do Saneamento, ainda, alterando a redação do art. 42, da Lei nº 8.987/95 (“Lei de Concessões”) fixou prazo para regularização das concessões precárias, vencidas, com prazo indeterminado, sem instrumento de formalização e que possuam cláusula prevendo prorrogação (outorgadas antes da vigência da Lei nº 8.987/95), estabelecendo diretrizes, na hipótese de retomada dos serviços pelo Poder Concedente, para o cálculo e o pagamento da indenização eventualmente devida aos atuais concessionários.

Os avanços que a Lei nº 11.445/07 trouxe são inquestionáveis. Entretanto, algumas questões ainda precisam ser enfrentadas, de modo a viabilizar o ambiente regulatório ideal.

Paralelamente, a partir das diretrizes nacionais, é necessário criar um conjunto normativo e institucional destinado à concepção e operacionalização do ente regulador, sua interação com outros órgãos, com os titulares, prestadores e usuários em geral.

Nesse contexto, a regulação e a normatização, especialmente dos aspectos técnico-operacionais e econômico-financeiros, que são o objeto central desse capítulo, são de extrema relevância, na medida em que propiciarão mecanismos para garantia da prestação adequada e a compatibilização entre a justa remuneração do prestador e a universalização dos serviços.

Desafios Preliminares

Algumas questões ainda pendentes de solução

Antes de abordar especificamente alguns aspectos técnicos, econômicos e sociais do saneamento básico, é necessário discorrer a respeito de importantes questões ainda não resolvidas, a eles intrinsecamente ligados.

Os principais problemas ainda pendentes de solução podem ser assim sintetizados: a) a definição da titularidade dos serviços; b) a eleição, concepção e funcionamento dos entes reguladores independentes; c) a regularização das concessões em andamento; e d) a compatibilização entre as normas atinentes à prestação dos serviços e aquelas relativas à gestão dos recursos hídricos.

O problema mais antigo se refere à atribuição da titularidade dos serviços de saneamento básico, especialmente em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos¹.

Ao contrário do que ocorre com outros serviços públicos, a Constituição Federal vigente não estabeleceu de forma expressa a competência para os serviços de saneamento básico².

É a partir, portanto, de uma interpretação da Constituição Federal que a titularidade dos serviços de saneamento básico deve ser definida.

.....
 1 O surgimento das aglomerações urbanas está relacionado a um forte processo de urbanização e centralização, inicialmente contemplado na Constituição de 1934 e aprimorado nas Constituições que a sucederam até a atual concepção da Carta Magna de 1988.

2 Os serviços de energia elétrica e telecomunicações, por exemplo, foram atribuídos expressamente à União Federal; os serviços locais de gás canalizado, por seu turno, aos Estados e os de transporte coletivo aos Municípios.

Como regra geral, a titularidade tem sido indiscutivelmente atribuída ao Município, sob o fundamento de que o saneamento básico é, predominantemente, um serviço de interesse local (conforme art. 30, V, da Constituição Federal).

Foi a partir do surgimento de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados Urbanos que a controvérsia se instaurou.

De um lado, os que reafirmam a titularidade Municipal, de outro, os que defendem não se tratar de um interesse meramente local, já que transcende interesses isolados de cada Município, em razão das inúmeras peculiaridades e da patente integração geográfica e operacional de sistemas. Estes últimos passaram a sustentar que os serviços nessas regiões devem ser considerados de interesse comum, e a titularidade atribuída ao Estado (conforme art. 25, § 3º, da Constituição Federal).

A Lei nº 11.445/07 não resolve a disputa entre Estados e Municípios pela exploração dos serviços de saneamento, nem poderia, na medida em que a definição de competência de entes federativos não pode ser definida em Lei infraconstitucional.

A questão da titularidade nas regiões metropolitanas, a partir da interpretação do texto constitucional, está atualmente sob análise do Supremo Tribunal Federal, no bojo de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade³.

Esse problema toma relevância na medida em que a indefinição, na prática, tem obstado uma série de ações. A assinatura de instrumentos/contratos que formalizem as relações dos atores envolvidos, por exemplo, a instituição do ente regulador, a edição de normas e parâmetros relativos aos serviços e demais providências importantes.

.....
3 ADI nº 1842/RJ e ADI nº 2077/BA. Dos votos até então proferidos em ambas as ações extrai-se, em síntese, uma tendência à preservação da autonomia municipal e a conseqüente atribuição da titularidade ao conjunto dos Municípios que integrem a região, não isoladamente ao Estado, que só se incumbiria da função de instituir a Região Metropolitana, não avocando para si a competência exclusiva dos serviços.

A obrigatoriedade da existência de ente regulador absolutamente independente como condição de validade dos contratos é mais um ponto introduzido pela Lei nº 11.445/07 e que também merece especial atenção.

O saneamento básico, até então, esteve à margem da regulação ideal. O rompimento da concentração da execução, regulação e fiscalização em um único ente representou um imenso avanço para o setor.

O desafio nesse caso está adstrito não apenas à concepção de um marco legal e institucional para a criação e operacionalização do ente regulador, visando à eficiência e ao aprimoramento dos serviços regulados, mas, antes disso, à definição do titular dos serviços e, também, do âmbito federativo no qual a regulação se instalará.

Como é o titular quem define o ente regulador e fiscalizador dos serviços, nas regiões em conflito, nas quais a titularidade é disputada, pode haver indefinição quanto ao exercício da atividade regulatória.

Nas demais regiões, muito embora a Lei nº 11.445/07, em tese, tenha admitido a atividade reguladora no âmbito federativo do titular, sua viabilidade tem sido, na prática, questionada.

Outra questão relevante refere-se às concessões irregulares em vigor, reguladas pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, nos termos do art. 175 da Constituição Federal.

As novas disposições trazidas pela Lei nº 11.445/07, alterando a Lei nº 8.987/95, especificamente em seu art. 42, fixou prazo de validade das concessões precárias, vencidas, sem instrumento de formalização e que vigorem por prazo indeterminado (outorgadas antes da vigência da Lei nº 8.987/95), além de estabelecer diretrizes para o cálculo e o pagamento de eventual indenização por investimentos não amortizados pelos concessionários até o término da concessão.

Segundo a nova redação, as atuais concessionárias estão legitimadas a permanecer no exercício da concessão até que sejam efetuados todos os levantamentos necessários ao cálculo de eventual indenização devida pelo

poder concedente ao concessionário⁴.

Mesmo passados praticamente treze anos de vigência da Lei de Concessões, o cenário atual no Brasil ainda aponta para a existência de inúmeras concessões fáticas – muitas delas nunca formalizadas por contrato –, vencidas, a vencer ou que vigoram por prazo indeterminado.

Nesse contexto, os prazos de regularização estabelecidos pela Lei nº 11.445/07, a abrangência da Lei⁵, as disposições relativas às situações nas quais o poder concedente e o concessionário não entrem em acordo⁶, assim como o prazo e a forma de pagamento da indenização eventualmente apurada, são algumas das questões que têm suscitado discussões.

Enquanto não regularizadas as inúmeras concessões em curso, priorizando-se o interesse público e preservando-se os interesses tanto dos poderes concedentes como dos concessionários, torna-se difícil a implantação de normas regulamentares para as regiões em conflito.

Por fim, mencione-se a importância da integração entre as normas atinentes à prestação dos serviços e aquelas relativas à gestão dos recursos hídricos.

.....
4 O regime jurídico anterior estabelecia que a validade das concessões outorgadas antes da vigência da Lei nº 8.987/95 permaneceriam válidas pelo prazo do contrato ou do ato de outorga; dispunha que, vencido o prazo da concessão, seria promovida uma nova Licitação pelo Poder Público; que as concessões precárias, com prazo vencido e por prazo indeterminado permaneceriam válidas pelo tempo necessário aos levantamentos e avaliações (mínimo 24 meses). A nova redação do art. 42 da Lei nº 8.987/95 dispôs que as concessões precárias, vencidas, com prazo indeterminado, sem instrumento de formalização ficam prorrogadas até 31.12.2010, desde que cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições até 30.06.2009 (conforme § 3º): I. Levantamento dos dados necessários aos cálculos da recomposição patrimonial do Concessionário; II. Acordo entre Concedente e Concessionário sobre os critérios para o cálculo da indenização. Todos os dados apurados, segundo estabelece a Lei, devem ser auditados por instituição especializada eleita de comum acordo entre as partes; III. Ato formal do Concedente autorizando a prestação precária dos serviços, por 6 meses, renovável até 31.12.2008 (com a comprovação do cumprimento dos itens I e II).

5 Em diversas situações, dentre as quais se destacam: i) Contratos de concessão firmados antes da vigência da Lei nº 8.987/95; ii) Contratos de concessão firmados durante a vigência da Lei nº 8.987/95; iii) Contratos vencidos antes da edição da Lei nº 11.445/07; iv) Contratos vencidos após a edição da Lei nº 11.445/07.

6 Isso porque a definição das regras e critérios aplicáveis à rescisão da concessão e à apuração de eventuais indenizações por investimentos não amortizados é pré-requisito para a programação das atividades a serem cumpridas.

A água, além de indispensável à vida, é um bem finito e escasso, pelo que deve ser eficazmente preservado.

Muito embora os serviços de saneamento básico estejam intrinsecamente associados à utilização da água, os recursos hídricos não o integram, como expressamente constou da Lei nº 11.445/07.

O marco regulatório para os serviços de saneamento básico deve, necessariamente, estar compativelmente integrado com a gestão dos recursos hídricos⁷, e seriamente atento aos possíveis impactos ambientais.

A legislação relativa aos recursos hídricos aprimorou-se ao longo dos anos, uma agência reguladora federal foi criada e os diversos comitês de bacias constituídos. No entanto, permanece a tarefa de promover a efetiva compatibilidade entre as normas regulamentares dos serviços de saneamento básico e aquelas relativas à gestão dos recursos hídricos.

Alternativas possíveis

Dentre os problemas regulatórios acima indicados, alguns podem e devem caminhar para soluções alternativas.

Sobre a titularidade, é importante primeiramente compreender o porquê de, há tantos anos, ser objeto de disputas entre Estados e Municípios e se existe a possibilidade de, independentemente do desfecho das ações atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal, com base no sistema legal existente, conceberem-se instrumentos que conciliem os interesses de todas as partes envolvidas.

A titularidade é a atribuição de competência legislativa e executiva a um determinado ente político.

O titular presta diretamente ou autoriza a delegação da prestação, define o responsável pela regulação e fiscalização, fixa parâmetros, direitos e deveres dos usuários e pode intervir e retomar a operação dos serviços delegados quando necessário.

.....
7 A exploração dos recursos hídricos compete à União ou aos Estados, na medida em que o domínio de águas pode ser Federal (art. 20, inciso III, CF) ou Estadual (art. 26, inciso I, CF).

A indefinição da titularidade, como mencionado, torna-se crucial na medida em que, enquanto não resolvida, muitas providências indispensáveis à adequada prestação dos serviços ficam prejudicadas.

Diante desse conflituoso cenário, é importante ter em mente o que dispõe o art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, sobre a competência comum de todos os entes federativos para: “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*”.

Esse princípio de integração federativa, associado aos modelos de gestão associada previstos no art. 241 da Constituição Federal⁸, pode representar uma das soluções alternativas para resolução da controvérsia.

A discussão acerca da titularidade, do desfecho da discussão que hoje é travada no Supremo Tribunal Federal, pode ser resolvida por meio da formalização de instrumentos que implementem a gestão associada, nos quais o Estado e os Municípios integrantes da região, no espírito da integração federativa, possam conduzir os serviços de saneamento básico, implementando soluções conjuntas.

Portanto, é imprescindível que, independentemente de uma solução definitiva a respeito da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, os Entes Federativos criem formas de conciliar os interesses tanto do Estado como dos Municípios envolvidos, no âmbito da gestão associada.

No que concerne à regulação dos serviços, mesmo nas situações em que não haja disputa pela titularidade, sua concretização no âmbito municipal é o desfecho menos adequado e, sobretudo, menos viável, especialmente nas prestações regionalizadas⁹.

A Lei nº 11.445/07, em seu art. 14, inciso II, caracterizou a prestação regionalizada, dentre outras características, pela “*uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração*”.

O art. 15, ainda, previu que as atividades de regulação e fiscalização na prestação regionalizada poderão ser exercidas “*por órgão ou entidade de*

⁸ Artigo regulamentado pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

⁹ Segundo a Lei: “*aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares*”.

ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação”.

É muito difícil assegurar a uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços prestados por um único prestador, fragmentando-a entre entes reguladores constituídos nos diversos Municípios atendidos.

Ademais, a atividade regulatória na esfera municipal tem se mostrado bastante dispendiosa e os quadros técnicos qualificados para atendê-las bastante escassos.

Existem estudos¹⁰ que indicam que a maioria dos Municípios, sob o aspecto econômico, não têm condições de instalar agências reguladoras municipais, especialmente para regulação e fiscalização de um único serviço, seja pela inexistência de profissionais qualificados, seja pela ausência de recursos financeiros para sua criação e manutenção.

Diante desse cenário da regulação municipal, a Lei nº 11.445/07 já previu a possibilidade de o titular delegar o exercício dessa competência, inclusive para o Estado.

A regulação no âmbito do Estado e a possibilidade de instalação de agências reguladoras multissetoriais¹¹ são uma opção bem sucedida, principalmente pela otimização dos quadros técnicos, dos recursos orçamentários e dos conseqüentes ganhos de escala e eficiência.

Não obstante, alguns Municípios têm resistido à delegação da competência regulatória ao Estado e à eleição de agências reguladoras estaduais, o acaba por acarretar diversos problemas, além do próprio descumprimento da determinação legal vigente.

Para contornar essa resistência, muitas agências instaladas, em seu desenho institucional, asseguraram a participação, a título consultivo e deliberativo, de integrantes tanto do Estado como dos Municípios, além

¹⁰ Nesse sentido, destaca-se o recente artigo técnico: GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da Regulação Subnacional dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Eng Sanit Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 222-31, abr./mai. 2008.

¹¹ Entidades que regulam e/ou fiscalizam mais de um serviço público.

de entidades representativas e da sociedade em geral.

Em suma, a busca por soluções norteadas pela integração federativa, na forma de gestão associada, é indispensável ao efetivo desenvolvimento do setor e a sua devida normatização e regulação.

A Normatização dos Aspectos Econômicos e Sociais

Paralelamente aos desafios acima mencionados, é necessário estabelecer a normatização do setor, complementar às diretrizes nacionais, e implementar práticas que assegurem o bom desenvolvimento da atividade regulatória.

No tocante aos aspectos econômicos e sociais, a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico explicitou grande preocupação em assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, mediante remuneração, desde que mantida a garantia da universalização.

A Lei nº 11.445/07 estabeleceu diretrizes para a composição da remuneração (art. 29, §1º, incisos I a VIII).

No novo modelo do setor, a definição tarifária é feita, necessariamente, pelo ente regulador (não mais pelo prestador, nem pelo poder concedente), que passa a ter a obrigação de analisar os custos, controlar a alocação dos recursos auferidos, os investimentos feitos, a qualidade dos serviços, o cumprimento das metas estabelecidas, dentre outras ações, implantando mecanismos que garantam a adequada fiscalização dos serviços e conciliem, na medida do possível, o interesse econômico e o caráter social dos serviços.

A Lei nº 11.445/07 previu, ainda, a possibilidade da adoção de subsídios cruzados para atendimento de usuários de localidades de baixa renda.

Relembre-se aqui o Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa, instituído no começo da década de 70, quando os Estados da Federação decidiram constituir empresas para implantação, prestação e expansão dos serviços de saneamento nos Municípios interessados. Por meio de entidade da administração indireta do Estado, passaram a exercer competência municipal, por delegação, tendo acesso a recursos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

A principal vantagem oferecida na ocasião era justamente a economia de escala e a operacionalização de subsídios, de modo a assegurar o atendimento ao maior número de usuários.

Foi prática comum utilizada por diversas companhias como forma de ampliar a cobertura dos serviços, especialmente em áreas deficitárias.

Reitere-se, por oportuno, que o saneamento básico, como serviço público essencial, somente é adequado se atender às “*condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*” (art. 6º, § 1º, Lei nº 8.987/95).

A *generalidade*¹² significa assegurar a prestação a todos, indistintamente. E um dos mecanismos para assegurar esse atendimento irrestrito é exatamente o da utilização da prática de subsídios.

De toda forma, ainda que expressamente permitidos, é recomendável que haja transparência na sua adoção e fácil identificação.

Igualmente importante é a classificação das categorias de usuários e a definição detalhada dos considerados consumidores de baixa renda, que serão beneficiários da tarifa social.

A definição de tarifa pelo ente regulador, como se vê, permeará diversas vertentes, incluindo a adoção de mecanismos que induzam à eficiência e à produtividade, assim como o cumprimento e até mesmo antecipação das metas de expansão (conforme art. 38, § 2º, Lei nº 11.445/07).

Nesse passo, a experiência inglesa do *price cap*¹³, por exemplo, já incorporada no setor elétrico brasileiro, pode representar uma das alternativas para o setor de saneamento básico.

¹² Segundo pondera Alaôr Caffé Alves: “*Uma singular característica que extrema o serviço público da atividade econômica, em razão dos objetivos perseguidos, é precisamente a “generalidade” (também chamada com mais propriedade de “universalidade dos serviços públicos”, com o objetivo de atender a toda comunidade, indiscriminadamente, isto é, com independência do poder aquisitivo*”. Mais adiante, assinala que “*a generalidade não é senão a igualdade dentro do critério da “proporcionalidade”, onde os desiguais são tratados desigualmente e os iguais, igualmente, na proporção de suas respectivas desigualdades e igualdades*”. (Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos. São Paulo: Edipro, 1998, p. 95-96).

¹³ Segundo indicadores da Aneel, o regime *price cap* vem substituindo, com vantagens, o sistema tradicional que se baseava no custo do serviço com taxa de retorno garantida sobre o investimento.

No *price cap* o regulador define um teto inicial para a tarifa, cujo valor é periodicamente reajustado com base no índice de preços ao consumidor e de outros segmentos (IGPM), descontado um fator de ajuste (Fator X).

Em outras palavras, definida a tarifa pelo ente regulador, é indicada uma trajetória de eficiência para o período subsequente. O ganho que excede a trajetória fica com o concessionário. Já o consumidor fica com o ganho da trajetória de eficiência e com o ganho de produtividade.

A fixação de um preço-teto, portanto, incentiva a concessionária a obter ganhos de produtividade, por meio da redução de custos, pois seu lucro será tanto maior quanto reduzidas as suas despesas.

A Lei nº 11.445/07 estabeleceu, ainda, que os reajustes tarifários¹⁴ observem a periodicidade mínima de 12 (doze) meses, as normas legais, regulamentares e contratuais (art. 37 da Lei nº 11.445/07).

As revisões periódicas e extraordinárias, por seu turno, para recomposição das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas, terão suas pautas e condições definidas pelo ente regulador, contando com a participação nesse processo do prestador, do titular e dos usuários.

O papel do ente regulador, portanto, não está atrelado apenas à definição da composição inicial das tarifas, mas também aos processos de reajustes e de revisões, com a edição de normas regulamentares e a implementação de mecanismos eficazes para verificação dos custos, dos índices de eficiência, do cumprimento de metas e dos demais indicadores apresentados pelos prestadores.

A contabilidade, nesse contexto, representará ferramenta de grande valia; deverá estar de acordo com as normas legais e regulamentares,

.....
14 Sobre o reajuste e a revisão tarifária, vale reproduzir a conceituação de Celso Antônio Bandeira de Mello: “O reajuste configura hipótese em que a tarifa substancialmente não muda; altera-se apenas o preço que a exprime. (...) Já a revisão das tarifas é uma reconsideração ou reavaliação do próprio valor original tomado em conta como adequado para enfrentar equilibradamente os encargos. Assim, na revisão, dada a irrupção de encargos excedentes dos originais, a tarifa efetivamente muda, não apenas em sua expressão numérica, mas também na qualificação do próprio valor que lhe deve corresponder para que seja mantido o equilíbrio inicial entre os encargos dantes previsto e a correspondente retribuição”. (Curso de Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 704).

de modo a viabilizar a aferição exata pelo ente regulador¹⁵ e a devida fiscalização dos serviços.

Caberá à entidade reguladora, pois, instituir regras e critérios que viabilizem não apenas a identificação e o controle da alocação dos recursos auferidos pela prestação dos serviços, mas também a prática de subsídios e demais informações relevantes.

Ainda no tocante aos aspectos econômicos e sociais, ao dispor sobre as hipóteses de interrupção do fornecimento pelo prestador, a Lei nº 11.445/07 enumerou as seguintes situações: (i) situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens; (ii) necessidade de reparos, modificações ou melhorias nos sistemas; (iii) caso o usuário não permita a instalação de dispositivo de medição do consumo; (iv) caso o usuário manipule indevidamente qualquer componente do sistema pertencente ao prestador; e (v) inadimplência do usuário superior a trinta dias, após notificação.

Ressalvou a Lei, contudo, que a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas, e a usuário residencial de baixa renda, beneficiário de tarifa social, deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

De toda forma, a despeito dessa norma e demais disposições legais e constitucionais correlatas¹⁶, é importante consignar que há quem sustente não ser possível suspender o fornecimento de água – exceto nas situações emergenciais e que impliquem reparos, modificações e melhorias –, em respeito à dignidade humana e à proteção à saúde pública, na medida em que o saneamento básico é um serviço público essencial que contribui

.....
¹⁵ Especialmente para os prestadores que atuem em mais de um Município, a lei determinou que tenham “*sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos*” (art. 18, *caput*, Lei nº 11.445/07).

¹⁶ Notadamente a disposição do art. 6º, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 8.987/95.

para saúde e para a qualidade de vida da população¹⁷.

Mencione-se, ainda, o fato de a Lei nº 11.445/07 ter estabelecido que os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais.

Em outras palavras, fixou a Lei que a recuperação dos investimentos se dará mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas contratuais e regulamentares estabelecidas.

Por fim, cabe reforçar a indispensabilidade, em todo esse processo de normatização e de fiscalização, das informações que são passadas pelo prestador ao ente regulador; procedimento que deve ser permanente, pois sustentará a condução de todo o processo regulatório.

A Normatização dos Aspectos Técnicos

Com relação aos aspectos técnicos, a Lei nº 11.445/07 estabeleceu condições gerais ao exercício da prestação.

No capítulo destinado ao tema, percebe-se a preocupação do legislador em estimular a compatibilização entre as normas atinentes à prestação dos serviços em si e àquelas relativas aos recursos hídricos e aos impactos ambientais.

Primeiramente, diga-se que a Lei Federal estipulou, no art. 43, *caput*, que os prestadores devem atender a “*requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, à 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*”.

.....
 17 Marçal Justen Filho pondera que: “*A hipótese do inciso II não autoriza, porém, a suspensão de serviços obrigatórios, cuja prestação se faz no interesse público ou é essencial à dignidade da pessoa humana. Essa é a situação específica do fornecimento de água tratada e coleta de esgotos. A instalação de rede de distribuição de água tratada e coleta de esgotos não se faz como meio do interesse individual dos usuários. Trata-se de instrumento de à saúde pública. (...) Em suma, quando a Constituição Federal assegurou a dignidade da pessoa humana e reconheceu o direito de todos à seguridade, introduziu obstáculo invencível à suspensão de serviços públicos essenciais.* (Concessões de Serviços Públicos (Comentários às Leis nº 8.987 e 9.074, de 1995.) São Paulo: Dialética, 1997, p. 130).

A “qualidade” e a “regularidade”¹⁸ são condições já contempladas na Lei de Concessões (art. 6º, § 1º, Lei nº 8.987/95), ao passo que a “continuidade”¹⁹ está descrita no Código de Defesa do Consumidor (art. 22).

Os “requisitos mínimos” dessas condições é que deverão ser definidos, de forma objetiva, nas disposições contratuais e, principalmente, nas normas regulamentares.

É papel da entidade reguladora, portanto, estabelecer indicadores, critérios e parâmetros relativos à qualidade dos serviços prestados.

Dispôs a Lei, ainda, que a União é quem definirá parâmetros mínimos de potabilidade da água, muito embora já existam em vigor diversas normas a respeito e que deverão ser consideradas.

Outro aspecto técnico relevante disposto na Lei nº 11.445/07 é o do licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos e de efluentes de tratamento de água, que considerará: a) etapas de eficiência; b) alcance progressivo dos padrões estabelecidos na legislação ambiental; e c) capacidade de pagamento dos usuários.

O princípio da eficiência nesse caso está relacionado a bons resultados, ao menor custo.

O alcance progressivo dos padrões estabelecidos na legislação ambiental representa prática à observância de uma adequada Política Nacional de Meio Ambiente. Da mesma forma como ocorre em relação aos parâmetros de potabilidade da água, também já existem diversas normas editadas sobre o assunto, que deverão ser consideradas.

.....

18 Conceitos que remetem à adequação e eficiência dos serviços. Conforme pondera Marçal Justen Filho: “É fundamental a existência de parâmetros objetivos, índices ou outros instrumentos que permitam exame empírico da qualidade do serviço. Somente assim será viável controlar o desempenho do prestador do serviço. Não se admitir a imputação de inadequação ou deficiência se não forem estabelecidos critérios objetivos. Nem teria cabimento a avaliação subjetiva e personalíssima, proveniente de usuário ou agente público, acerca da qualidade do serviço.” (Concessões de Serviços Públicos, Comentários às Leis nºs 8.987 e 9.074, de 1995.) São Paulo: Dialética, 1997, p. 129).

19 Como já mencionado sobre a continuidade dos serviços públicos, muito embora existam exceções previstas na Lei de Concessões que autorizam a descontinuidade dos serviços (razões de ordem técnica e inadimplência do usuário), há quem sustente que não é possível suspender o fornecimento na hipótese de inadimplência do usuário, em respeito à dignidade humana e de proteção à saúde pública, na medida em que o saneamento básico é um serviço essencial.

A capacidade de pagamento dos usuários, por seu turno, está atrelada à estimativa das etapas de eficiência.

Talvez uma das disposições mais importantes introduzidas pela Lei nº 11.445/07 tenha sido a que estabeleceu que toda edificação permanente urbana deva ser conectada, obrigatoriamente, às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

Essa obrigatoriedade deve ser observada especialmente sob dois aspectos.

O primeiro deles se refere, inquestionavelmente, à preservação ambiental. O saneamento básico, como dito, contribui para a melhoria da qualidade de vida, em benefício à saúde pública. Soluções individuais, muitas vezes, implicam manipulação indevida de corpos hídricos, bem como sua contaminação em razão de inadequado despejo final de esgotos, situações que, invariavelmente, acarretam impactos danosos ao meio ambiente e à saúde.

O segundo aspecto, igualmente importante, está relacionado à própria viabilidade econômico-financeira da prestação. O dano causado à coletividade por cada solução individual adotada é incalculável. As metas de investimento e de expansão dos prestadores são fixadas a partir de estimativas de diversos fatores, como o número de ligações ativas, novas ligações e estimativas de receitas. Para garantia do cumprimento dessas metas, e da conseqüente universalização, não é possível fugir das estimativas inicialmente estabelecidas. Admitindo-se soluções individuais, restaria prejudicada a sustentabilidade econômica da prestação, pelo forte impacto às receitas do prestador e, conseqüentemente, à própria continuidade da prestação.

Reforce-se, portanto, que não há como prevalecer o interesse individual em detrimento do interesse coletivo, configurando acertada e legalmente admitida essa nova disposição introduzida pela Lei nº 11.445/07.

Conclusão

As diretrizes nacionais para o saneamento básico, inquestionavelmente, constituem um avanço na construção do marco regulatório do setor.

Aspectos conexos, como a definição da titularidade dos serviços, a eleição, concepção e funcionamento dos entes reguladores independentes, a regularização das concessões em andamento e a compatibilização entre as normas atinentes à prestação dos serviços e aquelas relativas à gestão dos recursos hídricos, como ressaltado nesse artigo, devem ser observados na definição de novas normas específicas.

Impõe-se, pois, a institucionalização dos mecanismos previstos nas diretrizes nacionais pela implementação, inclusive, de políticas públicas adequadas.

Estas são as etapas na construção de soluções eficazes para o setor de saneamento básico, buscando assegurar, em última análise, os direitos da cidadania.

Referências

ALVES, A. C. **Saneamento básico**: concessões, permissões e convênio públicos. São Paulo: EDIPRO, 1998.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da Regulação Subnacional dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Eng Sanit Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 222-31, abr./mai. 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Editora Dialética, 1997.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MUKAI, T. (Coord.). **Saneamento básico**: Diretrizes Gerais– Comentários à Lei nº 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. e São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

5

A EXPERIÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E O ADVENTO DA LEI Nº 11.445/07

Álison José Maia Melo

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Advogado e Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE.

Introdução

As Agências Reguladoras no Brasil, cujo processo de criação teve início há aproximadamente uma década, retratam a mudança de perspectiva do Estado brasileiro, evidenciando a demarcação da denominada “Nova Administração Pública”. O Brasil, que, com o advento da Constituição de 1988, passou a ser visto como Estado (Social) Democrático de Direito, para diferenciá-lo do Estado Social do início do século XX, alterou em pouco tempo seu perfil: passou de Estado-Empresário, com uma estrutura decorrente do regime autoritário e centralizador característico do período ditatorial, para Estado-Gerente e Estado-Fiscal, afastando o caráter fortemente intervencionista e dando primazia à gestão e fiscalização das atividades públicas, as quais, gradativamente, vêm passando a ser prestadas por particulares, por delegação do poder público, sem, contudo, abandonar as medidas de garantia do bem-estar social (à semelhança do antigo *Welfare State*).

Sob essa perspectiva, os serviços de saneamento básico estão incluídos nesse processo de mudanças estruturais, mais voltado para a busca do bem-estar social do que para acolher a participação e os investimentos

do setor privado. O Plano Nacional de Saneamento – Planasa, modelo de administração criado na década de 1970, no intuito claro de centralizar a prestação dos serviços de saneamento básico, deixando o controle completamente nas mãos do poder público, chegou a ter bastante força nos primeiros anos. Contudo, particularmente após o período ditatorial e o início da Nova República, o sistema implantado verificou-se extremamente ineficiente, em virtude da inexistência de órgãos ou setores responsáveis pela busca da qualidade dos serviços públicos prestados, sobretudo em relação a definição de padrões técnicos e o controle tarifário, aliada à carência de grandes investimentos necessários ao setor.

Nada obstante, conforme se observa, mesmo após os processos de abertura para os investimentos privados das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), de criação de empresas públicas e autarquias municipais, e, em raros casos, de abertura da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário ao setor privado, o sistema do Planasa não restou esquecido, e, desse modo, permanece ainda forte a estrutura centralizadora estatal em muitas regiões do Brasil.

A criação das Agências Reguladoras estaduais e municipais dos serviços de saneamento básico representou um passo significativo para a progressão do sistema antigo, particularmente por indicar suas ineficiências e perseguir a melhoria da qualidade do serviço, tendo como finalidade primeira e última somente o interesse público. Não se descuida que as Agências Reguladoras brasileiras possuem falhas estruturais, em sua maioria decorrentes da incompatibilidade entre os sistemas jurídicos romano, do qual o Brasil é herdeiro, e do *common law*, do qual foi importada a estrutura das Agências Reguladoras, como, v.g., o déficit democrático existente; contudo, a participação das Agências Reguladoras no cenário brasileiro, dentro da mudança de atitude do Estado, interessado na busca por estabilidade, melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico, e conseqüente aumento dos investimentos para o setor, é positiva para a sociedade como um todo.

Ademais, para os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ainda não migramos para o que se pode chamar de um novo regime; estamos ainda em visível fase de transição, fase esta cujo novo elemento propulsor foi a edição da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a qual se intitula de Lei de Diretrizes do Saneamento Básico. Com a competência da União respaldada no art. 21, inciso XX, da Constituição da República de 1988, essa lei não constitui, como muitos podem pensar, um Marco Regulatório do sistema do saneamento; trata-se, na verdade, como salientou Correia (2008), de um “metamarco”, pois, nos termos da regra constitucional, essa lei apresenta algumas diretrizes para o saneamento básico; é, portanto, o marco de criação dos Marcos Regulatórios no âmbito dos titulares do serviço público.

Feita uma abordagem bastante ampla e genérica do processo dos serviços de saneamento básico, este capítulo pretende trazer um enfoque especial para a experiência na regulamentação técnica que obtiveram as Agências Reguladoras, os limites do poder regulamentar das agências, e a perspectiva futura com o advento da Lei nº 11.445/07.

A Experiência das Agências Reguladoras Brasileiras na Regulamentação Técnica dos Serviços de Saneamento Básico

Esta seção pretende, inicialmente, delimitar, dentro do âmbito de atuação das Agências Reguladoras, o que se pode chamar de regulamentação técnica, para, em seguida, apontar os dados pertinentes e as conclusões relativas à experiência regulatória brasileira no setor de saneamento básico.

A regulamentação técnica

Talvez o estudioso sinta certa dificuldade para observar, dentro do espectro de atos administrativos que têm participação no processo regulatório como um todo, aqueles que evidenciam a competência referente à regulamentação técnica. No entanto, um método bastante significativo e

prático para se delimitar, isto é, pôr limites a, tais elementos é diferenciá-los uns dos outros, com base em critérios objetivos significativos.

O primeiro dos critérios consiste em que a regulamentação técnica das Agências Reguladoras não se confunde com outros atos produzidos por pessoas jurídicas diversas; vale dizer, o produto da regulamentação técnica deve ser elaborado pela própria Agência Reguladora. Nesse sentido, não fazem parte da regulamentação técnica as leis, elaboradas pelo Poder Legislativo, e os decretos, elaborados pelo Chefe do Poder Executivo; estes atos, salvo raras exceções, atuam na estruturação administrativa da Agência Reguladora, na estruturação do sistema relativo ao serviço público, na definição de políticas públicas e no pertinente à gestão do serviço.

Outro critério diferencial está em que a regulamentação técnica, à semelhança das leis e decretos (e a despeito da diferença já apontada), deve ter o caráter de generalidade e abstração, a ponto de não fazer referência a um específico delegatário; ou seja, a regulamentação técnica não deve comportar casos concretos e específicos. Assim, os atos administrativos relativos à regulamentação técnica não se confundem com contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, em virtude da relação específica estabelecida com um ou alguns delegatários, nem com pareceres e decisões em processos administrativos, por se referirem, em regra, a casos concretos e situações específicas.

O terceiro critério objetivo para a diferenciação, do qual decorre o critério anterior, também observado em leis e decretos, é o caráter normativo presente; sem a determinação de condutas e padrões a serem adotados por agentes definidos, não há que se falar em regulamentação propriamente dita. Assim, restam afastados do âmbito da regulamentação técnica: os documentos de cunho analítico, como relatórios (anuais, de fiscalização e de indicadores), estudos e pesquisas de satisfação, e os de cunho informativo, como cartilhas e publicidade em geral; atos de planejamento, como programas de atividades, planos de trabalho e de metas; documentos científicos, como artigos técnico-científicos, monografias e livros.

Por fim, um último critério objetivo, apenas com o intuito de fechar a definição, pode ser verificado em relação ao objeto da regulamentação. Nos termos do art. 23 da Lei nº 11.445/07, as normas elaboradas devem ser “relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços”. Com efeito, deve-se compreender que a regulamentação tem por objeto a definição de critérios e métodos para a regulação econômico-tarifária realizada institucionalmente pela Agência, com vistas à modicidade tarifária, e de critérios, condições e métodos de definição e avaliação da qualidade do serviço, tanto no aspecto técnico, objetivando a qualidade dos produtos e serviços oferecidos, quanto no social, com vistas à qualidade da prestação de informações aos usuários dos serviços e do atendimento de seus pedidos e reclamações. Estão compreendidos nessa definição as regulamentações relativas aos procedimentos adotados pelas Agências Reguladoras. De acordo com esse critério, os regulamentos técnicos seriam diferenciados, v.g., dos regulamentos meramente estruturais da administração, ou seja, que não estabelecessem procedimentos ou direitos aos administrados.

Logo, podem-se definir os atos administrativos de regulamentação técnica das Agências Reguladoras, em arremate final, como os atos normativos, dotados de certo grau de generalidade e abstração, emanados pela própria Agência Reguladora, que tratam da regulação econômico-tarifária, dos direitos e deveres dos delegatários e usuários, da definição de padrões técnicos e da fiscalização e verificação da qualidade dos serviços prestados.

A experiência brasileira na regulamentação técnica

Discutida a definição de regulamentação técnica, deve-se neste momento estudar a experiência brasileira nesta senda. Inicialmente, em acréscimo às considerações formuladas na introdução, cumpre assinalar que o processo de criação das Agências Reguladoras no Brasil, ainda não possui um termo final, evidenciando-se, dessarte, Agências Reguladoras,

em termos relativos¹, antigas, como a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, criada em 1997, e novas, como a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp, criada em 2007. Esse dado é particularmente relevante, para a análise proposta, haja vista que a produção regulamentar depende, em regra, do amadurecimento institucional das Agências Reguladoras no âmbito de cada um dos entes políticos que as instituíram.

A tabela 1 mostra, em termos numéricos, a experiência na produção regulamentar das Agências Reguladoras brasileiras. Tomou-se em consideração a definição adotada na subseção anterior, e, a partir dela, restringiu-se o universo dos atos administrativos que tomam parte nas atividades regulatórias às resoluções editadas pelas Agências Reguladoras.

Com efeito, segundo se observa, a produção regulamentar é inexistente ou bastante tímida na grande maioria das Agências Reguladoras. A inexistência é em parte devida, como vimos, ao curto tempo de existência das Agências, a exemplo da já mencionada Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo e da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina, criadas respectivamente em 2007 e 2005.

Em outra parte, bem como para as Agências nas quais a produção regulamentar pode ser considerada insatisfatória, vários fatores colaboram para tanto. Entre estes, cite-se a ausência, até o início de 2007, do que chamamos de um “metamarco” regulatório para o setor, que teria trazido, sem sombra de dúvidas, mais segurança jurídica para a atuação das Agências Reguladoras, com conseqüente acréscimo à sua estabilidade institucional. Para além disso, a falta de produção regulamentar foi suprida por meio de outros instrumentos, como acordos, ajustes, contratos, convênios e instrumentos congêneres que, tratando de situações concretas entre pessoas específicas, estabeleceram direitos e deveres entre as partes pactuantes.

¹ Diz-se em termos relativos porque as primeiras Agências Reguladoras dos serviços de saneamento básico brasileiras possuem aproximadamente dez anos de existência, e, dessa maneira, não se pode dizer que elas sejam, de forma absoluta, antigas, haja vista a experiência regulatória norte-americana, onde há Agências históricas com mais de cem anos de existência.

Tabela 1 – Produção regulamentar das Agências Reguladoras brasileiras

Agência Reguladora	Qtde
Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – Adasa	6
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – Agenreg	0
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – Agergs	2
Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – Agera	0
Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina – Agesc	0
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR	10
Agência Municipal de Regulação e Serviços de Água e Esgoto – AMAE	13
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE	6
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE	3
Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá – Arsae	0
Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas – Arsal	1
Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – Arsam	2
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – Arsban	5
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp	0
Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR	0
Total	48

Fonte: Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR.

Ainda de acordo com a análise da Tabela 1, as Agências mais antigas não são necessariamente as de maior produção regulamentar; sem preju-

ízo das razões apontadas no parágrafo anterior, não se pode esquecer que a maioria das Agências Reguladoras, em face das suas origens recentes na cultura administrativa brasileira, estão em constante auto-afirmação perante as autoridades políticas próprias de sua esfera da administração pública, de forma mais acentuada a cada início de mandato, defendendo sua importância principalmente para a sociedade. Um exemplo interessante desta afirmação é o caso da Agência Municipal de Regulação e Serviços de Água e Esgoto (AMAE), de Joinville-SC, que, criada em 2001, já possui mais de treze resoluções; ela teve expressiva participação na consolidação da Companhia Águas de Joinville, prestadora dos serviços de água e esgoto, e, em razão disso, possui um contato muito maior e mais íntimo com o ente regulado. Tal situação propiciou uma segurança institucional bastante favorável para a produção regulamentar.

Por fim, cabe acrescentar que é praticamente inexistente a produção de instrumentos com a denominação de “Regulamento”, porque este termo é normalmente mais utilizado em títulos de decretos, em regra sucedentes de leis que criam órgãos. Na verdade, a produção regulamentar é normalmente definida por “Resoluções”.

As Conseqüências e as Perspectivas Decorrentes da Lei nº 11.445/07 para a Regulamentação Técnica

Conforme acenamos nas seções anteriores, a principal conseqüência produzida pelo advento da Lei nº 11.445/07, a Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, para os propósitos deste capítulo, ou seja, para a regulamentação técnica das Agências Reguladoras brasileiras, foi o tão esperado reforço à estabilidade institucional das entidades de regulação. A Lei nº 11.445/07, resguardando a independência decisória das Agências Reguladoras, de acordo com o art. 21, *caput* e inciso I, definiu como um dos objetivos da atividade regulatória o estabelecimento de normas acerca da qualidade do serviço e da adequação de sua prestação, bem como determinou a obrigatoriedade da existência de normas de regulação e da ine-

xistência de cláusulas que burlem a atividade regulatória, como condições de validade dos contratos celebrados com os prestadores de serviços de saneamento básico, nos termos, respectivamente, dos arts. 22, *caput* e inciso I, e 11, *caput*, inciso III e § 3º, *in verbis*:

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

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

[...]

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

[...]

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

Com efeito, como determina a Lei nº 11.445/07, no âmbito de diretrizes nacionais, os próximos contratos de delegação dos serviços públicos de saneamento básico, a serem celebrados entre o titular desses serviços e as pessoas jurídicas de direito privado, devem prever a existência da entidade responsável pela regulação e fiscalização, e, ainda não sendo bastante, que tal entidade já tenha elaborado os normativos regulatórios pertinentes à qualidade da prestação dos serviços, nos aspectos técnico, econômico e social. Por decorrência lógica, conclui-se que a perspectiva maior da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, no pertinente ao tema aqui discursado, é, além da criação de Agências Reguladoras independentes e autônomas, o incremento massivo na produção regulamentar dessas Agências no Brasil.

Portanto, a mensagem da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico é bastante positiva para a regulação, uma garantia de participação ativa

que acarretará a preocupação e a consideração das autoridades políticas de todas as esferas de governo para com as Agências Reguladoras e demais entidades de regulação. Obtida legalmente a estabilidade institucional necessária para a realização da regulamentação técnica, bem como a observação quanto ao exercício dessa regulamentação pelas Agências Reguladoras, devemos neste passo, e em conclusão a este capítulo, tecer algumas considerações acerca dos principais aspectos jurídicos pertinentes à regulamentação técnica, nos termos da Lei nº 11.445/07.

A Regulamentação Técnica na Lei nº 11.445/07

Mais especificamente, a Lei nº 11.445/07 disciplina, na medida em que se identifica como lei de diretrizes gerais, a regulamentação técnica, enumerando, nos incisos do art. 23, os conteúdos de tais regulamentos, que, como vimos, devem já estar elaborados pela entidade responsável pela regulação e fiscalização quando da celebração dos novos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Traz o dispositivo em comento a seguinte redação:

Art. 23. A **entidade reguladora editará** normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, **pelo menos**, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

XII - penalidades pelo descumprimento de normas. (VETADO)

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

[destaques nossos]

Cabe, de plano, e apenas sinteticamente, observar que a lei não abre brechas para ser a regulamentação técnica (incluídas nesse conceito as regulamentações econômica e social) realizada por outras pessoas que não a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços. Isso impede ser tal prerrogativa e obrigação das Agências Reguladoras retirada pelo Poder Legislativo ou pelo Chefe do Poder Executivo dos respectivos titulares dos serviços públicos. A autorização legal supera, em parte, a problemática dos limites ao poder de regulamentação técnica pelas Agências Reguladoras.

Outra importante consideração a ser feita consiste na natureza da lista de normas a serem regulamentadas. Com o acréscimo da expressão “pelo menos”, resta indene de dúvidas que se trata de rol meramente enumerativo ou *numerus apertus*; vale dizer, outros conteúdos, além dos mencionados nos incisos, podem ser regulamentados pelas Agências Reguladoras. E isso repercute diretamente no veto presidencial ao dispositivo do inciso XII, referente à possibilidade de as Agências Reguladoras definirem “penalidades pelo descumprimento de normas”. Entre outros motivos, o veto não impediu que as Agências Reguladoras pudessem disciplinar sobre tal objeto; apenas impediu que tal objeto fosse elemento obrigatório de re-

gulamentação pelo ente responsável pela regulação e fiscalização. Seria necessária uma vedação expressa, mas tal não ocorreu.

Analisa-se, a seguir, de forma bastante pontual e rápida, as sugestões de algumas Normas de Referência elaboradas pelas Agências Reguladoras, que contemplem os aspectos elencados no art. 23 da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico.

Condições da prestação dos serviços

A principal regulamentação elaborada pelas Agências Reguladoras é a que trata das condições da prestação dos serviços, e isso ocorre porque essa específica regulamentação abarcará uma série de objetos que podem e devem ser apreciados no conjunto.

Com efeito, esse regulamento deverá compreender, entre outros assuntos, os relativos a “requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas” (inciso II), com referência às metodologias de instalação e controle dos aparelhos, procedimentos de “medição, faturamento e cobrança de serviços” (inciso V), inclusive quanto às situações de faturamento indevido pelo prestador dos serviços, “padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação” (inciso X), consubstanciado em determinação de prazos para a execução dos serviços solicitados e medidas para atendimento aos usuários, e possíveis “medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento” (inciso XI). Ademais, deverá observar também questões relativas à relação contratual de prestação de serviços, à interrupção do fornecimento dos serviços e respectiva religação, bem como à oferta em condomínios e outras situações especiais, e a outros serviços cobráveis, dentre outras coisas.

Merece destaque particular a necessidade de obediência neste regulamento ao tocante no art. 23, § 2º, que trata fixação de prazos para atendimento, pelos prestadores dos serviços, das reclamações e queixas formuladas pelos usuários.

Além disso, também é importante mencionar no regulamento a ju-

risprudência pacificada no egrégio Superior Tribunal de Justiça, sobre a interpretação do art. 6º, § 3º, inciso II, da Lei nº 8.987/95, em relação ao procedimento para interrupção da prestação dos serviços por inadimplemento do usuário²; apesar de os julgamentos se referirem ao serviço de fornecimento de energia elétrica, observa-se que a Lei nº 11.445/07 traz disciplina análoga no art. 40, *caput*, inciso V e § 2º, *in verbis*:

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

[...]

V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

[...]

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do *caput* deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

Primeiramente, a interrupção não deverá tratar de débitos antigos e já consolidados, porquanto, neste caso, o prestador dos serviços poderá utilizar-se das vias judiciais para obter o valor da tarifa; nessa situação, essa espécie de execução forçada – qual seja, a interrupção na prestação do serviço – é considerada modalidade jurídica destituída de razoabilidade. Ademais, o corte somente será possível com aviso prévio específico, remetido ao consumidor, mencionando o ciclo da fatura inadimplida, devendo informar também que a interrupção ocorrerá em prazo não superior a trinta dias, na forma do art. 40, § 2º.

No nosso entendimento, seria interessante para os prestadores de serviço se já informassem nas faturas, anteriormente ao envio do aviso prévio, de forma clara, e independentemente da ocorrência de falta de pagamento, que eventual inadimplemento sujeitará o usuário à interrupção da prestação dos serviços mediante aviso prévio. Dessa forma, o prestador

2 Tome-se como referência, v.g., os seguintes julgados: AGRESP 991248, 1ª Turma, relator Min. JOSÉ DELGADO, DJ 24.4.2008, p. 1; RESP 994328, 2ª Turma, relator Min. CASTRO MEIRA, DJ 22.4.2008, p. 1; RESP 706031, 2ª Turma, relator Min. HERMAN BENJAMIN, DJ 19.12.2007, p. 1197; RESP 706043, 1ª Turma, relator Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ 17.12.2007, p. 125; RESP 943850, 1ª Turma, relator Min. JOSÉ DELGADO, DJ 13.9.2007, p. 177.

ficaria melhor respaldado quando do envio do aviso prévio, que continua obrigatório para que haja a interrupção.

Ouvidoria

A sugestão de elaboração de norma de ouvidoria possui dois grandes entraves jurídicos. O primeiro é de cunho político-administrativo, relacionado com a estrutura da Agência Reguladora: é condição essencial para qualquer Agência Reguladora a existência de um órgão responsável pelo atendimento das reclamações, denúncias, consultas e sugestões formuladas por usuários, delegatários, titular dos serviços públicos e terceiros interessados, referentes, v.g., à qualidade da prestação dos serviços, ao regime tarifário e aos subsídios, bem como a procedimentos, tanto do prestador de serviços quanto da própria Agência. Nesse sentido, a ausência de uma ouvidoria na estrutura da entidade reguladora é situação lógica que impossibilita a elaboração de uma norma específica, pois tratará de órgão inexistente.

O segundo entrave diz respeito não exatamente à estruturação administrativa do órgão, mas à regulamentação já existente. Esse problema é mais crítico e melhor observado nos casos em que a lei criadora a Agência Reguladora ou o respectivo decreto regulamentador dispõem sobre as atribuições, competências, direitos e deveres das partes e procedimentos da ouvidoria da Agência, quando houver em sua estrutura. Esse entrave também fica caracterizado quando a Agência já dispunha de regulamento próprio e cujos procedimentos já estão consolidados no âmbito da entidade.

Apesar de não constar no rol dos incisos do art. 23 da Lei de Diretrizes, qualquer menção à norma aqui analisada, pode ser obtida a partir da leitura do § 3º do mesmo artigo, que assim dispõe:

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Esse dispositivo faz referência a “entidades fiscalizadoras”, o que poderia ensejar tratar-se de entidade diversa da entidade reguladora; contudo, uma leitura sistêmica da Lei nº 11.445/07³ não permite se poder interpretar dessa forma; vale dizer, nos termos da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, a entidade reguladora é a mesma entidade fiscalizadora, razão pela qual o disposto no art. 23, § 3º, é plenamente aplicável às Agências Reguladoras.

Em conclusão, deverão ser observadas nessa norma a definição dos prazos para solução das reclamações e o procedimento para realização de mediação, quando for o caso, bem como ser garantido às partes os direitos inerentes ao atendimento do princípio do devido processo legal – em especial o contraditório e a ampla defesa. Também poderá ser observada, na medida das competências da ouvidoria, os procedimentos para realização de audiências e consultas públicas, necessários para a legitimação das ações da Agência Reguladora, a suplantam o déficit democrático verificado no Brasil.

Tarifas: regime, estrutura e níveis

Além da determinação legal do art. 23, inciso IV, para a elaboração regulamentar, a definição de tarifas se insere no quadro de atividades das Agências Reguladoras como um dos objetivos maiores da regulação. Dispõe o art. 22, *caput* e inciso IV, da Lei de Diretrizes:

Art. 22. São objetivos da regulação:

[...]

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Nesse sentido, deverão ainda ser contempladas na respectiva norma de tarifas as regras do Capítulo IV da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, em especial as diretrizes do art. 29, § 1º, *in verbis*:

.....
³ A interpretação foi obtida a partir da análise dos seguintes artigos da Lei nº 11.445/07: 9º, inciso II; 11, inciso III c/c § 2º e inciso V; 12, § 2º, inciso X; 15, *caput* e incisos I e II; e 20, parágrafo único.

§ 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.

Ademais, deverão ser observados, mais especificamente, o nível de renda da população da área atendida, com a criação de categorias de usuários de forma proporcional à capacidade de pagamento dos consumidores; as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas; quando for o caso, o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio; e questões como tarifa mínima e demandas especiais periódicas, em caso de grandes eventos regionais, nos quais haverá uma variação considerável no volume de água para fornecimento e de resíduos para manejo.

A norma que trate de tarifas não poderá deixar de dispor sobre os processos de reajustes de tarifa, em períodos não inferiores a doze meses (Lei nº 11.445/07, art. 37), e de revisões periódicas (ou ordinárias) e extraordinárias, que deverão ter suas pautas definidas pelas Agências Reguladoras, preferencialmente por meio de audiências e consultas públicas (Lei nº 11.445/07, art. 38, § 1º)⁴.

⁴ Especificamente sobre a questão, cf. TUROLLA, F. A. Participação social na definição das tarifas. In: ABAR. **Regulação:** controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007, p. 95-113.

Contabilidade regulatória

Como evidenciado, a possibilidade de regulamentação do aspecto contábil pela Agência Reguladora encontra respaldo legal no art. 23, inciso VIII. O art. 12, § 1º, inciso V, também determina a definição pela entidade reguladora de sistema contábil específico, para o caso de prestadores de serviço que atuem em mais de uma municipalidade. Outrossim, o art. 18 é firme na manutenção de sistema contábil em que se observe de forma separada o controle de contas quando o serviço é prestado em mais de um município e quando há a prestação de mais de um dos serviços de saneamento básico – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais – por um mesmo prestador. Além disso, deve ser ainda levado em consideração o disposto no parágrafo único desse dispositivo, *in verbis*:

A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

A norma de contabilidade regulatória tem sua serventia na medida em que possibilita à Agência Reguladora o monitoramento dos custos de insumos e serviços e dos prejuízos e perdas, repercutindo na definição da política tarifária (Lei nº 11.445/07, art. 23, inciso VI), e a obtenção de informações relevantes tanto para a estruturação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), quanto para a redução da assimetria de informações.

Deverão ser ainda obedecidos, para os prestadores de serviços que estejam socialmente definidos como sociedades por ações, os dispositivos da Lei nº 11.368/07, que alterou a Lei nº 6.404/76 na parte relativa à contabilidade.

Subsídios

A norma de subsídios deve estar, de certa maneira, atrelada à de tarifas. A política de subsídios é essencial para se poder atender ao princípio da universalização do acesso aos serviços públicos essenciais, fornecendo isenção ou margem de desconto no valor do serviço aos que não possuem efetivas condições financeiras. Nesse sentido, o art. 23, inciso IX, da Lei nº 11.445/07 determina a elaboração de norma que tenha como aspecto a questão dos “subsídios tarifários e não tarifários”.

A Lei de Diretrizes estabelece algumas modalidades de subsídios no art. 31, a saber: diretos e indiretos, tarifários e fiscais (não-tarifários), internos ou entre localidades. Pretendeu, sem dúvidas, deixar a escolha do modo de realização da política de subsídios à conveniência e oportunidade do titular dos serviços. Não obstante, vemos como modelo mais eqüitativo – e, portanto, mais justo e razoável – a realização de subsídios diretos, porque se apresenta como modalidade mais sensível à aplicação do princípio da universalização, com a identificação mais precisa das pessoas sem condições financeiras.

Importa consignar que a Lei nº 11.445/07 não impediu a realização dos conhecidos subsídios cruzados, especialmente quando permite a realização de subsídios entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional (art. 31, inciso III). Ademais, a permissão legal para a realização de subsídios tarifários – que se opõem aos subsídios fiscais ou orçamentários, isto é, decorrentes de subvenções praticadas pelo titular dos serviços ou por pessoa jurídica da mesma ou de outra esfera da administração pública – é claro sinal de haver autorização na lei para se utilizar do sistema de subsídios cruzados, até mesmo internamente a uma localidade.

Nos termos do art. 25, § 2º, também cabe à Agência Reguladora definir e interpretar condições e critérios para a correta administração dos subsídios, compreendendo-se como atividade intrínseca à regulação.

Transferência de informações

O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, na forma da Lei de Diretrizes, será articulado com sistemas de informações estabelecidos pelos titulares dos serviços (Lei nº 11.445/07, art. 9º, VI). Com efeito, as Agências Reguladoras assumem um papel da maior importância, porquanto essa lei dá amplos poderes para o ente regulador obter as informações do serviço. Primeiramente, o art. 11, § 3º, já citado, ao se referir aos contratos celebrados entre o titular dos serviços e o respectivo prestador, é claro quando diz que “Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem [...] o acesso às informações sobre os serviços contratados.”

Esse papel é reforçado pelo art. 25, *in verbis*:

Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o *caput* deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Os prestadores de serviços de saneamento básico, com a Lei nº 11.445/07, passaram a ficar obrigados a prestar informações relevantes para a Agência Reguladora, inclusive quando esta determina por meio de regulamentos próprios. Sendo decorrência do atendimento ao princípio da transparência na prestação dos serviços, consagrado no artigo 4º, *caput*, do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, e fortalecido no artigo 2º, inciso IX, da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico (“transparência das ações, baseada em sistemas de informações e proces-

sos decisórios institucionalizados”), eles estão impedidos de criar óbices ao acesso à informação pela Agência Reguladora. Em consequência, a Agência Reguladora assume parcela de responsabilidade pelo processamento ou análise da informação adquirida e pela veiculação da informação analisada, devendo observar bem os limites relativos aos segredos empresariais e dados confidenciais dos prestadores.

A existência de uma norma de transferência de informações é bastante positiva, haja vista serem a eficiência e a qualidade da atividade regulatória diretamente proporcionais à quantidade de informações relevantes que uma Agência Reguladora tem sobre o sistema. E, com a imposição legal, os prestadores de serviço não poderão se opor a prestar as informações pertinentes, determinadas inclusive por meio de normas regulamentares. Por fim, a norma disciplinadora da relação de transferência de informações entre o prestador de serviços e a Agência Reguladora deverá contemplar procedimentos para certificação das informações prestadas, com o intuito de evitar que informações imprecisas compoñham a estrutura do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, assim como sejam divulgadas nos meios de comunicação em geral.

Indicadores de qualidade da prestação dos serviços

Os indicadores, ou, melhor dizendo, o monitoramento da qualidade da prestação do serviço, têm por finalidade avaliar a prestação do serviço, a eficiência e a celeridade no atendimento aos usuários, a qualidade e a manutenção da infra-estrutura e os aspectos econômico-financeiros da prestação dos serviços. Em última instância, os indicadores servem como instrumento para estimular os prestadores de serviço a atenderem às condições estabelecidas nos contratos, bem como àquelas determinadas nas normas elaboradas pela Agência Reguladora, e, assim, prestarem um serviço de qualidade cada vez melhor.

A norma de indicadores deverá abranger a articulação das informações, inclusive daquelas obtidas pelo prestador de serviços, com o Sistema

Nacional de Informações em Saneamento Básico, criado e definido pelo art. 53 da Lei nº 11.445/07, que tem exatamente por objetivo a formulação de indicadores (inciso II) e a avaliação e monitoramento da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico (inciso III). Também deverá contemplar, conquanto possa haver a disciplina em norma separada – de transferência de informações –, a articulação entre o ente regulador e o prestador de serviços para a obtenção das informações necessárias à elaboração dos indicadores.

Essa norma poderá contemplar, ainda, tanto quanto possível, o aspecto indicado no art. 23, inciso III, da Lei de Diretrizes do Saneamento Básico: *as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos*. Com base nos dados dos indicadores, a Agência Reguladora poderá elaborar um plano de metas progressivas para a melhoria da qualidade do serviço.

Considerações Finais

Para a fase de transição ora enfrentada pela administração pública brasileira, com o contínuo amadurecimento das Agências Reguladoras em todo o país, resultado de constantes políticas de auto-afirmação, a tão esperada Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, Lei nº 11.445/07, foi tempestiva para trazer os elementos norteadores e edificantes do sistema nacional do saneamento básico almejado pela sociedade.

No tocante às Agências Reguladoras brasileiras, essa lei trouxe-lhes maior independência e autonomia, bem como prerrogativas essenciais para o progresso das atividades regulatórias. Se, até então, pouco tempo depois do seu advento, a produção normativa técnica é escassa na grande maioria das Agências Reguladoras, isso deverá mudar à medida que passar a ser implantado o novo sistema nacional de saneamento básico.

Conforme vimos, os aspectos a serem observados na normatização técnica referidos na Lei de Diretrizes não são exaustivos; quer-se dizer com isso que, para a realização das atividades regulatórias, outros aspec-

tos poderão ser incorporados nos regulamentos expedidos pelas Agências Reguladoras, desde que não conflitem com o disposto em lei e que guardem pertinência com a regulação. Nesse sentido, apresentou-se e fez-se uma análise de algumas sugestões de normas técnicas básicas que podem e devem ser instituídas pelas Agências Reguladoras em nível nacional, inclusive normas não devidamente claras na Lei de Diretrizes, a exemplo da norma de transferência de informações.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. **Produção normativa das agências de regulação dos serviços de saneamento básico**. XIMENES, M. M. A. F; GALVÃO JUNIOR, A. C. Fortaleza: ABAR, 2008.

BARROSO, L. R. Constituição e ordem econômica e agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, fev./mar./abr.2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 7 ago. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

CARVALHO FILHO, J. S. Agências reguladoras e poder normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fev./mar./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 7 ago. 2008.

CORREIA, M. B. C. Conflitos federativos entre Estados e Municípios acerca dos serviços de saneamento, enfocando os aspectos constitucionais e legais que cercam os temas (i) capacidade do pagamento de indenização pelos Municípios e (ii) dos impactos da rescisão sobre o sistema de sub-

sídios cruzados. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE REGULACÃO ECONÔMICA, 3. 2008, São Paulo. **Anais...**

TUROLLA, F. A. Participação social na definição das tarifas. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES M. M. A. F. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto.** Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007, p. 95-113.



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM DIFERENTES CENÁRIOS DE PRESTAÇÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS

Ricardo Toledo Silva

Secretário Adjunto de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Pesquisador do CNPq na área de Infra-Estruturas Urbanas e Regionais.

Este capítulo discute os critérios e indicadores de desempenho dos serviços de saneamento, sob a nova estrutura reguladora estabelecida pela lei nº 11.445 de 2007. A avaliação de desempenho não constitui, por si só, uma dimensão normativa da prestação dos serviços. No entanto, a eficácia da norma reguladora depende de um referencial de desempenho formal e sistemático que a conecte à eficácia final dos serviços regulados. A regulação pública dos serviços distingue-se da simples arbitragem de pendências entre prestadores e usuários pelo fato de ter, como motivação principal, a eficácia pública e a generalização de acesso. Na maior parte dos casos, entretanto, a eficácia não é passível de observação direta, mas estimada a partir de correlações explícita ou implicitamente assumidas com a eficiência operacional dos serviços. Mais do que de um grande volume de informações e indicadores, a avaliação efetiva dos serviços como suporte à norma reguladora depende da identificação de conexões nítidas entre meios e fins, para que o cumprimento de uma dada meta gerencial em sua execução possa constituir referência segura em relação ao preenchimento de objetivos específicos das políticas públicas em nome das quais esses serviços são prestados. Algumas possíveis correlações entre indicadores de eficiência e eficácia dos serviços são analisadas neste capítulo, com vistas à validação de indicadores para fins de regulação. Diante das correlações identificadas e das necessidades de aprofundamento indicadas, recomenda-se que a formalização de referen-

ciais de desempenho, como normas de apoio à regulação, seja precedida por etapas bem definidas de aplicação experimental e validação, consideradas as especificidades das jurisdições reguladoras estaduais e municipais.

Regulação e Desempenho

A estrutura de regulação e controle é determinante sobre os níveis de interferência da fiscalização no dia-a-dia dos serviços e sobre os tipos de indicadores válidos. No modo de regulação pela taxa de retorno, vigente a partir do Código de Águas, de 1934 até meados da década de 1990, o concessionário era fiscalizado e controlado no dia-a-dia dos serviços, com vistas à necessária validação de investimentos e despesas computáveis no âmbito da concessão. A partir de 1995, a Lei Federal nº 8.987 estabeleceu o regime de regulação pelo preço máximo, em sintonia com os pressupostos que condicionavam a entrada de investimentos privados no setor de serviços públicos. Esse regime determina um processo de fiscalização e controle centrado essencialmente nos resultados dos serviços concedidos, em contraste com o anterior e com a cultura de regulação e avaliação previamente existente no Brasil.

O desafio aberto sob a vigência do regime de concessão pelo preço máximo tem sido, para todos os serviços regulados, o estabelecimento de referenciais de dados e indicadores que permitam o exercício de uma regulação efetiva. No caso dos serviços de saneamento, a vigência da Lei nº 11.445 desde janeiro de 2007 implica a necessidade de sistematizar as bases de informações e estruturas de indicadores setoriais para fins de regulação e controle. Um primeiro grande passo já foi dado com a criação do SNIS – Sistema Nacional de Informações do Saneamento, em 1995, que inovou e sistematizou as informações setoriais com o cuidado de não romper com o referencial estabelecido sob a vigência do Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa. Hoje, estabelecidas as bases de uma regulação subnacional para os serviços de saneamento, os estados e municípios têm a responsabilidade de desenvolver e detalhar os referenciais de desempenho mais adequados a suas necessidades regionais e locais, sem perder de vista

a necessária compatibilidade com informações e indicadores de âmbito nacional. Este é o desafio atualmente enfrentado pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp, que absorveu as competências da antiga Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE, agora com formato de uma agência multissetorial.

Desde o Código de Águas a oferta dos serviços de utilidade pública no Brasil pautou-se por um modelo híbrido de normalização que combinava o instituto das concessões, do Direito Administrativo francês, com a regulação pela taxa de retorno, típica do modelo americano. Com foco inicialmente centrado nos serviços de energia elétrica, predominantemente de base hídrica, o Código estabelecia um arcabouço regulatório que abrangia os diversos usos das águas, inclusive os serviços que mais tarde se chamariam de saneamento básico. Sua influência sobre a institucionalização da oferta dos serviços públicos não se limitaria, porém, àqueles relacionados com a água. O regime de regulação econômica pela taxa de retorno se aplicaria a praticamente todos os sistemas de infra-estrutura e serviços em rede, a partir de um princípio geral de remuneração baseada no reconhecimento dos investimentos e das despesas de custeio incorridas na oferta. Apesar dessa presença decisiva na maioria dos serviços, esse regime regulador raramente era discutido como tal, uma vez que no modelo de oferta estatal ou para-estatal dos serviços, a regulação era diretamente associada ao complexo de financiamento. Isto tem menos a ver com a natureza estatal ou privada do prestador do serviço do que com a origem dos recursos financeiros.

No caso do saneamento, foi notória a concentração de poder regulador nas mãos do Sistema Financeiro do Saneamento, traduzida nas regras operativas do Planasa. Existia, portanto, uma regulação efetiva no âmbito do complexo estatal de oferta, ainda que sem personalidade própria em relação ao sistema financeiro setorial. Não se pode, nesta perspectiva, confundir o instituto da regulação, como tal, com a organização das agências reguladoras. A regulação já existia, mas com a crise dos sistemas estatais e para-estatais de financiamento, deixava de ter eficácia.

Em qualquer situação na qual o financiamento dos serviços se valha de recursos de diferentes origens – estatais ou privados – faz-se necessária uma regulação independente dos sistemas de financiamento. O fundamento econômico da regulação sobre os serviços públicos reside no fato de que, por serem monopólios naturais, não se prestam à auto-regulação de mercado, em princípio propiciada pela livre competição. Em suas distintas modalidades, a regulação econômica procura corrigir as distorções do monopólio, trazendo a estrutura tarifária para algo próximo do que seria um mercado competitivo. À parte a dimensão econômica, em sentido estrito, a regulação inclui também uma avaliação implícita ou explícita sobre a qualidade dos serviços prestados. E aí reside uma grande diferença entre o regime original da regulação pela taxa de retorno e modelo hoje predominante, de fixação de preço máximo para o serviço.

Sob o regime da taxa de retorno, a qualidade era uma função presumível a partir dos controles de procedimentos, necessários para impedir que o concessionário, com vistas a ampliar suas receitas, exagerasse nos investimentos e nas despesas de custeio. Toda a ação fiscalizadora se fazia, então, sobre o dia-a-dia do serviço, verificando os meios empregados na sua prestação, e não seu desempenho final. Este seria uma consequência da boa prática operacional. Com a diversificação das fontes de financiamento e o desenvolvimento de diferentes alternativas tecnológicas aplicáveis na prestação dos serviços, a reforma reguladora dos anos 90, praticamente em todos os países, passou a acolher o regime de regulação sobre o preço máximo. No Brasil, a Lei nº 8.987 de 1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, estabelece no art. 9º que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação. Nesses termos determinou a extinção da prática reguladora vigente até então no Brasil, pela taxa de retorno.

Mais do que uma simples mudança técnica nas licitações e na contabilidade dos serviços, esta maneira de regular implica novas técnicas de avaliação

de qualidade final dos serviços prestados, impraticáveis à época da regulação dos anos 30. Sob aquele modelo, a regulação era em grande parte exercida por pessoal originário das próprias concessionárias estatais, que detinham um conhecimento privilegiado sobre o dia-a-dia dos serviços e integravam o complexo estatal de oferta no qual se mesclavam prestadores e reguladores. Na perspectiva de múltiplos financiadores e de diferentes tecnologias aplicadas na oferta dos serviços, a regulação fica mais complexa e exige uma formação de quadros capacitados independentes das prestadoras de serviço. Sob essa prática reguladora, a avaliação das ações públicas emerge como elemento central de organização das relações entre regulador e regulado.

Ao longo da vigência do Planasa, as companhias estaduais de saneamento emitiam anualmente relatórios de desempenho técnico e operacional que foram agrupados e divulgados no âmbito dos Catálogos Brasileiros de Engenharia Sanitária, os Cabes, entre 1977 e 1995. Aqueles relatórios, assim como a maioria dos dados e indicadores hoje trabalhados no âmbito do SNIS, eram organizados em torno de metas específicas de eficiência. Este foco na eficiência foi objeto de críticas recorrentes da parte de analistas e operadores das políticas sociais, por não considerar de forma explícita a eficácia dos serviços em relação aos objetivos finais de saúde pública e saneamento ambiental. Como o sistema de decisão setorial é autônomo em relação às políticas de saúde pública e de meio-ambiente, e a regulação do Planasa era de caráter estritamente econômico-financeiro, a observância dos quesitos de eficiência operacional por si só poderia não corresponder a ganhos equivalentes na esfera das políticas públicas às quais os serviços de saneamento serviriam de meios. No entanto, se entendido como parte de sistema maior de avaliação das políticas, o referencial de desempenho técnico e operacional dos serviços tem um significado importante como aproximação do desempenho final.

A literatura sobre avaliação de políticas públicas converge, de maneira geral, para o reconhecimento de três grandes momentos que demarcam, dos pontos de vista lógico e cronológico, diferentes estágios de maturação da política em seu conjunto e de cada projeto ou ação dela constituinte. São

eles o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação (final) de desempenho. O diagnóstico, também chamado avaliação *ex-ante*, caracteriza a situação existente segundo parâmetros definidos, que servirão de base para o estabelecimento de metas da ação. O monitoramento, também chamado avaliação de processo, consiste na verificação de quais e quanto das metas da ação vêm sendo preenchidas ao longo de sua execução. Finalmente, a avaliação de desempenho propriamente dita, também chamada avaliação *ex-post*, verifica as respostas da ação concluída em relação a suas finalidades.

Idealmente a articulação entre esses três momentos de avaliação requereria um único sistema de informações e indicadores, de maneira que as necessidades detectadas na etapa de diagnóstico correspondessem diretamente a metas de desempenho passíveis de verificação a qualquer tempo dos processos de execução e uso do sistema/serviço. Na prática, entretanto, essa correspondência não é direta. Na etapa de diagnóstico são detectados problemas e necessidades cuja superação aponta para o preenchimento de objetivos relacionados à eficácia final da ação, como por exemplo, a despoluição de corpos de água ou o controle de doenças relacionadas à falta de saneamento. Mas as ações necessárias para o preenchimento desses objetivos são indiretas e têm suas medidas de desempenho relacionadas a parâmetros de eficiência em sua execução. A partir do momento em que o diagnóstico é rebatido no projeto técnico da ação específica, passam a vigorar os padrões de desempenho diretamente relacionados à execução dos sistemas e serviços projetados, perdendo-se, por um lapso de tempo, a conexão direta entre o desempenho da ação e os resultados dela esperados em termos de eficácia final. Nos exemplos citados, o objetivo de despoluição poderá ser atingido mediante a construção de uma rede de coletores tronco, de uma estação de tratamento de esgotos e de outras obras e serviços relacionados ao sistema. A partir da definição das metas físicas relacionadas a esse conjunto de obras e serviços, o processo de execução da ação pública passa a ser avaliado em relação àquelas metas e não diretamente quanto aos objetivos finais relacionados às necessidades detectadas no diagnóstico.

A eficácia em relação aos objetivos estabelecidos inicialmente, em sua plenitude, somente poderá ser avaliada depois que o sistema estiver em fase madura de utilização, o que, para a maioria das redes e serviços de saneamento, pode levar vários anos. Por isso é muito importante que se conheça, com a maior segurança possível, as prováveis relações de causa e efeito entre o desempenho material dos serviços – ao longo de suas fases de implantação e operação incompleta – e o preenchimento dos objetivos finais em relação às necessidades detectadas em diagnóstico. Esta relação causal é apenas detectável a longo prazo, após a avaliação de eficácia de serviços maduros e a revisão de premissas de projeto e execução. Para garantir a estabilidade do processo de avaliação e revisão das políticas públicas, a avaliação precisa ser sistemática, no sentido de formalmente inserida no processo de regulação (ALA-HAJA; HELGASON em SILVA, 2002).

Desempenho dos Serviços de Saneamento

Os serviços de saneamento, no Brasil, foram por muitos anos identificados com os sistemas públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em conjunto designados “saneamento básico”. Essa designação foi consagrada ao longo da vigência do Planasa, à qual se contrapunha um enfoque mais amplo dos serviços, de saneamento ambiental, que incluía o controle de inundações, a limpeza urbana e o controle de vetores. A Lei nº 11.445 de janeiro de 2007 estabeleceu uma estrutura reguladora para os serviços de saneamento básico sob um conceito mais amplo, que passa a integrar de forma explícita o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Esta nova definição legal consagra no escopo do saneamento básico a maioria dos serviços considerados sob a definição de saneamento ambiental, à exceção do controle de vetores, que se mantém no âmbito dos serviços de saúde pública. Implicitamente o marco legal passa a reconhecer a existência de uma eficácia combinada dos serviços, trazendo o ordenamento

formal para mais próximo da realidade material da operação das políticas públicas. Na prática, são freqüentes as situações nas quais os resultados de intervenções isoladas no âmbito de cada um dos serviços, muitas vezes eficientes em si mesmas, são prejudicados por carências dos outros. É o caso, por exemplo, de estações de tratamento de água ou esgoto sujeitas a inundações, de redes de drenagem obstruídas pelo lançamento de resíduos sólidos, de águas sub-superficiais contaminadas por percolação de chorume e muitas outras interferências cruzadas que cotidianamente comprometem o desempenho dos serviços urbanos.

Nessa perspectiva, de um desempenho conjunto dos sistemas, a própria definição de eficácia de cada um deles fica mais complexa. Não se pode reduzir a eficácia ao preenchimento de metas de saúde pública, saneamento ambiental ou cobertura social, isoladamente, uma vez que aquelas metas podem ser atingidas por diferentes meios, não inteiramente associados à provisão dos serviços considerados. Por exemplo, a redução de diarreias infantis no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, foi em grande parte resultante da aplicação de terapias de múltiplo espectro, sem definição específica de causa associada ou não à veiculação hídrica (FISZON, 1998). Não seria válido, nessa perspectiva, continuar a atribuir relação de causalidade exclusiva entre a cobertura de saneamento básico e a incidência daquelas moléstias, como se fez em alguns estudos na década de 1980. Hoje, com a evolução simultânea de diferentes políticas setoriais com objetivos convergentes, são quase inexistentes as relações simples de causa e efeito entre aquelas e a eficácia final. Continua a existir um vínculo causal entre a ação pública e sua eficácia final, mas ele não é identificável a partir de simples relações duais. Não obstante a necessidade de se buscar elementos para uma avaliação combinada de desempenho dos serviços de saneamento de diferentes modalidades, é preciso antes conhecer com maior clareza como se articulam as relações entre eficiência e eficácia no âmbito de cada serviço específico.

Desde a década de 1990 observam-se importantes avanços na sistematização de bases de dados e referenciais de desempenho dos serviços de

saneamento, tanto no Brasil como no exterior. Da experiência estrangeira, destaca-se o sistema IWA PI¹, que vem sendo desenvolvido desde 1998 e testado em vários países como instrumento de apoio à gestão e regulação dos serviços de abastecimento público de água. Mais recentemente, a mesma instituição desenvolveu sistema análogo para a avaliação de desempenho dos serviços de esgotamento sanitário (MATOS et al., 2006). O Instituto Regulador de Águas e Resíduos – IRAR, de Portugal, oferece uma versão em português do sistema IWA PI, para fins de adesão voluntária tanto da parte dos serviços sob sua responsabilidade reguladora, como para outros interessados em adotar o sistema.

No Brasil, destaca-se o Sistema Nacional de Informações do Saneamento – SNIS, criado em 1995, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, por meio do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, sob coordenação do Departamento de Saneamento da Secretaria de Política Urbana – Sepurb. O Sistema foi desenvolvido com base em um Banco de Dados administrado na esfera federal, para integração a uma rede descentralizada e articulada entre os três níveis de governo e com outras bases de dados. O Banco de Dados foi composto a partir de informações de caráter operacional, financeiro e gerencial, fornecidas pelos prestadores de serviços. O SNIS foi concebido de forma a permitir a construção de séries históricas articuladas com os antigos relatórios de desempenho operacional dos serviços, publicados nos Catálogos Brasileiros de Engenharia Sanitária, da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES.

Tanto o IWA PI como o SNIS, apresentam indicadores de interesse inegável à regulação, por envolverem aspectos de eficácia final dos serviços. Mas nem todos os indicadores se prestam diretamente à regulação. Ao contrário, a formalização de um referencial excessivamente extenso de indicadores ten-

.....
¹ Performance Indicators for Water Supply Services. Efficient Operation and Management of Urban Water Management Specialist Group. International Water Association – IWA. (ALEGRE et al., 2006).

deria a dispersar e tornar fluida a relação normativa entre o serviço regulado e sua eficácia final. Hoje, a facilidade de tratar dados e gerar relatórios pode levar a uma falsa idéia de completude que, ao invés de ajudar, atrapalha o trabalho de regulação e controle sobre os serviços. A grande disponibilidade de informações setoriais acessíveis a partir de múltiplas bases de dados não resolve, por si mesma, o desafio de estabelecer relações de nexos entre os objetivos finais da ação pública e o desempenho das ações meio em diferentes estágios de seus processos de planejamento e execução.

No sistema IWA PI, cerca de 180 indicadores são organizados em cinco grandes grupos, conforme segue (ALEGRE et al., 2005, adaptação do autor).

- Indicadores de recursos hídricos (4)
- Indicadores de recursos humanos (25, conforme subdivisões a seguir)
 - Pessoal total
 - Pessoal por função principal
 - Pessoal da gestão técnica por tipo de atividade
 - Qualificação do pessoal
 - Formação do pessoal
 - Saúde e segurança do pessoal
- Indicadores infra-estruturais (15, conforme subdivisões a seguir)
 - Tratamento
 - Armazenamento
 - Bombeamento
 - Adução e distribuição
 - Automação e controle
- Indicadores operacionais (44, conforme subdivisões a seguir)
 - Inspeção e manutenção de infra-estruturas
 - Reabilitação de tubulações, de válvulas e de ramais
 - Reabilitação de grupos eletrobomba
 - Perdas de água

- Avarias
- Medição de vazão
- Monitoramento da qualidade da água tratada
- Indicadores de qualidade de serviço (34, conforme subdivisões a seguir)
 - Serviço
 - Cobertura
 - Reclamações
- Indicadores econômico-financeiros (45, conforme subdivisões a seguir)
 - Proveitos [receitas]
 - Custos
 - Investimento
 - Preço médio de venda de água (antes de impostos)
 - Indicadores de eficiência
 - Indicadores de desempenho econômico-financeiro
 - » alavancagem
 - » liquidez
 - » rentabilidade
 - » perdas [faturamento]

É importante observar, na estrutura de indicadores do IWA PI / IRAR, as relações de subordinação hierárquica de conceitos. Aos subgrupos relacionados subordinam-se ainda divisões mais detalhadas, por natureza da ação ou do controle, não exibidas na lista acima. Este tratamento hierárquico estrito leva à necessidade de separação de conceitos de natureza semelhante, para que se enquadrem logicamente na estrutura proposta. Por exemplo, as perdas de água figuram duplamente como indicadores operacionais e econômico-financeiros, primeiro no que respeita as perdas físicas, depois no que respeita as não físicas. Sob a chave dos indicadores econômico-financeiros, figuram um subgrupo de indicadores de eficiência e outro de desempenho econômico financeiro. O primeiro refere-se predominantemente ao desempenho econômico dos serviços e o segundo às dimensões financeiras da gestão.

No SNIS, a estrutura atual de cerca de 80 indicadores (Anexo B da versão 2006, ano base 2005) organiza-se em cinco grandes grupos conforme segue.

- Indicadores econômico–financeiros e administrativos (27)
- Indicadores operacionais – água (22)
- Indicadores operacionais – esgoto (08)
- Indicadores de balanço (09)
- Indicadores sobre qualidade (13)

Diferentemente da estrutura do sistema IWA PI / IRAR, não existe uma definição hierárquica de subgrupos homogêneos. Sob a égide de cada um dos grandes grupos relacionam-se indicadores heterogêneos quanto às ações e controles envolvidos, mas pertinentes ao conceito básico que define o grupo. Os indicadores econômico-financeiros e administrativos englobam diferentes relações de produtividade de pessoal e de insumos necessários à operação dos serviços (custos e incidência de energia e produtos químicos), assim como custos financeiros e suficiência de caixa. Já os indicadores operacionais relativos ao abastecimento de água, tratam tanto de questões operacionais estritas (hidrometração, macromedição e magnitudes de vazões ofertadas e consumidas), como de aspectos relacionados ao desempenho econômico (perdas totais, sem separação entre físicas e não físicas, consumo de energia elétrica) e à qualidade dos serviços (cobertura, fluoretação). Os indicadores operacionais de esgoto são, no SNIS, ainda incipientes, repetindo-se – para um menor número de indicadores – a mesma heterogeneidade observada para o caso dos serviços de abastecimento de água. O grupo de indicadores de balanço, no SNIS, é o que apresenta maior homogeneidade interna, ao trabalhar informações necessariamente integrantes dos balanços contábeis das empresas de saneamento. Os indicadores de qualidade dos serviços são, a exemplo dos operacionais de esgoto, ainda incipientes. No entanto apresentam uma estrutura homogênea quanto às responsabilidades em relação à conformidade. Mesmo que a natureza dos processos específicos envolvidos seja distinta – por exemplo, intermitência no abastecimento, turbidez, cloro

residual ou vazamentos de esgotos – existe um ponto comum que é a responsabilidade direta do prestador do serviço sobre esses parâmetros.

Os casos citados, tanto do sistema IWA PI como do SNIS, representam progressos substantivos no domínio sistemático sobre a avaliação de desempenho dos serviços de saneamento. Constituem referenciais importantes para o apoio à gestão e à regulação. No entanto não se prestam a uma formalização normativa imediata. Primeiro, porque são sistemas ainda em evolução, não obstante o elevado estágio de avanço já atingido em cada um deles. Segundo, e mais importante, porque o processo de *benchmarking* dos serviços, com vistas a um aprimoramento operacional, econômico e de qualidade sobre serviços de caráter predominantemente monopolista, não responde enquanto tal às necessidades específicas de uma regulação pública efetiva. Esta, como apontado nas observações iniciais deste capítulo, apenas é eficaz, como prática reguladora, se relacionada à eficácia pública dos serviços. Por isso a necessidade de se buscar filtros que permitam validar alguns dos indicadores de eficiência, trabalhados nos sistemas de apoio à gestão, como aproximações indiretas à eficácia final dos serviços.

Eficiência e Eficácia, Possíveis Correlações

O fato de que os sistemas de informações e indicadores setoriais mostrados na seção precedente não tenham sido desenvolvidos especificamente para finalidade de regulação, não impede que sejam aproveitados para tal, desde que adequadamente selecionados e interpretados. Nessa perspectiva, os métodos para interpretação de resultados associados entre indicadores são tão importantes quanto a confiabilidade das informações que formam as bases dos sistemas de indicadores. Para provocar a discussão sobre possíveis nexos de conexão causal entre a eficiência dos serviços e sua eficácia pública, de interesse à norma reguladora, são trabalhadas, a seguir, algumas hipóteses de correlação entre indicadores de diferentes grupos.

Observações preliminares de possíveis relações denexo foram propostas para discussão no projeto CNPq CNRS de título “Sustentabilidade e

Gestão integrada de saneamento ambiental nas metrópoles brasileiras e francesas: conservação de recursos e atendimento social em cenário de escassez”, sob coordenação nacional do Proureb-UFRRJ. Em capítulo de livro a ser publicado pela Unesco, Britto e Silva² analisam indicadores selecionados de eficiência e eficácia de cinco serviços brasileiros, sendo três companhias estaduais de saneamento (A, B e C), uma empresa municipal autônoma (D) e uma concessão privada (E).

Foram considerados de eficiência, indicadores selecionados dos grupos “Indicadores econômico–financeiros e administrativos” e “Indicadores operacionais – água”, do SNIS (2006). Como aproximação à presumível eficácia dos serviços, considerando objetivos de atendimento social e ambiental, foram extraídos indicadores daqueles dois grupos e mais o de “Indicadores operacionais – esgoto”. Para fins daquela primeira discussão, em caráter predominantemente qualitativo, o reduzido número de exemplos selecionados não permitiu que fossem feitos estudos de correlação. Seriam também de interesse para aquele ensaio, os indicadores de qualidade dos serviços, da forma como organizados no SNIS. No entanto, a ausência de registros para os casos abordados não permitiu que fossem considerados.

As faixas de volumes produzidos, em milhões de metros cúbicos por ano, são mostradas na tabela 1 para dar uma idéia das magnitudes envolvidas. Os serviços ofertados pelas companhias estaduais (A, B e C) não cobrem todos os municípios em cada estado e os percentuais de águas não contabilizadas (perdas de faturamento) incluem perdas físicas e não físicas combinadas, refletindo uma relação aproximada entre volumes totais faturados sobre os totais produzidos. Não é um indicador adequado para avaliar o desempenho do serviço quanto à perda física de água, mas dá uma idéia aproximada do nível geral de controle gerencial e operacional dos serviços sobre as ofertas pelas quais são responsáveis. A medição, tanto no âmbito das grandes vazões despachadas para distribuição (macro-

2 Ana Lúcia de Paiva Britto e Ricardo Toledo Silva. Water supply services in the cities of Brazil: conflicts, challenges and new opportunities in regulation. Em vias de publicação Unesco.).

medição), como no de cada unidade usuária conectada (micromedição), mostra-se um requisito básico de controle operacional. Nos casos de A e de B, cujas perdas totais em águas não contabilizadas chegam a mais de 50%, mostra-se evidente a relação entre baixa medição e perda.

Tabela 1 – Indicadores selecionados de eficiência

	Volumes produzidos	Índice de macromedição	Índice hidromedtação	Índice de perdas de faturamento	Índice de Produtividade. Economias Ativas por Pessoal Total
	(Mm³/ano)	(%)	(%)	(%)	(Economias / empregado)
A	500.000 a 1.000.000	50,23	62,13	59,90	317,15
B	1.500.000 a 3.000.000	87,64	66,18	51,69	339,73
C	1.500.000 a 3.000.000	100,00	99,97	34,19	572,72
D	100.000 a 200.000	100,00	99,92	22,02	378,64
E	Menos de 50.000	100,00	97,25	20,14	420,59

Fonte: SNIS, 2006.

No caso de A, em que o índice de macromedição é menor que o de micromedição, a perspectiva de controle é ainda mais distante que em qualquer dos outros exemplos, uma vez que cerca de 50% dos volumes estimados são incertos já desde o despacho, a despeito da eficiência da micromedição nas unidades de consumo. Isto pode explicar porque as perdas totais atingem mais de 60% em um serviço no qual mais de 60% das unidades consumidoras são micromedidas.

O número de economias ativas por empregado inclui, conforme critérios do SNIS, tanto o número de empregados do quadro do serviço como o dos que integram equipes terceirizadas. Quanto menor o número de economias ativas por empregado, menos produtivo é o serviço em relação ao trabalho. Este indicador não deve ser considerado isoladamente como

um parâmetro definitivo de eficiência do serviço, mas o baixo desempenho em produtividade do trabalho constitui limite claro e direto às perspectivas de subsídio cruzado em benefício dos usuários de menor renda. Os ganhos de produtividade em relação a outras despesas de capital e custeio, se houver, tenderão a ser majoritariamente consumidos pelos custos do trabalho, internamente ao complexo produtivo do serviço.

Alguns possíveis indicadores indiretos de eficácia pública dos mesmos serviços, mostrados na Tabela 2, tendem a confirmar, liminarmente, a hipótese de causalidade em relação à eficiência operacional.

Tabela 2 – Indicadores selecionados de eficácia

	População urbana coberta pela rede de abastecimento	Índice de atendimento urbano de água	Consumo médio de água por economia	Consumo médio per capita de água	Índice de atendimento urbano de esgoto
	(habitantes)	(% domicílios urbanos conectados à rede)	(m³/economia. mês)	(l/hab.dia)	(% conexões de esgoto por ligações de água)
A	5.000.000 a 10.000.000	93,15	9,84	81,13	18,16
B	Superior a 10.000.000	85,23	22,20	213,09	40,65
C	Superior a 10.000.000	97,17	13,76	160,27	73,33
D	500.000 a 1.000.000	96,77	16,46	208,11	83,73
E	100.000 a 500.000	80,32	12,70	115,55	62,03

Fonte: SNIS, 2006.

Os serviços menos eficientes, conforme indicadores da Tabela 1, A e B, são também aqueles que apresentam os piores indicadores de eficácia, tanto para o abastecimento de água quanto para a cobertura de coleta de esgotos. No caso de A, um percentual relativamente mais alto de domicílios conectados à rede de abastecimento de água mostra-se ineficaz em termos de resultados finais de acesso ao serviço, uma vez que o baixo consumo por

unidade (menor que 10 m³/mês) revela forte limitação no despacho e na distribuição. Na direção oposta, B mostra padrão de consumo individual muito mais alto que a média urbana brasileira. Este padrão, associado às elevadas perdas totais mostradas na Tabela 1, configura um quadro de desperdício generalizado. Em ambos os casos as coberturas dos serviços de esgoto ficam muito abaixo daquelas registradas nos serviços mais eficientes.

O pequeno número de casos e de indicadores selecionados no ensaio não autoriza quaisquer conclusões sobre o desempenho dos serviços citados. Mas as relações básicas mostradas indicavam um caminho possível de análise, para a detecção de correlações sistemáticas entre eficiência e eficácia dos serviços de saneamento.

Proseguindo na demonstração das hipóteses levantadas, realizou-se posteriormente um estudo sobre amostra mais ampla de serviços, envolvendo os mesmos indicadores selecionados. Este, reproduzido a seguir, mostra algumas correlações robustas que, embora não suficientes como indicação de causalidade, contribuem para validar as relações de nexo inicialmente levantadas por hipótese.

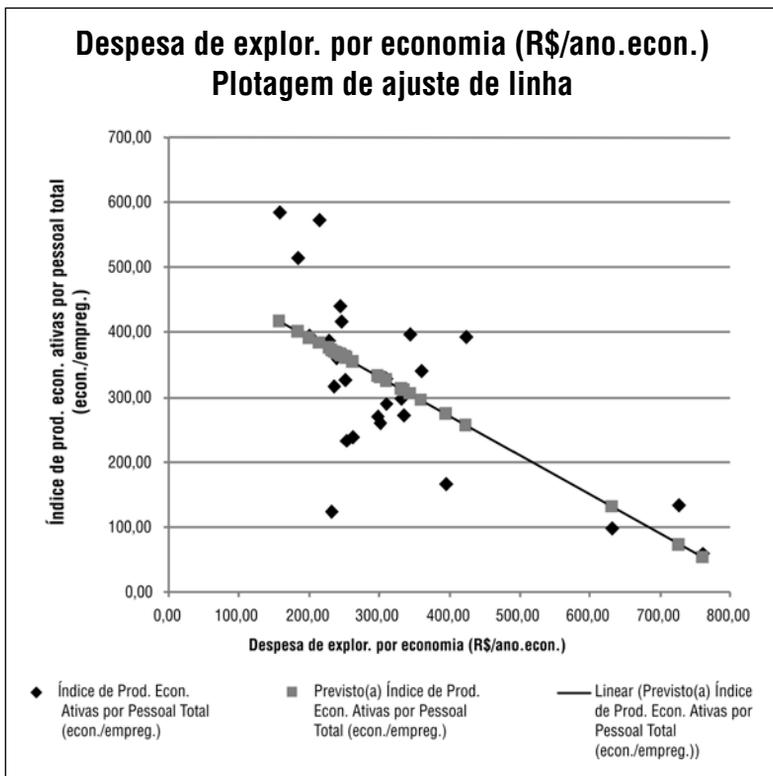
Foram considerados, para análise de regressão linear simples, indicadores selecionados dos 26 serviços regionais e sete micro-regionais³ constantes do SNIS 2006. Os serviços de âmbito local não foram considerados neste exercício, em virtude da grande inconstância de registros por indicador, o que impede a análise de regressão. Na maior parte das análises procedidas para os serviços de âmbito regional e micro-regional, o número de observações é inferior ao total (33), por se terem eliminado aqueles para os quais não havia registro de uma ou mais das variáveis em estudo.

A análise inicial dos indicadores de produtividade por pessoal total e de custo de exploração por economia (Figura 1), mostrou um coeficiente de correlação de 0,69, o que confirma o peso predominante do fator

³ Os 26 serviços regionais correspondem às Companhias de Saneamento Básico dos estados e do DF. Os sete serviços regionais constantes do SNIS 12 (2006) são os SAAE/AL (São Miguel dos Campos), CAJ/RJ (Araruama), Prolagos/RJ (Cabo Frio), SAAE/ES (Itapemirim), Simae/SC (Carpinzal), Simae/SC (Joaçaba), Setae/MT (Nova Xavantina).

trabalho na composição de custos operacionais do serviço. A escolha da despesa de exploração por economia, em lugar de outros indicadores mais abrangentes que consideram os custos totais de serviço por volume faturado, deve-se ao fato de que ao não se computar os volumes não faturados no denominador, haveria uma dupla contagem de agravantes nos serviços com maiores índices de perdas totais.

Figura 1 – Análise de regressão. Despesa de exploração por economia e Índice de produtividade em número de economias ativas por pessoal. Base: SNIS 2006. R= 0,6917.



Uma vez validado o índice de produtividade por pessoal total como aproximação de eficiência em relação à despesa de exploração, a análise prossegue em relação aos demais indicadores considerados no ensaio inicial. Assume-se, em princípio, as coberturas dos serviços de abastecimento de água e de esgoto como indicadores de eficácia social, e os menores índices de perdas totais, como eficácia ambiental, indiretamente representando melhor aproveitamento dos recursos hídricos.

Figura 2 – Análise de regressão. Índice de produtividade em número de economias ativas por pessoal e Atendimento urbano do serviço de água. Base: SNIS 2006. R= 0,6518.

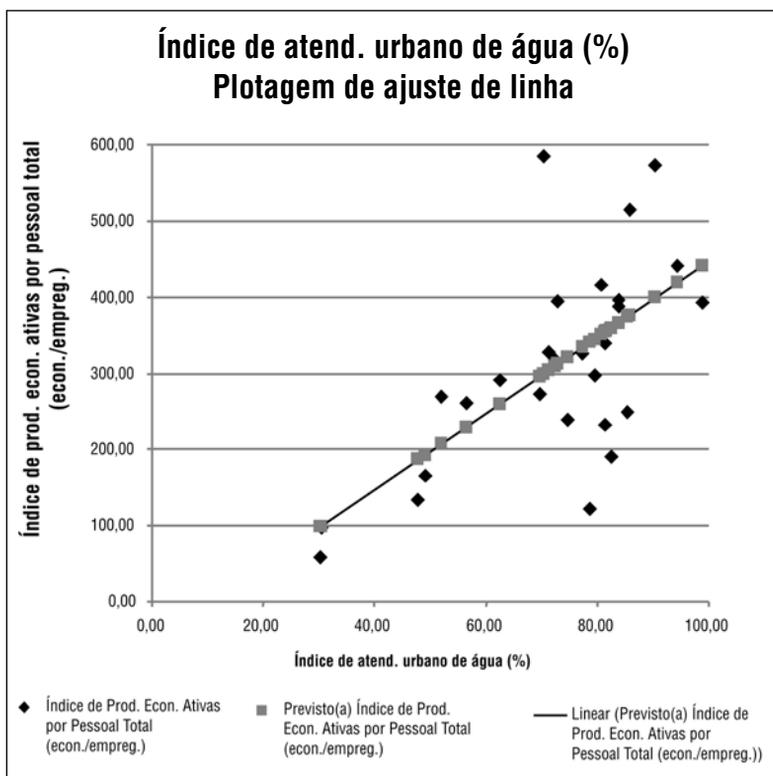
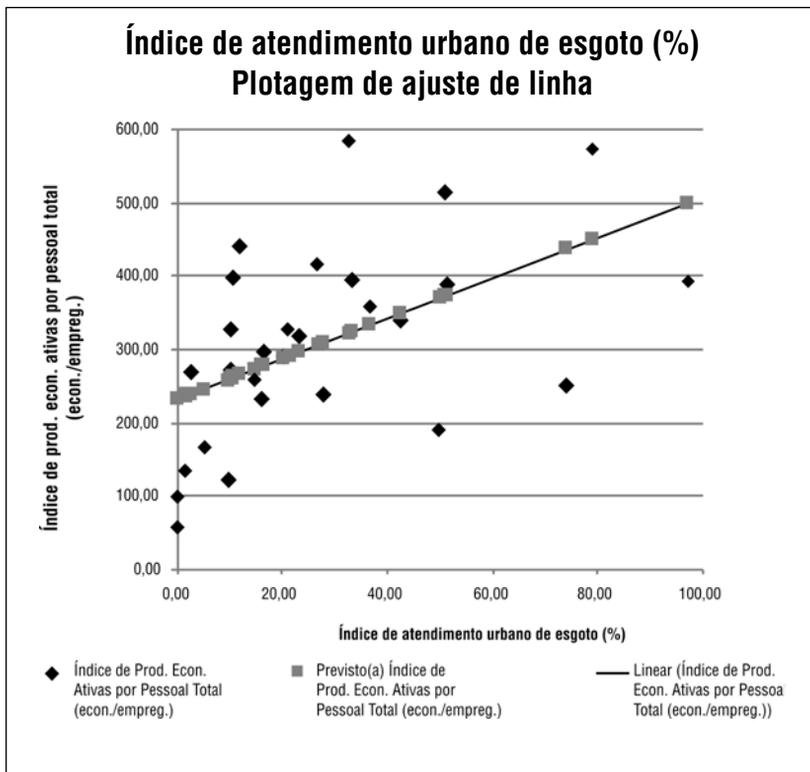
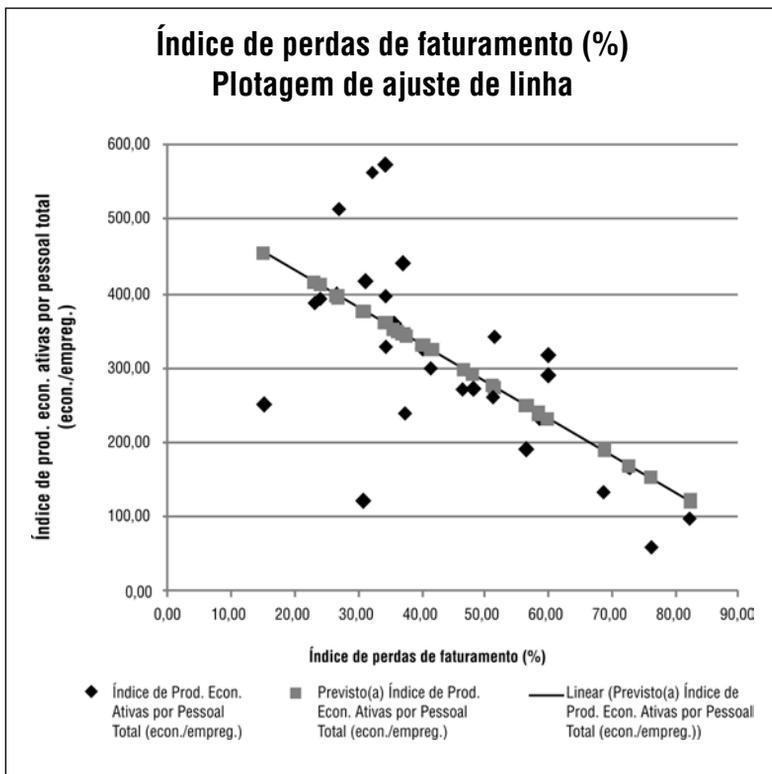


Figura 3 – Análise de regressão. Índice de produtividade em número de economias ativas por pessoal e Atendimento urbano do serviço de esgoto. Base: SNIS 2006. R= 0,5183.



Os gráficos das Figuras 2 e 3 mostram que a produtividade de pessoal em número de ligações ativas por empregado (total), apresenta coeficientes de correlação significativos com as coberturas dos serviços tanto de água como de esgoto. A correlação menos acentuada para os serviços de esgoto pode ser atribuída à maior concentração de casos com baixa cobertura, em diferentes faixas de produtividade por empregado. Em qualquer dos casos, essas regressões indicam que a expansão do atendimento – ressalvadas as imprecisões de sua representação por indicador de cobertura percentual de ligações – tende a demandar ampliação relativamente moderada de pessoal.

Figura 4 – Análise de regressão. Índice de produtividade em número de economias ativas por pessoal e Índice de perdas de faturamento. Base: SNIS 2006. R= 0,6446.



Nas relações entre produtividade de pessoal e eficácia aparente dos serviços, mais do que no caso das coberturas dos serviços de água e esgoto, chama atenção a representada no gráfico da Figura 4. A acentuada correlação inversa que se observa entre a produtividade do pessoal e as perdas de faturamento indicam que o exercício de controles mais estritos independe de uma ampliação de quadros. Ao contrário, são os serviços com maior produtividade de pessoal os que apresentam também maior eficiência no uso da água e, provavelmente, maior eficácia no aproveitamento dos recursos hídricos. Existe, portanto, uma tendência nítida de que os serviços com maior produtividade de pessoal sejam os que apre-

sentam maior eficácia pública, indiretamente aproximada pelos níveis de cobertura dos serviços e eficiência no uso da água.

Confirmando a tendência a maior eficácia dos serviços mais eficientes, as análises de correlação entre menor perda de faturamento e índices de cobertura de serviços de água e esgoto, mostram resultados expressivos. Os serviços com menores perdas de faturamento são os que apresentam maiores coberturas de atendimento urbano de água, com coeficiente de correlação de quase 0,8 (Figura 5).

Figura 5 – Análise de regressão. Índice de perdas de faturamento e Índice de atendimento urbano de água. Base: SNIS 2006. R= 0,7964.

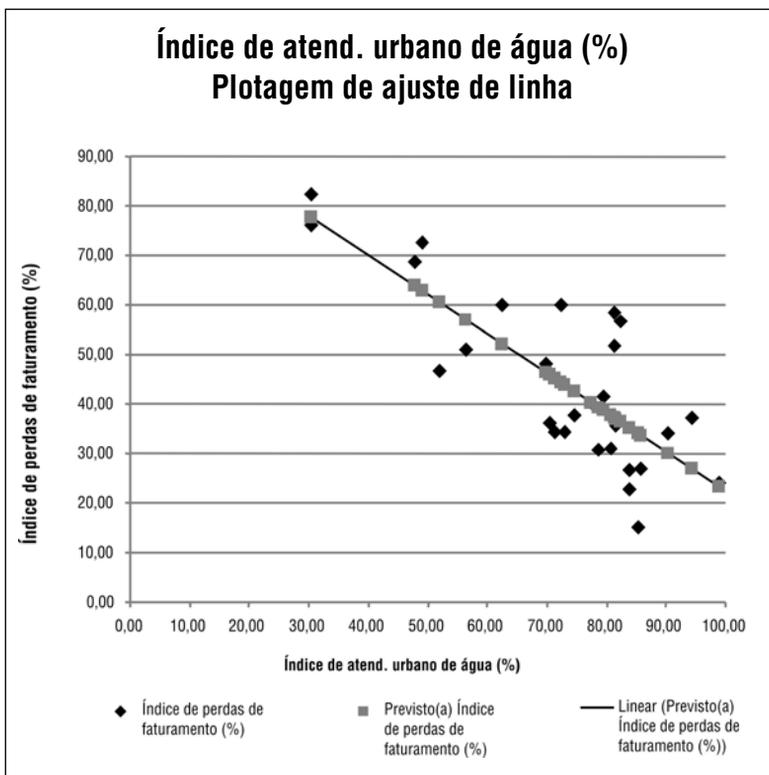
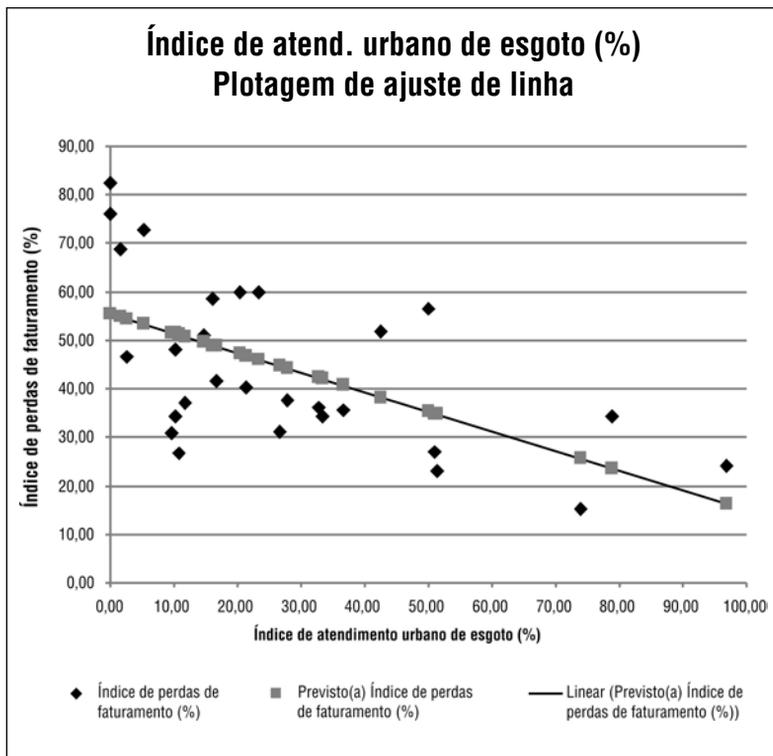


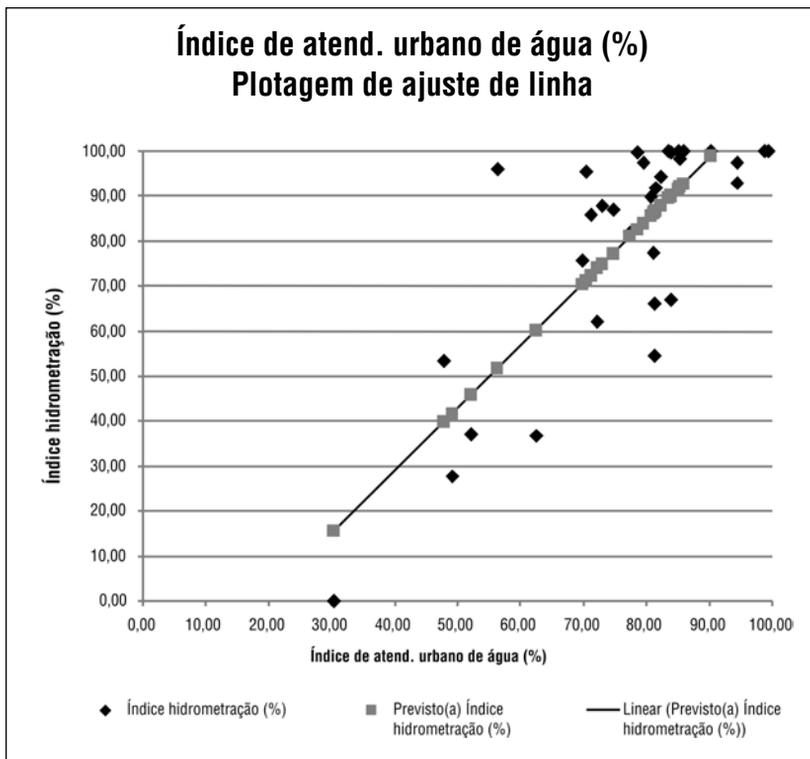
Figura 6 – Análise de regressão. Índice de perdas de faturamento e Índice de atendimento urbano de esgoto. Base: SNIS 2006. R= 0,5860.



Para a cobertura de esgotamento sanitário, o índice de perdas de faturamento também apresenta um coeficiente de correlação não desprezível (superior a 0,58), ainda que menos expressivo que o obtido em relação à cobertura do abastecimento de água (Figura 6).

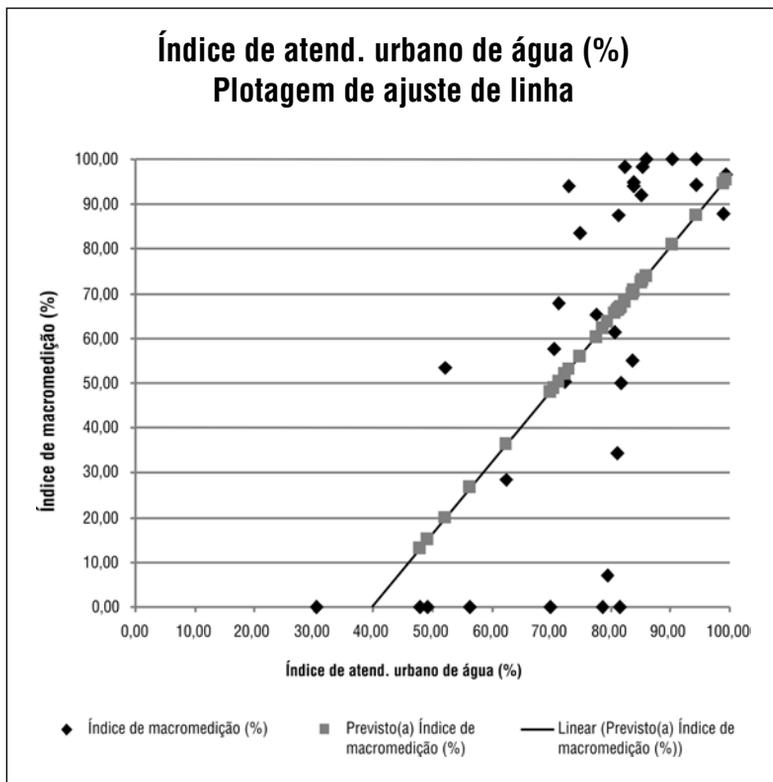
O mais alto coeficiente de correlação obtido nos testes sobre indicadores selecionados diz respeito ao índice de atendimento urbano de água com respeito ao de hidrometração.

Fig. 7. Análise de regressão. Índice hidrometração e Índice de atendimento urbano de água. Base: SNIS 2006. R= 0,8333.



A forte correlação entre hidrometração e atendimento urbano de água mostrada na Figura 7 conduz à hipótese de um caráter distributivo da micromedidação, à parte seu papel central na eficiência econômica dos serviços. Não é suficiente, entretanto, para atestar que toda e qualquer ampliação de cobertura ou precisão da rede de ligações hidrometradas tenha desdobramento social positivo. Trata-se de uma hipótese aberta, a ser confirmada por meio de uma análise mais detalhada de impacto sobre estratos sociais específicos, levando em conta não só a cobertura dos serviços, mas as quantidades consumidas.

Figura 8 – Análise de regressão. Índice macromedição e Índice de atendimento urbano de água. Base: SNIS 2006. R= 0,6965.



Finalmente, na regressão entre indicadores de eficiência operacional e cobertura, destaca-se a expressiva correlação identificada entre os índices de macromedição e de atendimento urbano de água, menor porém que a obtida em relação à hidrometração (Figura 8). A tendência a maior cobertura de micromedição em relação à macromedição suscita dúvidas quanto à expressividade do indicador de perdas totais como aproximação a um uso criterioso da água. Essas assimetrias podem decorrer de distorções no cômputo de volumes faturados, que embora expressivos e extensivamente micromedidos quando entregues, não incluem possíveis perdas ignoradas devido a falhas na macromedição.

Por isso, as especulações feitas sobre a expressividade estatística de algumas correlações não devem ser tomadas como conclusivas em relação à eficiência e eficácia dos serviços. Elas são indícios de possíveis relações de nexos que devem ser exploradas em maior profundidade e ter suas possíveis relações de causalidade testadas mediante análise tecnológica específica.

Notas Finais

As hipóteses iniciais sobre as correlações apresentadas neste capítulo foram discutidas em janeiro de 2008, no âmbito de seminário interno de avaliação da cooperação bi-lateral no projeto CNPq-CNRS citado na abertura da seção precedente, no qual a discussão foi orientada pela estrutura teórico-metodológica proposta por Barraqué, Pezon e outros (PEZON, 2006), que definem as dimensões de sustentabilidade econômica, ambiental e ética (social) dos serviços. Os estudos de casos europeus que embasam aquela estrutura, tendem também a sustentar, em linhas gerais, a tese proposta sobre relações causais entre eficiência e eficácia dos serviços. São montados cenários de tarifa teórica e de tarifa praticável (restrição econômica) sob os quais são ajustadas as exigências ambientais e de qualidade dos serviços. Assume-se que a dimensão ética/social não pode ser ajustada, por corresponder a premissa de legitimidade pública do serviço. Pesquisa recente desenvolvida por Altafin (2008) explora em profundidade a aplicação do método dos “3E”, em alusão às dimensões de sustentabilidade econômica, ambiental e ética/social⁴, ao caso da Caesb.

Não menos importantes, no processo de formação de uma cultura reguladora brasileira, são os trabalhos de aplicação experimental e desenvolvimento de bases de indicadores pelas agências reguladoras, com destaque ao que vem sendo implantado no âmbito da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE e da legítima liderança exercida por aquela agência na sistematização de estudos sobre

4 Em francês, “durabilité économique, environnementale et éthique”.

a regulação dos serviços de saneamento no Brasil. Publicações recentes promovidas pela Associação Brasileira das Agências Reguladoras – ABAR têm contribuído para a formação de uma sólida massa crítica sobre questões chave para o exercício de uma regulação pública efetiva. Sobre os desafios específicos em relação aos serviços de saneamento, destacam-se as sistematizações sobre indicadores (GALVÃO JUNIOR e CAETANO DA SILVA, 2006) e sobre o controle social da prestação dos serviços (GALVÃO JUNIOR e XIMENES, 2007), no âmbito da ABAR.

O avanço dessa massa crítica, com base na convergência entre pesquisas acadêmicas e práticas efetivas de regulação pública sobre os serviços, permite vislumbrar uma etapa importante de aplicação experimental de indicadores que permitam avaliar a eficácia pública dos serviços, como pré-requisito da eficácia reguladora. Esses são avanços a serem observados de acordo com as especificidades regionais e locais de cada caso e é nessa linha que se apresentaram os estudos exploratórios acima. No entanto, essa mesma visão crítica mostra que os desafios ainda abertos para validar um referencial seguro de indicadores de desempenho são muito grandes. A riqueza de informações, representações gráficas e ferramentas de análise hoje disponíveis, juntamente com uma concepção pouco precisa do papel da participação social na ação reguladora, envolvem risco de mascarar inconsistências lógicas importantes e supervalorizar dimensões não essenciais dos serviços. Nessa perspectiva, seria precipitada uma formalização normativa antes que as relações denexo causal entre o desempenho medido pelo lado da eficiência dos serviços sejam claramente cotejadas com sua eficácia pública.

Referências

ALEGRE, H.; BAPTISTA, J. M.; CABRERA JR., H.; CUBILLO, F.; DUARTE, P.; HIRNER, W.; MERKEL, W.; PARENA, R. **Performance indicators for water supply services**. 2. ed. Londres: IWA Publishing, 2006.

ALEGRE, H.; TEIXEIRA COELHO, S.; ALMEIDA, M. C.; VIEIRA, P. Controle de perdas de água em sistemas públicos de adução e distribuição. Série Guias Técnicos v. 3. IRAR, INAG, LNEC, 2005. Disponível em: <www.irar.pt>.

ALTAFIN, I. G. **Abordagem de avaliação da sustentabilidade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, aplicada ao Distrito Federal**. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2006. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 9.074 de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

FISZON, J. T. **Análise de Serviços de Saneamento: Elementos para a Observação do Desempenho no Atendimento às Demandas Essenciais da População**. 1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; CAETANO da SILVA, A. (Ed.). **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda, 2006.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Ed.). **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza, Pouchain Ramos. Fortaleza, 2007.

MATOS, R.; CARDOSO, A.; ASHLEY, R.; DUARTE, P.; MOLINARI, A.; SCHULZ, A. **Performance indicators for wastewater services**. Londres: IWA Publishing, 2006.

PEZON, C. **Intercommunalité et durabilité des services d'eau et d'assainissement en France et en Europe**. Rapport Final. Convention CV030000159 Programme Politique Territoriale et Développement Durable 2003-2006. École Nationale du Genie Rural, des Eaux et des Forêts. Montpellier, 2006.

SILVA, R. T. **Eficiência e Eficácia da Ação Governamental**: uma Análise Comparativa de Sistemas de Avaliação. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.



ASPECTOS ECONÔMICOS DA NORMATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Frederico Araújo Turolla

Mestre e Doutor em Economia de Empresas – FGV/SP; Economista – UFJF; Professor de Economia da ESPM e FGV/SP; Sócio da Pezco Pesquisa e Consultoria Ltda.

Thelma Harumi Ohira

Doutoranda IST/Portugal e Mestre em Economia Aplicada – ESALQ/USP; Economista – FEA/USP; Sócia da Pezco Pesquisa e Consultoria Ltda.

Maria Fernanda Freire de Lima

Mestra em Administração de Empresas – FGV/SP; Economista – Unicamp; Sócia da Pezco Pesquisa e Consultoria Ltda.

A questão da normatização dos serviços de água e esgoto no âmbito dos entes reguladores deve ser inserida no seu contexto mais amplo, que é o conjunto de princípios que justificam, de maneira geral, a própria existência da regulação. Sob o ponto de vista econômico, a presença de falhas de mercado no setor de saneamento torna necessária a regulação, a qual possibilita que os serviços públicos tenham níveis operacionais, de cobertura e de preços mais favoráveis aos usuários do que se verificaria sob uma solução puramente competitiva.

A regulação, entretanto, não é, em si, livre de falhas. Neste ponto, as questões essenciais se relacionam à forma como ela é construída, tanto do ponto de vista de seu marco legal, mais geral, quanto na produção de normas regulatórias no âmbito específico de um ente regulador.

Em abstrato, é possível identificar pelo menos dois níveis da função normativa regulatória. Em um nível, os princípios gerais da regulação, definidos pelo poder concedente e pelo conjunto de entes federativos incumbidos da legislação sobre os diversos aspectos relevantes, se desdobram em

normativas em um segundo nível, o do regulador. Não é possível avaliar a qualidade e a adequação das normativas geradas pelo ente regulador sem considerar os aspectos referentes ao marco regulatório mais geral em que o serviço está inserido.

Este capítulo discute aspectos econômicos do desenho de normas regulatórias para o setor de saneamento no segundo destes dois níveis, qual seja, o do ente regulador. Para isto, o capítulo foi organizado em três seções, além desta introdução. A primeira discute, sob um ponto de vista econômico, os objetivos da regulação em saneamento, situando-a como uma resposta social que é desejável em presença de falhas de mercado, mas que não nasce, necessariamente, em função destas. A segunda seção parte para a questão da normatização no nível mais específico do ente regulador, propondo alguns princípios e discutindo o papel das consultas, audiências e oficinas de trabalho no processo de construção das normas. Finalmente, são apresentadas observações finais que resumem o conteúdo do artigo. Note-se que os princípios apresentados neste capítulo não constituem esforço exaustivo nem completo, sendo tão somente propostas destinadas a oferecer contribuição e um olhar econômico sobre o debate que se realiza no restante desta obra.

Objetivos da Regulação em Saneamento

A existência da regulação está associada, em bases econômicas, à presença de falhas de mercado. Estas falhas, contudo, variam entre os diversos setores que são ou deveriam estar sujeitos à regulação.

Objetivos da regulação

A eficiência produtiva significa produzir o máximo possível a partir de um dado conjunto de recursos, ou seja, contornar a escassez pela maximização do uso dos recursos. Esta forma de eficiência está diretamente relacionada à obtenção de custos mais baixos na produção de algum bem ou serviço.

A eficiência alocativa diz respeito a uma má alocação dos recursos dos

consumidores entre os diferentes bens. Tipicamente, a ineficiência alocativa resulta da habilidade dos produtores de estabelecer preços superiores ao custo marginal de produção do bem, por exemplo, em função de poder de monopólio, e tem como conseqüência o fato de que os recursos escassos disponíveis não são alocados de acordo com o desejo dos consumidores. O funcionamento dos mercados competitivos é considerado como o principal promotor da eficiência produtiva, na ausência de falhas de mercado.

A eficiência dinâmica diz respeito ao progresso técnico e corresponde “à eficiência com a qual uma indústria desenvolve novos e melhores métodos de produção e produtos” (VISCUSI, 2005, p. 67). O historiador Robert Heilbroner apontou que o funcionamento da rede de mercados proporciona à ordem social “uma vitalidade nervosa e um esforço constante para inovar que a nada se compara nas sociedades anteriores” (HEILBRONER e MILBERG, 2008, p. 229).

A eficiência econômica não é um fim, em si mesma. Constitui, antes, um meio pelo qual as sociedades podem obter certos tipos de resultados desejáveis, em sua forma de organização social. Da mesma forma que a eficiência, a concorrência também não é um fim, em si mesma. Constitui, antes, meio para obtenção de eficiências. Em várias circunstâncias, a competição entre os agentes econômicos constitui uma poderosa fonte de incentivos para a obtenção das três formas de eficiência: a eficiência produtiva; a eficiência alocativa; e a eficiência dinâmica. Contudo, existem situações onde os benefícios da competição são limitados ou, em alguns casos, contraproducentes. Estas situações são genericamente chamadas de falhas de mercado, e ensejam a regulação como forma de obtenção de eficiências, com potencial superior ao do funcionamento dos mercados competitivos.

Muitos economistas consideram que o fim último a ser perseguido é o bem-estar. De maneira geral, quando os mercados não estão sujeitos a falhas significativas, a sua operação livre e desregulada tenderá a produzir o maior nível de bem-estar possível, através da sua capacidade intrínseca de indução à eficiência econômica. Por outro lado, quando os mercados

apresentam falhas, não oferecem a melhor resposta para o problema da maximização do bem estar econômico. Neste caso, a intervenção do Estado pode ser uma solução superior à do mercado livre. Uma questão central diz respeito à forma pela qual esta intervenção do Estado deve se dar, incluindo o que se convencionou chamar de regulação.

Assim, a regulação tem entre seus princípios, a proteção dos interesses dos consumidores, a continuidade das diretrizes definidas pelo setor, a garantia da uniformidade e sustentabilidade na qualidade dos serviços, além da promoção da eficiência produtiva, alocativa e dinâmica. Em geral, interesses difusos e incentivos econômicos diferentes dos objetivos da regulação entram em questão, tais como: políticas de curto prazo com práticas predatórias de redução de preços, contrapartidas financeiras e até o equilíbrio econômico-financeiro de uma prestadora. Cabe ao órgão ou entidade reguladora a identificação das diversas falhas de mercado e a avaliação de incentivos econômicos corretos, pois o desempenho dos prestadores de serviços regulados deve ser quantificado para que seja possível ratear os ganhos de eficiência entre usuários e prestadores, ou até mesmo a divisão das perdas através de tributos ou outros mecanismos de alocação.

As falhas de mercado acontecem quando não há condições de competição num determinado mercado, ou quando a competição produz como resultado o bem-estar social. Englobam um conjunto diversificado e multidisciplinar de situações, mas de maneira geral são resumidas em competição imperfeita, assimetrias de informação, externalidades, bens públicos e ainda, resultados indesejados.

Nesse sentido, alguns argumentam que a eficiência social e eficiência econômica estão sempre em interação, porém não é possível estabelecer estritamente um equilíbrio entre ambas ou mesmo um limite entre elas para a implementação correta da regulação. É possível perceber que, em alguns casos, a eficiência social e a eficiência econômica podem ser vistas como incompatíveis, o que nem sempre acontece. Mesmo com essas dificuldades, o bem-estar social e a eficiência econômica devem ser colocadas conjuntamente em

questão no setor de saneamento básico, pois estão no núcleo e são chaves para o desenvolvimento de regulação, normas e diretrizes de metas específicas.

Objetivos da regulação em saneamento

No Brasil, uma meta fundamental é a universalização de serviços de saneamento a preços módicos, conforme a lei nº 11.445/07. A eficiência é um princípio fundamental da mesma lei. A eficiência econômica, nas suas três formas, é maximizada quando não existem falhas de mercado, e na presença destas a regulação é um dos mecanismos que estão disponíveis para restaurar o potencial de eficiência na operação dos mercados.

Na literatura acadêmica, as falhas de mercado destacadas pelos autores Hanley, Shogren e White (1997), são:

- a) poder de monopólio. Em mercados não perfeitamente competitivos, os produtores decidirão por quantidades sub-ótimas de produção, influenciando os preços de mercado a seu favor. Nesse caso, os ganhos de bem-estar (excedente) pelo produtor são inferiores às perdas de bem-estar pelos consumidores, deixando a sociedade em uma pior situação em termos de bem-estar líquido.
- b) presença de externalidades. Uma externalidade corresponde à situação em que as atividades de um indivíduo ou firma afetam a utilidade de outro indivíduo ou a função de produção de outro indivíduo.
- c) não-excludabilidade. Alguns tipos de bens possuem a característica de que a exclusão do seu acesso é impossível ou muito cara, incentivando um uso superior ao de seu nível ótimo, como ocorre com o ar poluído da cidade de São Paulo. Esta falha de mercado tornou-se conhecida como a tragédia dos comuns a partir de artigo do professor de biologia Garrett Hardin (1968).
- d) não rivalidade no consumo. Um bem é não-rival quando o consumo por um indivíduo não exclui o consumo por outro indivíduo.

Isso implica que o custo marginal social de oferta desse bem a um indivíduo adicional é nulo. Portanto, haverá incentivo sub-ótimo para que os indivíduos participem da provisão do bem, já que independentemente de participarem do esforço de provisão não poderão ser excluídos do consumo. Os indivíduos que desejam consumir um bem não-rival tenderão a não participar da provisão para seguir uma estratégia de “carona”.

- e) informação assimétrica. Esta ocorre em transações em que um agente desconhece informações qualitativas sobre o comportamento do outro agente, gerando resultado oposto ao esperado por uma das partes. As principais manifestações dessa categoria de falhas de mercado ocorrem nos casos de risco moral e de seleção adversa. A seleção adversa ocorre em transações em que o tipo de um dos agentes não é observável, de forma que o outro agente envolvido é obrigado a estimar este seu tipo levando em consideração o comportamento de todo o mercado. A situação gera um desvio de eficiência no qual os agentes de melhor qualidade tendem a não participar do mercado. O risco moral está presente em algumas formas de contrato em que um agente não consegue observar as ações de outro.
- f) mercados incompletos. A maximização de bem-estar só é garantida pelos mercados perfeitos quando o indivíduo tem a possibilidade de trocar cada bem com outra pessoa, sem custos de transação e com a plena possibilidade de cobertura de qualquer tipo de risco associado à troca, considerando-se ainda que os consumidores e os produtores são racionais. Quando essa possibilidade é limitada, o que ocorre na prática em maior ou menor grau, há a presença de mercados incompletos. Este é um caso mais geral de falha de mercado.

No setor de saneamento, especificamente, as principais falhas de mercado com impacto relevante sobre suas operações, são as seguintes:

- a) uma forte configuração de monopólio natural, que constitui um caso de poder de mercado. Isto ocorre por que o setor se caracteriza pela presença de custos fixos elevados, associados a investimentos em capital de utilização altamente específica à própria atividade. Dada esta estrutura de monopólio natural, a operação de um único produtor pode resultar em maior eficiência produtiva, porém, deve-se controlar por meio de algum mecanismo as distorções alocativas resultantes do poder de monopólio. Um conceito mais amplo de monopólio natural é a presença de uma função de custo sub-aditiva, como avalia, por exemplo, Braeutigam (1989).
- b) uma forte especificidade de ativos. A especificidade do capital empregado no setor inibe o investimento, na medida em que o valor de revenda dos ativos se reduz fortemente após a realização dos investimentos, o que se agrava por se tratar de setor de elevado volume de investimento, acima da média dos demais serviços públicos. No caso de propriedade privada dos ativos, a possibilidade de mudança da relação de forças entre o proprietário privado e o governo após a realização do investimento, influencia a tomada de decisão, e portanto a assinatura de contratos. A competição direta deve ser eliminada pelo critério de eficiência produtiva, e por isto a obtenção de eficiência alocativa requer o emprego de competição pelo direito à franquia para servir um determinado mercado. Trata-se da Competição de Demsetz, ou ainda um mecanismo de regulação. Na prática, faz-se a combinação de duas alternativas, com a realização de leilões pela franquia e o estabelecimento de mecanismos de regulação. Nos leilões de franquia, os contratos tipicamente prevêm períodos de proteção que chegam a várias décadas, de forma a garantir a eficiência na presença da sub-aditividade de custos.
- c) a incerteza permeia os mercados incompletos, principalmente no que tange a avaliação de projetos de longo prazo, essencialmen-

te se associados a outros tipos de riscos econômicos. As consequências são o retardo do desenvolvimento do mercado interno de crédito de longo prazo de instituições não-oficiais voltado especificamente para o setor. Atualmente, os financiamentos estão concentrados nas fontes derivadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e em algumas fontes externas cujo acesso é limitado a tomadores de grande porte.

- d) a assimetria informacional é outra falha de mercado, no que tange atributos relevantes não diretamente observáveis para consumidores e produtores, tais como a qualidade da água ou a presença de destinação adequada dos esgotos, entre outros. São assimetrias que demandam regulação técnica sobre os operadores, e abrange o acompanhamento e fiscalização do conjunto de requisitos mínimos para a prestação do serviço, como a regularidade do fornecimento, qualidade da água entregue, adequação dos descartes de água servida, devidamente tratada, e critérios ambientais mínimos.
- e) as fortes externalidades do setor acabam também justificando a presença de subsídios. O acesso ao setor constitui poderoso instrumento de redução da pobreza e inclusão social, pois abrange desde o alívio da sobrecarga do serviço de saúde pública, em função da contenção de doenças gastrointestinais, da diminuição da mortalidade infantil, o aumento do capital humano dos mais pobres e a valorização da propriedade. Funciona como indutor do desenvolvimento econômico regional e de geração de empregos sustentáveis.

Resumidamente, a Tabela 1 a seguir, apresenta os principais objetos da regulação, com base nas falhas de mercado que são típicas dos serviços de água e esgoto, bem como as respostas regulatórias usuais para estas falhas.

Tabela 1 – Objeto da regulação, justificativa e resposta regulatória típica

Objeto da regulação	Justificativa (falha de mercado)	Resposta regulatória típica
Estrutura		<ul style="list-style-type: none"> - Operador público - Leilão de franquia e contrato - Defesa da concorrência - Agência reguladora
Conduta (práticas econômicas)	Poder de mercado (monopólio natural ou função custo sub-aditiva)	<ul style="list-style-type: none"> - Defesa da concorrência - Ministério Público - Agência reguladora - Comparação de eficiência (ver OHIRA, 2005)
Tarifas (preços)		<ul style="list-style-type: none"> - Regulador substitui o mecanismo de mercado
Investimentos	Capital específico; falhas do mercado de capitais; mercados incompletos	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato - Plano de investimentos - Fomento público ou multilateral - Indução regulatória em geral - Investimento público
Acesso universal	Externalidades	<ul style="list-style-type: none"> - Obrigações contratuais - Metas regulatórias
Qualidade	Assimetria de informação (atributos que o consumidor não observa)	<ul style="list-style-type: none"> - Regulação técnica: vigilância sanitária, fiscalização, etc
Proteção ao meio ambiente	Recursos comuns ou bens públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Legislação sobre recursos hídricos

Teorias Econômicas sobre a Regulação

A evolução da visão econômica da regulação está associada, conforme Viscusi (2005) a três teorias: a do interesse público, a dos grupos de interesse e a da escolha pública.

Uma visão ingênua poderia atribuir o nascimento dos marcos regulatórios à simples presença de uma falha de mercado. Legisladores voltados para o interesse público constituiriam um marco regulatório em resposta a esta falha de mercado. Esta visão foi amplamente refutada pelos fatos, que dão conta que a regulação não nasce, necessariamente, em atenção ao puro interesse público, assim como o interesse público pode não ser motivação suficiente para a criação de regulação.

Uma segunda abordagem pende para o lado oposto: o interesse do regulado. A emergência de um marco regulatório, na abordagem conhecida como Teoria da Captura, estaria relacionada a interesses privados que se cristalizam em um marco regulatório. Trata-se de abordagem que, como a anterior, não corresponde aos fatos. Muitos marcos regulatórios não nasceram em decorrência de interesses privados, nem tampouco os reguladores setoriais são necessariamente capturados por interesses econômicos específicos e bem delimitados.

O desenvolvimento mais recente da teoria econômica da área regulatória trata de motivações bem mais complexas para a emergência de um marco regulatório, assim como de um intrincado processo evolutivo que conjuga o interesse público, o interesse econômico dos regulados e ainda o de um conjunto de interesses, difusos ou organizados, de atores interessados da sociedade.

Elementos de Desenho de Normas Regulatórias

O desenho das normas regulatórias deveria estar sempre associado aos objetivos gerais da regulação, dadas as falhas de mercado subjacentes. O seu desenvolvimento, contudo, decorre de um complexo processo de interação entre o regulador, o regulado, e um amplo conjunto de atores sociais. A arquitetura institucional resultante do seu processo de desenvolvimento tende a ser muito influenciada pela configuração do ambiente de governo, dos atores sociais, presença de entidades independentes, assim como de vários outros aspectos da organização da sociedade.

Cabe, portanto, uma constatação sobre a produção de normas regulatórias: o processo de interação social pode impedir o surgimento de normas plenamente voltadas para o interesse público, mas antes há uma tendência a que estas normas resultem de complexas negociações, em diversas arenas, entre constituências ou grupos variados de atores sociais.

Contudo, é possível elencar alguns princípios para o desenho de normas regulatórias. De forma não exaustiva, e apenas como um ponto de referên-

cia para alimentar o debate que se segue nesta obra, propomos os seguintes princípios:

- **tecnicidade.** A tecnicidade supõe que a introdução de normas regulatórias deve ser fundamentada em justificativas técnicas, preferencialmente formalmente explicitadas e submetidas a debate público em bases técnicas. Assim, a boa regulação pressupõe a formalização de justificativas específicas em *papers*, com possibilidade de questionamento, por exemplo, através de consultas públicas. No ambiente regulatório do setor de saneamento no Brasil há limitações importantes com relação à tecnicidade, dada a multiplicidade dos reguladores subnacionais. Esta não deve ser, em hipótese alguma, escusa para o seu emprego. Muito pelo contrário, a regulação do saneamento no Brasil tem um dever ainda mais complexo que em outros países. Uma das formas possíveis de atenuar as dificuldades neste respeito incluem o uso mais intensivo das consultas públicas, que permitem que os recursos dos regulados e outros atores sociais interessados sejam devotados à produção de arrazoados técnicos para o suporte à regulação. Obviamente, os interesses devem ser filtrados pelo regulador, que poderá aproveitar, a seu favor, a argumentação, as possíveis revisões de literatura apresentadas pelos interessados, eventuais exercícios quantitativos e propostas metodológicas, entre outros elementos.
- **simplicidade.** Em linhas gerais, há um claro dilema (normalmente referido pela expressão de língua inglesa, *trade-off*) entre a simplicidade da norma e a sua abrangência. A norma simples pode conter comandos mais claros ao regulado, mas a norma complexa pode ser mais abrangente e dar conta de um maior número de situações específicas. Embora não haja regra universal a este respeito, em um grande número de casos é possível que a simplicidade possa resultar em mais efetividade e menor probabilidade de litígios e de desvios de conduta em relação à pretendida pelo regulador. É provável que, no ambiente regulatório brasileiro, caracterizado pela atuação sub-nacional e, às vezes, local, a

escassez de capital humano torne ainda mais efetiva a norma simples, em detrimento da norma complexa.

- consistência interna. O conjunto de normas pode conter aspectos conflitantes. Isto se verifica até mesmo nos normativos mais gerais.
- consistência externa. Deve haver consistência das normas com outros objetivos regulatórios e de políticas públicas. Normas sobre cooperação inter-setorial devem estar claras. Veja-se, por exemplo, o regulador britânico, Ofwat, que firmou memorandos de entendimento com reguladores relacionados¹.
- uso de guias (*guidelines*). O regulador pode utilizar guias (*guidelines*) que introduzem a experiência prévia sobre o tema específico e aumentam a previsibilidade.
- explicitação de diretivas. O regulador não deve se revelar onisciente sobre as questões reguladas, por que de fato não o é. Suas normativas podem refletir as diversas incertezas, inclusive de natureza científica, sobre o objeto a ser regulado. Uma possível solução a este respeito, pouco explorada no Brasil, é que o regulador pode contar com um instrumento normativo não vinculante, notadamente, a Diretiva. A Diretiva pode expressar um desejo do regulador com relação ao regulado, mas sem uma determinação expressa. Vide, por exemplo, a Diretiva 1 do Banco Central do Brasil, que exercendo a sua função de regulador da indústria de meios de pagamento, em particular do segmento cartões de pagamento, apresentou suas opiniões aos regulados. A Diretiva desencadeou debates setoriais sobre a forma mais adequada da regulação, o que estabeleceu um espaço técnico de interação entre regulado, regulador e demais agente interessados.
- menores custos de transação. De maneira geral, a redução dos custos de transação é um interessante veículo para que as normas possibilitem a geração de soluções mais eficientes pelos próprios regulados. Este prin-

.....
¹ Veja-se, a respeito: <http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/navigation-memorandumofunderstanding>.

cípio, bastante geral, tem desdobramentos específicos aos diversos casos particulares. Uma referência geral sobre custos de transação é Williamson (1985), que inclusive discute aspectos do ambiente regulatório.

- publicidade. A consolidação das normas deve estar disponível e acessível para os interessados.

O processo de elaboração das normas regulatórias deve estar sujeito à participação dos diversos *stakeholders*, porém com desenho de mecanismos de representação com ampla cobertura da sociedade e de maneira a evitar instituições de controle social em prol de grupos sociais específicos, inclusive de vínculo partidário. Por exemplo, a participação dos usuários em caráter deliberativo, através de conselhos, pode criar altos custos em termos de celeridade do processo decisório, acarretando efeito inverso ao desejado pelos usuários e beneficiários. Assim, dentre algumas formas de participação dos usuários que não oneram os custos de oportunidade sobre a atividade regulada, estão as consultas públicas e audiências públicas².

Em particular, as consultas públicas são instrumentos que contribuem sensivelmente para a tecnicidade do processo de elaboração de normas regulatórias. Estas favorecem discussão da sociedade na medida em que os normativos e os documentos são disponibilizados para avaliação dos interessados. Para o regulador, a consulta pública ainda oferece o benefício de uma economia de processos, uma vez que as partes concernidas disputarão as questões mais relevantes, contratando a suas expensas, pareceres e opiniões técnicas que poderão ser ofertadas à agência como subsídio ao processo de tomada de decisão. Resta ao ente regulador, filtrar qualquer viés que estes pareceres possam comportar, processo este bem menos custoso que a produção pelos integrantes da agência, de pareceres não tendenciosos e isentos de viés.

Outra forma de participação da sociedade no processo de elaboração das normas regulatórias são as audiências públicas. Estas envolvem processo bem mais complexo, com custos de oportunidade mais elevados que a

.....
² Ver também a este respeito Turolla (2007).

consulta pública, discutida anteriormente. Trata-se de mecanismo viável, porém, deve-se ter recurso a ele de forma mais parcimoniosa.

A audiência pública pode oferecer mais vantagens em alguns casos, como citado por Serra (2004, p. 577), “é possível haver casos em que a investigação de conceitos de experiência por determinado órgão normativo dependa necessariamente de amplo debate com a sociedade, fazendo-se imprescindível a realização da audiência pública”. Alternativamente, oficinas de trabalho com especialistas de matizes ideológicas ou políticas variadas podem constituir a forma de participação da sociedade, com economias processuais e vantagens similares associadas às oferecidas pelas consultas públicas.

Observações Finais

Este capítulo apresentou uma visão econômica da elaboração de normas regulatórias pelo ente regulado. De forma geral, o principal aspecto relevante é que as normas devem estar vinculadas às falhas de mercado subjacentes. Deve-se ter em mente que o processo de elaboração das normas é um intrincado processo evolutivo que conjuga o interesse público, o interesse econômico dos regulados e ainda o de um conjunto de interesses, difusos ou organizados, de atores interessados da sociedade.

No ambiente específico da elaboração das normas no nível dos entes reguladores, alguns princípios foram elencados, sem a preocupação de serem exaustivos, mas apenas com o fulcro de oferecer subsídios ao debate que se segue nesta obra. São eles: tecnicidade; simplicidade; consistência interna; consistência externa; uso de guias; explicitação de diretivas; menores custos de transação; e publicidade.

A elaboração das normas regulatórias pode contar ainda, com a contribuição de mecanismos como a consulta pública ou as oficinas de trabalho e, mais limitadamente, as audiências públicas. São instrumentos que contribuem sensivelmente para a tecnicidade do processo, mas poupam preciosos recursos dos reguladores. O uso destes instrumentos é de fun-

damental importância por que tais preciosos recursos dos reguladores, em um grande número de casos, simplesmente não estão disponíveis.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretiva 1/2006. Brasília, 11 de abril de 2006. Disponível em: <www.bcb.gov.br/htms/spb/Diretiva-1-2006.pdf>. Acesso em: 1 set. 2008.

BRAEUTIGAM, R. R. Optimal Policies for Natural Monopolies. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Ed.). **Handbook of Industrial Organization**. North-Holland, Amsterdam, 1989. 2 v.

HANLEY, N.; SHOGREN J. F.; WHITE B. **Environmental Economics in Theory and Practice**. London: Macmillan, 1997.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, vol. 162, p. 1243-1248, 1968.

HEILBRONER, R. L; MILBERG, W. **A Construção da Sociedade Econômica**. 12. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

MARQUES, R. C. **Regulação de Serviços Públicos**. Lisboa: Edições Sílabo, 2005

OHIRA, T. H. **Fronteira de Eficiência em Serviços de Saneamento no Estado de São Paulo**. 2005. 109 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – ESALQ, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

SERRA, S. H. A Participação Democrática nos Órgãos Administrativos com Poderes Normativos. In: DI PIETRO, M. S. Z. (org). **Direito Regulatório: Temas Polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

TUROLLA, F. A. . Participação social na definição de tarifas. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Org.). **Regulação – Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 95-113.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON, J. E.; VERNON, J. M. **Economics of Regulation and Antitrust**. 4. ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.



A NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO, A EXPERIÊNCIA DA INGLATERRA E GALES

José Esteban Castro

Professor de Sociologia, Universidade de Newcastle, Reino Unido. Licenciado em Sociologia – Universidade de Buenos Aires, 1988, Mestre em Ciências Sociais – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, México, 1992, Doutor em Ciência Política – Universidade de Oxford, Reino Unido, 1998.

Introdução

Este capítulo oferece uma breve introdução ao desenvolvimento da regulação no setor do saneamento¹ na Inglaterra e Gales.² A primeira seção explora os antecedentes históricos da regulação no país, com uma referência paralela a alguns aspectos da evolução dos princípios e instituições regulatórios nos Estados Unidos, já que os processos em ambos países têm importantes pontos em comum e se influenciaram mutuamente ao longo do tempo. A importância da visão histórica desses processos não deve ser excessivamente exagerada, mas um dos pressupostos principais do capítulo é que é necessário recuperar a memória histórica sobre o desenvolvimento dos serviços de saneamento, especialmente nos países que tiveram sucesso para alcançar a sua universalização durante o século vinte. Os debates sobre políticas públicas e regulação com frequência ten-

¹ Em geral traduzi “water services” e “water and sanitation services” como “saneamento” ou “serviços de saneamento”, mas em alguns casos utilizei simplesmente “água e esgotos”. Por exemplo, traduzi “Office for Water Services (Ofwat)” como “Escritório dos Serviços de Saneamento (Ofwat)”, para facilitar a compreensão do leitor em português do Brasil.

² Ainda que alguns aspectos genéricos da atividade regulatória correspondam ao Reino Unido da Grã-Bretanha (Inglaterra, Gales, Escócia, Irlanda do Norte e territórios de ultramar) em seu conjunto, a maior parte da reflexão neste capítulo baseia-se na experiência da Inglaterra e, no período mais recente (desde a privatização das empresas de saneamento em 1989). Em muitos aspectos, os casos da Escócia e da Irlanda do Norte têm características diferentes (por exemplo, as empresas de saneamento não foram privatizadas).

dem a adotar uma visão estritamente técnica, além de procurar excluir as lições históricas e não considerar adequadamente a relevância dos aspectos sócio-econômicos e políticos nesse desenvolvimento. A segunda seção examina mais em detalhe a estrutura e o desenvolvimento da regulação do setor de saneamento desde a sua privatização, implementada em 1989, e oferece uma breve síntese do estado atual do debate e dos principais problemas que enfrenta o setor. As reflexões se baseiam principalmente nos resultados do projeto de pesquisa Prinwass (www.prinwass.org), coordenado pelo autor, que entre outros, estudou a experiência de reformas profundas introduzidas nos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales particularmente a partir da privatização das empresas do setor em 1989.

O Desenvolvimento da Regulação na Perspectiva Histórica

Na Inglaterra e nos Estados Unidos a regulação se desenvolveu a partir da necessidade de estabelecer controles sobre o fornecimento de bens e serviços como a distribuição de água e gás para uso doméstico por parte de empresas privadas durante a segunda metade do século dezanove (FOREMAN-PECK e MILLWARD, 1994; NEWBERY, 1999). Essas empresas eram pequenos monopólios que operavam sem regulação e que serviam em geral aos bairros mais ricos das cidades importantes. A necessidade de estabelecer controles rígidos sobre a atividade desses monopólios privados não regulados foi resultado em grande medida do crescente mal-estar do público usuário pelo caráter insatisfatório (em qualidade, preços, cobertura, etc.) dos serviços prestados e pela necessidade de estendê-los ao conjunto da população, tarefa esta não assumida pelas empresas privadas e que exigiu ação decisiva do Estado (uma breve análise da literatura existente sobre este tema pode ser consultada em CASTRO, 2005 e CASTRO et al., 2003).

Apesar de alguns setores liberais interpretarem o movimento a favor de uma maior regulação da vida econômica e social iniciado no século dezanove como uma conspiração antiliberal e como um ataque à democra-

cia, com efeito, as forças sociais e políticas que pugnavam pela introdução de uma regulação estrita eram muito heterogêneas e incorporavam proeminentes representantes do pensamento liberal. Ademais, haviam convencidos defensores do *laissez faire* que apoiavam uma maior regulação e intervenção estatal como meios para garantir a preservação do mercado e a propriedade privada. Naturalmente, as lutas dos trabalhadores para melhorar suas condições de trabalho e de vida e pela ampliação dos direitos de cidadania tiveram um papel decisivo nesse processo (MARSHALL, 1963). Não surpreende então que a introdução de uma política regulatória crescentemente estrita contasse com amplo consenso e abrangesse praticamente todos os aspectos da vida social e econômica, com apelos à imposição de padrões mínimos de qualidade, ao controle dos preços dos alimentos, a vacinação obrigatória das crianças, a cobrança de impostos para extensão das redes de abastecimento de água e gás às cidades, ou a proibição do trabalho infantil e da tortura dos trabalhadores por parte dos patrões, entre muitos outros temas (POLANYI, 1957).

Na Inglaterra, o processo crescente de regulação dos serviços públicos se desenvolveu a partir de meados do século dezenove com a assinatura dos contratos entre governos municipais e fornecedores privados para obtenção de direitos de exploração de monopólios como a distribuição de gás e água, condicionados ao cumprimento de padrões de qualidade previamente estipulados e sujeitos a controle de preços (MILLWARD, 1991). No entanto, por volta do fim do século dezenove se havia chegado à conclusão de que a regulação de monopólios privados era insuficiente para garantir a qualidade dos serviços e, particularmente, para incentivar a expansão da cobertura em um contexto de rápido crescimento urbano e populacional e de ameaças permanentes de epidemias. Eventualmente a solução adotada foi a municipalização dos serviços, como por exemplo, a Cidade de Londres, que em 1902 decidiu reunir os oito monopólios privados de água que serviam a metrópole e substituí-los por uma empresa sob controle público, com ocorrência de processos similares em outras

regiões do país (MWB, 1949; ver também LASKI et al., 1935; HASSAN, 1998). É bom frisar também que os monopólios privados se concentraram na captação e distribuição de água “limpa”, mas praticamente não participaram no desenvolvimento dos serviços de coleta e afastamento de esgotos e na proteção de bacias, atividades que foram desenvolvidas a partir da iniciativa do setor público, às vezes como no caso da proteção ambiental, por organizações sem fins de lucro (ANTONELLI, 1992; FINER, 1952; LUCKIN, 1986).

Mas, as razões pelas quais os monopólios privados de água foram paulatinamente substituídos por empresas municipais não se limitavam à necessidade de elevar a qualidade dos serviços e estendê-los ao conjunto da população. Além disso existiam, o que podemos denominar, fatores e condicionantes sistêmicos externos ao setor do saneamento, como por exemplo considerações de caráter financeiro e político, que em grande medida determinavam o curso de ação que inexoravelmente conduzia a níveis crescentes de regulação e intervenção pública direta. Como indicou recentemente um analista do processo de municipalização ocorrido nos fins do século dezenove na Inglaterra, a propriedade municipal

fornece apoio político local ao manter os preços em níveis razoáveis enquanto gerava ganhos para financiar os bens públicos locais e reduzir a carga dos impostos locais. Esse equilíbrio político-econômico outorgou voz política aos consumidores, e aos políticos poder econômico, enquanto os ganhos beneficiavam os dois. [...] Com o poder crescente da classe trabalhadora emergente, com ou sem democracia, chegaram demandas para o acesso a esses serviços a preços “justos” – preços que a maioria da população pudesse pagar. As preocupações políticas se deslocaram da saúde e a segurança para a equidade e a eficiência [...]. O processo político, seja local ou central, estava inevitavelmente envolvido na regulação desses serviços públicos. Os verdadeiros problemas surgiram quando o processo político foi capturado por aqueles que viram que a necessidade de regular os serviços públicos em rede oferecia a oportunidade de redistribuir renda e adquirir poder de patronato (NEWBERY, 1999, 19-22).

Desse modo, pode-se dizer que na Inglaterra o processo de desenvolvimento da regulação e, crescentemente, da intervenção estatal direta no fornecimento de serviços de água em rede e de coleta e afastamento de esgotos (assim como outros serviços públicos essenciais) desde fins do século dezenove, foi o resultado da convergência de um número de fatores tanto internos como externos ao setor de saneamento propriamente dito. Como enfatizaremos novamente mais adiante, este é um elemento analítico importante para compreender o desenvolvimento da regulação, não só no passado mas também na conjuntura atual.

O caso dos Estados Unidos

Paralelamente ao desenvolvimento da regulação dos serviços públicos essenciais na Inglaterra, é importante considerar também o caso dos Estados Unidos, entre outras razões porque os processos em ambos países compartilham uma base jurídica comum e se influenciaram mutuamente ao longo do tempo. Convencionalmente se divide o desenvolvimento da regulação nos Estados Unidos em três períodos principais. A primeira etapa, ocorrida aproximadamente entre 1870 e 1930, incluiu a criação da primeira instituição regulatória em 1887, a Comissão Interestatal de Comércio, e teve continuidade com uma série de entidades similares criadas nas décadas de 1910 e 1920. Uma segunda etapa se desenvolveu dentro do marco das políticas do *New Deal* implementadas pelo Presidente Franklin Roosevelt nos anos 1930 como resposta à Grande Depressão de 1929, período durante o qual o setor privado apoiou consistentemente a aplicação de políticas regulatórias com o objetivo de proteger as condições do mercado e a propriedade privada durante os momentos de grande turbulência social e econômica. A terceira etapa, mais recente, estaria caracterizada por aquilo que alguns chamam de “regulação social”, referente à extensão do braço regulatório sobre novas áreas, tais como, os padrões de saúde, de segurança e de qualidade ambiental, aspectos que foram ganhando importância desde a década de 1970 (PETERS,

1998). Mais amplamente, os processos desde a década de 1980, e em grande medida sob a influência dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, se caracterizaram por um agressivo retorno das políticas ultra-liberais que consideram a regulação como obstáculo às liberdades privadas e ao espírito empresarial. Ademais, defendem a desregulação e liberalização das atividades econômicas a partir do argumento de que a regulação é ineficiente e que o mercado pode ser efetivamente auto-regulado sem necessidade de intervenções burocráticas.

Apesar da existência de pontos de contato fundamentais no desenvolvimento da regulação nos Estados Unidos e na Inglaterra, a evolução dos princípios e instituições regulatórias no primeiro seguiu um caminho bastante diferente do caso inglês, e em particular se destaca o papel central do poder judiciário nesse processo. Neste sentido, a Corte Suprema de Justiça estabeleceu uma série de princípios regulatórios fundamentais seguindo a Lei Comum anglo-saxônica (*Common Law*), pela qual se afirmava que a regulação é necessária para proteger o interesse público e para corrigir problemas de concorrência imperfeita como os derivados da existência de monopólios naturais no fornecimento de serviços em rede como a água. Um desses princípios introduzidos para justificar a regulação estatal é que as companhias fornecedoras de serviços públicos estejam legalmente dentro do domínio público, desempenhando uma função pública, e portanto sujeitas a regulação. Por exemplo, uma regulamentação da Corte Suprema em 1877, relacionada com uma disputa sobre ferrovias, sentava este princípio da seguinte forma:

Quando o dono da propriedade a destina para um uso no qual o público tem certo interesse, ele de fato outorga ou cede ao público um interesse nesse uso, e deve até o ponto desse interesse, se submeter a ser controlado pelo público, para o bem comum, sempre e enquanto mantiver o uso (U. S. SUPREME COURT, 1877).

Outro exemplo tem a ver com o princípio do equilíbrio entre o respeito constitucional à propriedade privada e a proteção do interesse público,

pelo qual se supõe que as companhias privadas não devem receber taxas de retorno desproporcionadas que beneficiem seus acionistas em prejuízo dos usuários. Por exemplo, em 1904, a Suprema Corte justificava a fixação de um limite à taxa de retorno de uma companhia de água privada na Califórnia da seguinte maneira:

O fato de fixar as tarifas de água de modo tal que dêem um ganho de seis por cento sobre o valor da propriedade que é usada com o propósito de fornecer água, segundo prevê a lei, não é confisco, nem tomar a propriedade sem o devido processo legal, nem a negação da proteção equitativa das leis, ainda que, anteriormente a isto, se tenha permitido à companhia fixar tarifas que lhe assegurariam entre um, e um e meio por cento de retorno mensal sobre o capital investido no empreendimento. Se isso não é obstaculizado por um contrato inalterável, sempre e quando receber certa compensação, pensamos que uma lei que reduz a compensação até aqui permitida a seis por cento do presente valor da propriedade utilizada pelo público, não é inconstitucional. Não há nada de confiscatório nisso.

O custo original pode ter sido muito grande, podem ter sido cometidos erros de construção, mesmo que sem intencionalidade, aumentando o custo; pode ser que se tenha adquirido mais propriedade que a necessária para o propósito original. Outras circunstâncias podem existir que demonstrem que as tarifas originais são muito altas para uma compensação justa ou razoável no presente. Não obstante estes fatos, se pretende dizer que os acionistas da companhia vão ter direito a dezoito por cento sobre esse custo para sempre ou que a redução desse percentual, como está prevista na ata de 1885, os destituiu da propriedade, violando as previsões da Constituição Federal? Nós achamos que não (U. S. SUPREME COURT, 1904; veja também: U. S. SUPREME COURT, 1912).

Outro caso que envolveu à Knoxville Water Company em 1909 previa que haveria uma crescente necessidade de regulação nos próximos anos e discutia os problemas intrínsecos enfrentados pelos reguladores, que precisavam preservar o equilíbrio entre os interesses privados e públicos. Ao mesmo tempo em que defendia a “santidade da propriedade privada” como fundamento do sistema social, a sentença da Corte Su-

prema neste caso confirmava o direito dos cidadãos a ter acesso aberto à informação sobre as operações das companhias privadas concessionárias de serviços públicos:

O regulamento das corporações de serviço público que desempenham suas tarefas sob condições de monopólio necessário, se exercerá com maior freqüência com o correr do tempo. É uma função delicada e perigosa, e deveria ser exercida com um agudo sentido de justiça por parte do corpo regulatório, em conjunto com uma abertura por parte da companhia a ser regulada. [...] Nosso sistema social descansa em grande parte na santidade da propriedade privada, e aquele estado ou comunidade que busque invadí-la rapidamente descobrirá o erro no desastre provocado. O mais leve ganho que o consumidor obteria pela redução das tarifas cobradas pelas corporações de serviços públicos não é nada comparado com sua parte na ruína que se suscitará ao negar-lhe à propriedade privada sua justa recompensa, desestabilizando valores e destruindo a confiança. Por outra parte, as companhias a serem reguladas encontrarão útil para seu interesse perdurável facilitar livremente a informação que sirva como fundamento para uma regulação justa (U. S. SUPREME COURT, 1909).

À margem das implicações políticas e ideológicas que podem identificar-se nesta e em outras sentenças da Corte Suprema, elas contribuíram no longo prazo para o estabelecimento de uma sólida tradição regulatória nos Estados Unidos, cuja maioria dos princípios seguem tendo clara relevância contemporânea e influenciaram o desenvolvimento da regulação em muitos outros países. Um aspecto importante que cabe destacar é que a regulação era claramente percebida como um instrumento necessário para preservar o funcionamento do sistema capitalista e, em particular, a propriedade privada, apesar de que alguns setores empresariais e intelectuais liberais tendiam a criticar o avanço da regulação nas atividades privadas como um ataque às liberdades individuais e, em última instância, ao sistema democrático. Este é um aspecto importante porque as tensões geradas no interior do sistema capitalista em relação à regulação persistem até os nossos dias e permeiam em grande medida os debates contemporâneos,

incluindo o debate atual no Brasil sobre a nova Lei de Saneamento (Lei nº 11.445/2007) e sobre as formas institucionais e alcance que deve adotar a atividade regulatória.

Finalmente, outro ponto que convém enfatizar novamente é que apesar os processos de desenvolvimento da regulação de serviços públicos básicos na Inglaterra e nos Estados Unidos se influenciaram mutuamente ao longo da história, existem diferenças significativas entre ambos. Em particular, o poder judiciário não tem jogado um papel tão preponderante na Inglaterra, como nos Estados Unidos e alguns autores argumentaram que na Inglaterra a negociação e o entendimento mútuo entre o governo e o setor privado sustentaram o desenvolvimento de um modelo regulatório “negociado”, que contrasta com o caráter litigioso que caracteriza o dos Estados Unidos (WILKS, 1998). Esse é um aspecto importante para alcançar uma melhor compreensão do desenho e funcionamento do sistema regulatório existente no setor de saneamento na Inglaterra contemporânea.

Racionalismo administrativo vs. Racionalismo econômico-mercantil

O desenvolvimento da regulação e a crescente intervenção estatal direta na economia se acentuaram depois da primeira Guerra Mundial e, particularmente, depois da Grande Depressão de 1929, quando se expandiu o consenso a respeito de que o Estado devia desempenhar um papel crucial para assegurar o crescimento econômico e a equidade social. No setor de água, o processo tomou a forma de crescente centralização dos serviços em mãos dos Estados nacionais, com a criação de burocracias públicas organizadas hierarquicamente sobre a base da união entre conhecimento científico e excelência administrativa, especialmente em instituições como o *Bureau of Reclamation* e o *Corps of Engineers* nos Estados Unidos (LEE, 1999). Esse processo forma parte do desenvolvimento da tradição que John Dryzek chamou de “racionalismo administrativo” (DRYZEK, 1997), caracterizado por um papel central do Estado na regulação e/ou intervenção direta dos serviços públicos essenciais – funções

que os críticos da intervenção estatal tendem a denominar de “comando e controle”. No setor da água, esta tradição foi em grande parte dominada por especialistas em engenharia, em ciências do meio ambiente, e outras disciplinas relacionadas, e que jogaram um papel-chave na criação das estruturas e mecanismos regulatórios assim como nos padrões de monitoramento dos serviços.

Este modelo de regulação estatal, baseado na noção de que a intervenção governamental é necessária para assegurar o interesse público frente aos interesses privados, esteve fortemente associado às teorias da economia do bem-estar (*Welfare Economics*) e deu lugar ao desenvolvimento do corpo da teoria regulatória conhecida geralmente como teoria normativa da regulação. A teoria normativa considera que é possível chegar a um resultado ótimo de um determinado problema, como por exemplo, o problema do acesso equitativo a serviços públicos essenciais, a partir de decisões baseadas em um julgamento justo e ético sobre quais são as melhores soluções disponíveis para alcançar o bem-estar social, independentemente das preferências individuais dos atores. As noções de bem-estar social e de interesse público, e o pressuposto de que as instituições públicas constituem o instrumento fundamental para se garantir os objetivos a serem atingidos, ocupam lugar central na teoria normativa da regulação, além de representar um papel crucial no desenvolvimento dos princípios e instituições regulatórias (NEWBERY, 1999).

Mas, os pressupostos e princípios da teoria normativa foram criticados desde o começo por uma escola de autores que, genericamente, representam a chamada teoria regulatória positiva, que rejeita a validade de conceitos como “bem-estar social” e “interesse público”, considerados o ponto de partida das teorias normativas (NEWBERY, 1999). Essa escola tem fortes pontos de contato com o que Dryzek denominou o “racionalismo econômico” (DRYZEK, 1997), especialmente na sua versão extrema que favorece o dismantelamento das funções de controle e regulação públicas e o retorno ao modelo ultraliberal do *laissez faire/laissez passer* que preco-

niza a capacidade auto-reguladora do mercado. Esses autores rejeitam a noção de que o setor público seja inerentemente um maximizador benevolente do bem-estar social, e apóiam seu argumento na evidência empírica de que o setor público é geralmente mais um obstáculo do que uma ajuda. Por exemplo, esses críticos argumentam que no setor da água, após várias décadas de intervenção, o Estado fracassou na obtenção de suas metas, especialmente no que se refere à regulação econômica (LEE, 1999). Esses autores desenvolveram ainda uma série de argumentos fundados nas noções de falhas “de governo”, “burocráticas” ou “regulatórias”, onde a presunção principal é que longe de ser o guardião do bem público, o Estado se encontra sujeito a princípios similares àqueles prevaletentes no setor privado. Por exemplo, o economista William Niskanen, um estudioso do comportamento burocrático que exerceu grande influência nos recentes debates acadêmicos e políticos a favor da desregulação, liberalização e privatização dos serviços públicos, aplica os fundamentos da economia neoclássica sobre os agentes econômicos à análise da burocracia: os burocratas, segundo esse modelo, são atores racionais que atuam em princípio por interesse próprio e buscam maximizar seus objetivos particulares (NISKANEN, 1968; 1971; VER TAMBÉM JACKSON, 1982; 1985). No caso das burocracias da água, críticos dentro desta linha de argumentação assinalaram que enquanto as teorias normativas do interesse público raramente observam que os funcionários públicos podem estar perseguindo seus próprios objetivos e não necessariamente procurem maximizar o bem-estar social através de suas ações, a teoria positiva parte do pressuposto de que os funcionários públicos têm objetivos alternativos, genericamente definidos como a busca de rendas individuais, o que costuma ter um impacto negativo nos processos de administração da água e seus serviços (LEE, 1999).

Não obstante a teoria positiva da regulação conte a seu favor com uma abundante base empírica para fundar sua crítica à burocracia e, correspondentemente, à teoria normativa, as conseqüências que se derivam dela em termos de políticas concretas são objeto de um debate inacabado

e provavelmente inacabável. Em particular, essa abordagem considera a regulação desnecessária no melhor dos casos e no pior, um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, inspirou reformas radicais no setor da água em nível mundial desde a década de 1980. Neste momento, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha iniciam uma política radical de desregulação, liberalização e privatização dos serviços públicos, que em teoria se propunha substituir a racionalidade administrativa por uma racionalidade fundada na chamada livre concorrência das forças do mercado autoregulado³. O argumento que prevaleceu neste novo contexto foi resumido por Newbery:

A introdução da concorrência dentro dos serviços públicos em rede anteriormente monopolizados e regulados é a chave para alcançar os benefícios plenos da privatização. A privatização parece ser necessária, mas não é suficiente. A regulação é inevitavelmente ineficiente, o que sugere que seja confinada ao núcleo do monopólio natural da rede. Sempre que a concorrência for efetiva, pode substituir a regulação dos serviços em rede e assim aumentar sua eficiência (NEWBERY, 1999, 386)⁴.

Mas, na prática, e em perspectiva histórica, esse processo não produziu a transformação radical no âmbito regulatório tal como se preconiza-

3 Este debate não é meramente uma divagação acadêmica e pelo contrário é de grande relevância para compreender os processos contemporâneos que têm lugar no setor do saneamento no Brasil e na América Latina em geral. Por uma parte, argumentamos em outros trabalhos (ver por exemplo CASTRO, 2005; 2007 a, b, c; 2008) que a crescente influência do racionalismo econômico extremo, estreitamente vinculado com algumas posições derivadas da teoria positiva da regulação, influenciaram as políticas de reforma no setor do saneamento na América Latina e outras regiões desde a década de 1980 com chamados ao dismantelamento da intervenção pública e do regulamento e, como recomenda uma especialista em saneamento do Banco Mundial, a transferência dos serviços a “monopólios privados não regulados” (BROOK COWEN e COWEN, 1998; BROOK COWEN, 1997; ver também RICHARD e TRICHE, 1994; FOSTER, 1998; 1999; ZERBE e MCCURDY, 2000). Sobre as conseqüências dessa política que têm grande relevância para o caso de Brasil, ver entre outros Solanes (1999; 2002).

4 Dado o breve espaço deste artigo não podemos estender-nos neste ponto, mas cabe assinalar que a partir desse tipo de argumento se desenvolveu um extenso debate sobre as diferentes formas de “competitividade” que podem ser introduzidas na gestão dos serviços de saneamento e seu alcance relativo. Ver, entre outros, Lee (1999), Beato e Laffont (2002). Para o caso da Inglaterra e Gales ver por exemplo: Ofwat (2000; 2007; 2008), Vass (2002) e, para uma avaliação crítica recente ver Yarrow et. al. (2008).

va no papel e, de fato, em alguns casos os serviços públicos privatizados foram sujeitos a uma regulação pública ainda mais estrita, ou ré-regulação (SWYNGEDOUW, 2009), como no caso dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales desde sua privatização em 1989 (HOGWOOD, 1998; mas veja também TAYLOR, 1999; 2002; SCHOFIELD e SHAOUL, 1997; e SHAOUL, 1998).

A Regulação das Empresas de Saneamento Privatizadas na Inglaterra e Gales⁵

A estrutura atual do setor do saneamento na Inglaterra e Gales se estabeleceu em 1989 com a privatização das dez empresas regionais de água e esgoto, e foi sancionada pela Ata da Água de 1989⁶, sendo logo revisada e eventualmente alterada pela legislação subsequente (Tabela 1). O sistema implementado contemplava a propriedade e operação privadas das empresas (*full divestiture*). Um dos aspectos destacáveis é a expansão da atividade e das instituições reguladoras a partir da privatização, que derivou em um complexo sistema composto por entidades do governo de diferentes níveis e na criação de um novo tipo de organismo híbrido curiosamente denominado “quasi non governamentais” (que passaram a conhecer-se como Quangos, sigla em inglês para “quasi ímpar governmental organizations”) ou também “entidades públicas não departamentais”.

.....
⁵ Como foi antecipado no início, nos concentramos principalmente no caso da Inglaterra e Gales porque a Escócia e Irlanda do Norte seguiram um caminho diferente (entre outras questões, as empresas de saneamento só foram privatizadas na Inglaterra e Gales), mesmo que em diversos aspectos o sistema regulatório se aplica em geral ao Reino Unido no seu conjunto.

⁶ Adicionalmente a estas dez empresas públicas regionais existiam na Inglaterra 29 pequenas empresas privadas que forneciam água somente (não coleta de esgotos) para cerca de 25 por cento da população, algumas das quais tinham subsistido desde o século dezenove. Essas empresas não foram incluídas na reorganização de 1989 mas com o tempo foram sendo fusionadas mediante aquisições por parte de investidores nacionais e estrangeiros.

Tabela 1 – Peças de legislação chave que governam a gestão dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales desde a privatização de 1989

Ano	Lei	Assunto	Medidas Relevantes
1989	Ata da Água	Privatização	Transferência das funções relativas aos serviços de água e esgotos aos operadores privados; criação da NRA e Ofwat
1991	Ata da Indústria da Água	Organização e regulação	Substituiu a Ata da Água de 1989. Atribuiu poderes e responsabilidades para a regulação da qualidade da água para consumo humano na Inglaterra a Secretaria de Estado de Ambiente, Transportes e as Regiões, e em Gales, a Secretaria de Estado para Gales
1991	Ata de Recursos Hídricos	Proteção dos recursos hídricos	Outorga de poderes e definição clara das responsabilidades da NRA
1991	Ata que institui as Obrigações das Companhias	Organização e regulação	Estabelece os direitos e obrigações estatutárias dos operadores privados
1992	Ata de Competitividade nos Serviços Públicos	Marco regulatório para a competitividade comparativa e de mercado	Estabelece o rol do regulador econômico e as obrigações dos operadores privados em relação a competitividade orientada a melhoria da eficiência do sector
1995	Ata do Ambiente	Proteção de recursos hídricos	Criação da Agência do Ambiente (<i>Environment Agency</i>)
1998	Ata de Pesticidas	Proteção de fontes de água para consumo humano	Revisão da Ata de Alimentos e Proteção Ambiental de 1985
1999	Ata de Competitividade	Marco regulatório para a competitividade comparativa e de mercado	Introdução de políticas anti-monopólio; outorga maiores poderes ao regulador econômico (Ofwat) para aplicar políticas antimonopólio; dá incentivos para melhorar a competitividade comparativa e de mercado
1999	Ata de Prevenção e Controle da Contaminação	Proteção contra a contaminação ambiental	Implementação da norma 96/61/EC da União Europeia relativa à prevenção e controle integrais da contaminação
1999	Ata da Indústria da Água	Organização e regulação do sector	Proibição de corte por falta de pagamento; revisão dos métodos de faturamento (impulso à instalação de medidores)
1999	Regulações para o Planejamento Regional (<i>Town and Country Planning</i> na Inglaterra e Gales)	Proteção ambiental	Implementação da Norma Europeia introdutória de Estudos de Impacto Ambiental para projetos que envolvem recursos hídricos
2003	Ata da Água	Organização e Regulação	Modifica a Ata da Água de 1991

Existem, também, três códigos estatutários de conduta que regulam: a) obrigações em relação a atividades ambientais e recreativas; b) boas práticas na agricultura; e c) exercício dos poderes das empresas de saneamento no caso de terras privadas. Também, a Licença de Atribuição outorgada às empresas de saneamento em 1989 requeria que elas criassem seus próprios códigos de conduta em relação: a) as relações com os consumidores; b) aos procedimentos para suspender o serviço por falta de pagamento e outras ofensas; e c) a gestão de perdas na rede.

Fonte: adaptado de Castro (2002), baseado em fontes do governo britânico

Na época da privatização em 1989, a responsabilidade pelo desenho de políticas e legislação no setor do saneamento e pela nomeação⁷ das companhias privadas para atuar como fornecedores dos serviços de água e esgoto passou a ser responsabilidade da Secretaria de Estado para o Ambiente e da Secretaria de Estado em Gales (substituída posteriormente pela Assembléia Nacional de Gales⁸). Por outra parte, o Ministério de Agricultura, Pesca e Alimentação – MAFF manteve suas responsabilidades com relação às defesas contra inundações e a pesca predatória, assim como sobre o licenciamento, monitoramento e controle de efluentes e outras descargas ao mar. As Secretarias tinham também a seu cargo a elaboração e atualização do Marco Regulatório, que estabelece entre outros, os padrões de desempenho dos serviços, parâmetros de qualidade da água, critérios para monitoramento do estado dos rios ou medidas para prevenção da contaminação das fontes de água. As Secretarias também tinham poderes para aprovação de códigos de prática das empresas e para impor sanções em caso de descumprimento de seus deveres estatuídos no contrato de sua nomeação. Desde 1998, com a chegada do governo trabalhista ao poder no ano anterior, esses poderes foram transferidos na Inglaterra para a Secretaria de Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais – Defra, e em Gales, para a Assembléia Nacional de Gales.

7 Este é um conceito importante, já que na Inglaterra e Gales a privatização não se implementou mediante uma concorrência aberta entre empresas, como ocorreu normalmente em nível internacional. Pelo contrário, o governo inglês criou 10 empresas privadas para substituir às 10 empresas públicas regionais que existiam, e as nomeou para prestar serviços (em muitos casos, como o da empresa Thames Water que serve a Londres e a bacia do Tâmsa, uma boa parte dos diretores da empresa privada criada em 1989 tinham sido diretores na empresa pública que existia anteriormente). A possibilidade de adquirir as empresas criadas em 1989 estava vetada por lei, o que foi modificado em 1994, momento a partir do qual começou uma etapa de aquisições das empresas, especialmente por parte de investidores estrangeiros (ver Apêndice A2 para uma síntese da evolução do processo). Adicionalmente, a nomeação das empresas privadas para atuar como prestadoras do serviço foi protegida por uma cláusula que obrigava ao governo dar 15 anos de aviso antecipado no caso de modificação do *status* das mesmas (ex. em caso de haver intenção de devolvê-las ao setor público), cláusula modificada posteriormente pelo Primeiro-Ministro Tony Blair para estender o período obrigatório de aviso a 25 anos.

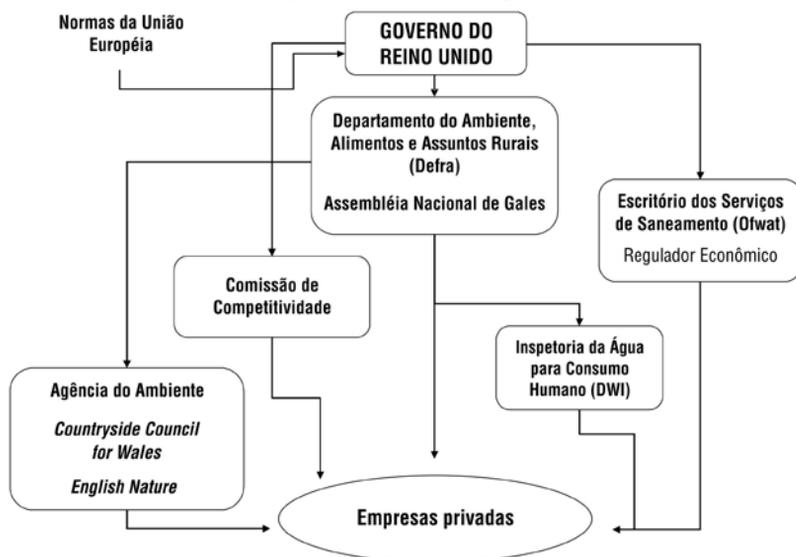
8 Gales recuperou um certo grau de autonomia com relação ao governo central a partir das eleições gerais de 1997, na qual venceu o Partido Trabalhista com uma plataforma que incluía a devolução de certos poderes à Escócia, Gales e as regiões da Inglaterra. Entre outros poderes “devolvidos” a Gales se incluiu a gestão dos serviços públicos como os de saneamento. Sobre este caso específico dos serviços de saneamento em Gales ver Drakeford (2002).

Mas a maior inovação foi a criação de um ente regulador específico para o setor: o Escritório de Serviços da Água (Ofwat), complementado com outras agências governamentais ou quase governamentais, tais como a Inspeção da Água Potável (*Drinking Water Inspectorate – DWI*) e a Autoridade Nacional de Rios (*National Rivers Authority – NRA*), substituída em 1995 pela Agência do Meio Ambiente (Environment Agency). Adicionalmente, outras entidades exercem um papel regulatório sobre aspectos específicos do funcionamento das empresas, como a Comissão de Monopólios e Fusões (*Monopolies and Mergers Commission – MCC*, substituída posteriormente pela Comissão de Competitividade), a Inspeção de Poluição (HM *Inspectorate of Pollution*, depois absorvido pela Agência do Ambiente), as Autoridades Distritais de Saúde (*District Health Authorities*) e as autoridades locais que mantiveram papel de controle sobre alguns aspectos particulares (ver síntese na Figura 1). Por outra parte, existem ainda outros entes reguladores que possuem ingerência importante no setor do saneamento, em particular o Departamento de Assuntos Constitucionais, a cargo de implementar a legislação sobre Liberdade no Acesso à Informação (*Freedom of Information*), e o Escritório de Comércio Justo (*Office of Fair Trading, OFT*), a seu cargo de diferentes aspectos relativos à proteção dos usuários.

O regulador econômico Ofwat, criado em 1989, tem como obrigação primária assegurar o funcionamento adequado dos serviços, bem como garantir a viabilidade financeira das empresas privadas. Além disso, o Ofwat tem também responsabilidade pela proteção dos interesses dos usuários em relação à equidade no custo dos serviços, pela promoção da eficiência econômica das empresas e a competitividade entre elas. O sistema de regulação econômica do Ofwat está orientado para o controle de preços (*price cap*) em maior escala que ao controle de ganhos (*return rate regulation*) como ocorre nos Estados Unidos. O princípio do sistema é que a regulação de preços da incentivos mais potentes para as melhoras em eficiência e inovação. O Ofwat utiliza a denominada fórmula “RPI – X”, que considera

um complexo conjunto de variáveis incluindo os requerimentos de investimento individuais para cada uma das dez empresas e o índice de preços de varejo, concebido para proteger o faturamento das companhias da inflação mais ou menos um valor (X), determinado pelo próprio regulador a partir da análise das condições específicas de cada empresa. Os preços são fixados por períodos quinquenais com o objetivo de outorgar incentivos às companhias para melhorar a eficiência.

Figura 1 – Instituições chave no sistema regulatório dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales



Adicionalmente, uma das responsabilidades do Ofwat é a de dirimir as disputas entre as companhias e os usuários. Em relação a isso, originalmente o Ofwat designou dez Comitês de Serviço aos Clientes (CSCs) para cada região atendida por cada uma das dez empresas regionais. Os presidentes de cada comitê formavam juntamente com o Diretor do Ofwat o Conselho Nacional de Clientes. O sistema de representação dos consumidores foi reestruturado em 2002 com a criação da *WaterVoice*, uma entidade também organizada com dez comitês regionais e o Conselho Nacional da *WaterVoi-*

ce. Entre outras razões, isto decorreu em resposta às críticas recebidas pelo grau de extrema dependência dos CSCs com relação ao Diretor de Ofwat, que de fato nomeava pessoalmente seus membros. Em 2005, por sua vez, a *WaterVoice* foi substituída pelo Conselho de Consumidores da Água (*Consumer Council for Water*), com estrutura similar.

Regulação do impacto ambiental dos serviços de saneamento

Como já mencionado, na época da privatização em 1989, a regulação ambiental das empresas de saneamento ficou sob a responsabilidade da Autoridade Nacional de Rios – NRA, substituída em 1995 pela Agência do Meio Ambiente. A Agência do Meio Ambiente foi criada a partir da fusão da NRA, da Inspeção de Poluição, de 83 Autoridades de Regulação dos Resíduos Sólidos (*Waste Regulation Authorities*) e de alguns escritórios do Departamento do Meio Ambiente. A Agência operou dentro do marco legal outorgado pela Ata de Recursos Hídricos de 1991 e pela Ata do Meio Ambiente de 1995 (ver Tabela 1). As funções principais atribuídas à Agência foram à prevenção e o controle da contaminação mediante fixação de limites às descargas de substâncias perigosas ao ambiente; o estabelecimento de permissões para o despejo de efluentes por parte de estações de tratamento de esgoto; o controle do uso do lodo de águas residuais (*sewage sludge*) na agricultura; a fixação de fluxos mínimos para a corrente dos rios; a outorga de formas de captação de água; o controle da pesca, espaços de recreação aquática; e a conservação e navegação de alguns rios. A Agência também desenvolveu uma série de atividades para promoção de iniciativas orientadas à gestão da demanda através de seu Centro Nacional para a Gestão da Demanda da Água, incluindo entre outras, a promoção da conservação da água e medidas relacionadas ao desenho e difusão de mecanismos para a economia da água nos usos domésticos, industriais e públicos, programas de redução de perdas e expansão do

uso de medidores de consumo de água⁹. A partir da chegada do governo trabalhista ao poder em 1997, as atribuições da Agência foram estendidos para cobrir o planejamento de longo prazo da gestão de recursos hídricos e a prevenção e o controle de secas, incluindo a capacidade para monitorar regularmente os planos das empresas privadas de saneamento em relação a esses aspectos¹⁰.

Regulação da qualidade da água para consumo humano

Em 1990 criou-se um regulador específico para controlar a qualidade da água para consumo humano fornecida pelas empresas de saneamento, a Inspeção de Qualidade da Água para Consumo Humano (*Drinking Water Inspectorate* – DWI). A Inspeção tem a responsabilidade de monitorar o cumprimento das empresas de acordo com as normas do Governo Britânico e da Comissão Europeia¹¹ relativas aos parâmetros físico-químicos e biológicos da água distribuída (ingestão, higiene e preparação de alimentos). A Inspeção realiza auditorias técnicas e inspeções regulares nas empresas de saneamento, busca informações sobre os incidentes que afetam a qualidade da água, fornece apoio técnico na preparação da legislação correspondente e representa o governo britânico no processo de padronização de critérios em relação à incorporação das normas de água europeias à legislação do país. A Inspeção também possui poderes para iniciar ações em nome da Secretaria de Estado e da Agência Nacional de

⁹ Apesar disso, entre 1989 e 2008, a porcentagem de usuários domésticos com medidores de consumo de água na Inglaterra e Gales cresceu somente de 14 para 30 por cento.

¹⁰ Essa ampliação dos poderes e obrigações da Agência do Meio Ambiente foi o resultado direto da ação do governo do Primeiro-Ministro Tony Blair fundada nas promessas de campanha eleitoral assumidas na Cúpula da Água (*Water Summit*) em 1997. Entre estas, destacava-se a revisão radical da gestão do setor da água e dos serviços de saneamento diante da insatisfação crescente da população com o desempenho das empresas privatizadas. Essa insatisfação se havia acentuado durante a seca que teve lugar em 1995 e que expôs a falta de planejamento estratégico das empresas privadas em relação à gestão dos recursos hídricos em condições de crescente insegurança climática (sobre esse debate, ver por exemplo: OFWAT, 1998; HAUGHTON, 1998; BAKKER, 2000; ENVIRONMENT AGENCY, 2000; WALKER e SMITHERS, 2007).

¹¹ A Comissão Europeia estabelece “normas” sobre a gestão da água e seus serviços que depois devem ser incorporadas na legislação dos estados-membros (ver Figura 1, Tabela 2 e Apêndice A1).

Gales em casos extremos de violação dos regulamentos de qualidade da água (DWI, 2001; ver a informação atualizada anualmente no sítio de Internet da Inspetoria: *www.dwi.gov.uk*).

Regulação da conduta empresarial e outros aspectos

Finalmente existem outras entidades regulatórias que também têm poderes e obrigações em relação aos serviços de saneamento, em particular a Comissão de Monopólios e Fusões, depois substituída pela Comissão de Competitividade, e o Escritório de Comércio Justo. A primeira desempenha um papel similar a uma corte de apelação à que podem acudir tanto o Ofwat como as empresas privadas em relação, por exemplo, a disputas sobre os controles de preços estabelecidos pelo regulador econômico. Este regulador também tem sob sua responsabilidade o monitoramento das propostas de fusões entre empresas. Por sua vez, o Escritório de Comércio Justo tem o papel de supervisionar as atividades das empresas que possam afetar aos usuários.

Mesmo com significativa importância menor, as autoridades de planejamento e dos municípios também têm certo papel regulatório em relação à gestão da água e de seus serviços. A tendência recente nesta área foi para uma intencionalidade crescente à devolução de algumas funções regulatórias aos poderes locais e regionais, não obstante a falta de clareza quanto ao grau de progresso conseguido nessa direção (ENVIRONMENT AGENCY, 2001).

Resumo e perspectivas futuras do sistema regulatório na Inglaterra e Gales

Conforme abordado na seção anterior, apesar da imagem que pode se obter a partir de alguns debates ideológicos que se suscitaram em torno da privatização de 1989, especialmente a noção de que era parte de um processo de encolhimento do setor público, se corrobora uma expansão substancial das atividades de controle e regulamentação do setor de sane-

amento. Esse desenvolvimento obedece a uma série de fatores internos e externos ao setor do saneamento, e em parte é um resultado não planejado, já que certamente um dos objetivos declarados da privatização implementada pelo governo de Margaret Thatcher tinha sido precisamente o de liberar às empresas dos controles estatais e reduzir o setor público. No entanto, com efeito, o desenvolvimento do processo resultou na multiplicação dos organismos reguladores e na ampliação das áreas sujeitas ao controle regulatório (HOOGWOOD, 1998). Acrescentaram-se novas instâncias regulatórias para controlar as empresas privatizadas, ao mesmo tempo em que a influência das normas européias sobre os Estados-membros foi aumentando a tal ponto que é necessário considerá-las como parte constitutiva do processo e institucionalização regulatória do país. A Tabela 2 apresenta uma síntese da estrutura da regulação do setor de saneamento na Inglaterra e Gales que permite distinguir a existência de diferentes níveis e inter-relações entre as várias instâncias da regulação, particularmente nas escalas internacional, nacional, horizontal (transetorial) e setorial (específica do setor de saneamento).

Continua ainda existindo um profundo debate sobre as razões que levaram à privatização das empresas de saneamento assim como dos resultados pelo sistema regulatório nesta nova etapa, que não podemos refletir com justiça neste capítulo por razões de espaço (ver, entre outros, GREEN, 1997; 1999; GREENE, 2002; DEFRA-OFWAT, 2003; BAKKER, 2004; HALL e LOBINA, 2007). Em particular, o esquema regulatório do setor de saneamento na Inglaterra e Gales é objeto de debate contínuo, principalmente em referência a sua efetividade e possibilidade de ser implementado em outros países. Adicionalmente, se construíram certos mitos em torno do sistema, que costumam aceitar-se sem críticas em outros países que se encontram desenvolvendo seus próprios sistemas de regulação do saneamento, em particular o que chamamos de mito do regulador independente e neutro. É fundamental efetuar uma crítica objetiva que permita acabar com esse mito.

Tabela 2 – Estrutura da regulação do setor de saneamento na Inglaterra e Gales

Setorial	Horizontal	Nacional	Internacional
Ofwat (regulador econômico)	Agência do Meio Ambiente	Departamento do Meio Ambiente, Alimentos, e Assuntos Rurais	UNIÃO EUROPEIA Normas
Inspeção de Qualidade da Água para Consumo Humano (DWI)	Comissão de Competitividade	Assembleia Nacional de Gales	
	Escritório de Comércio Justo		

Fonte: Adaptado de Doern e Wilks (1998).

Nesse sentido, os críticos da privatização indicaram reiteradamente a existência de falhas severas no sistema e o fato de que os organismos reguladores, e em particular o regulador econômico Ofwat, tenderam a favorecer os interesses das empresas privadas antes que defender os direitos dos cidadãos e usuários das empresas (entre outros ver SCHOFIELD e SHAOUL, 1997; SHAOUL, 1998; TAYLOR, 1999, 2002; BAKKER, 2004; HALL e LOBINA, 2007; CASTRO, 2007). Durante a década de 1990 o debate sobre o papel do regulador Ofwat se fez cada vez mais agudo por uma série de razões que incluíram a percepção que as empresas privadas gozaram de extrema flexibilidade na aplicação da lei e dos regulamentos, o que lhes permitiu acumular ganhos extraordinários e pagar salários milionários a seus diretores, ao mesmo tempo em que era evidente a falta de investimento na renovação da infra-estrutura (uma das razões argüidas para justificar a privatização) e de planejamento estratégico (ver nota de rodapé número 11). Este contexto marcado por elevado aumento das tarifas para os usuários acompanhado de um grave processo de exclusão do acesso aos serviços mediante o corte por falta de pagamento que alcançou percentuais elevados no

começo da década de 1990¹². Esses problemas constituíram um dos temas importantes da campanha do Partido Trabalhista, que finalmente chegou ao poder em 1997. Como consequência, a partir da sua chegada ao governo o ambiente regulatório sofreu mudanças significativas, que demonstram o mito da suposta independência do regulador. Entre outras decisões fundamentais, o governo proibiu o corte do serviço por falta de pagamento a partir de 1997 e na definição dos níveis de tarifas para o período 1999-2004, o regulador Ofwat obrigou às empresas a reduzi-las 12% em média para compensar os ganhos excessivos acumulados no período prévio, além do descumprimento dos planos de investimento. Isto se constituiu em uma mudança radical na conduta do regulador e sugere uma adaptação do Ofwat ao novo ambiente político derivado da chegada da Partido Trabalhista ao poder. Adicionalmente, também em 1997, o governo trabalhista aplicou um imposto extraordinário às empresas (*windfall tax*) de cerca de 1,65 bilhão de libras esterlinas, também em compensação pelos ganhos excessivos do período anterior.

Essas transformações no ambiente regulatório a partir da substituição do Partido Conservador, que tinha levado a cabo as privatizações, pelo Partido Trabalhista são evidências suficientes para indicar a fragilidade do conceito de “independência” ou “neutralidade” do sistema regulatório, que evidentemente se encontra fortemente determinado pelo processo político. No entanto, a partir de outra perspectiva, as mudanças introduzidas não foram suficientes para restabelecer um equilíbrio favorável aos usuários das empresas privadas. Como resultado, a proporção de famílias com dívidas não pagas acumuladas com as empresas de saneamento continuou crescendo até alcançar entre 15 e 20% do total de usuários em 2008, enquanto se-

¹² Entre 1990 e 1995 o número de notificações de corte por falta de pagamento enviadas pelas empresas privadas às famílias aumentou em 900%, e em 1994 quase 2 milhões de famílias (cerca de 9% do total) deixaram de pagar suas faturas de serviços de saneamento (HERBERT e KEMPSON, 1995; WARD, 1997). Segundo informação obtida em entrevistas realizadas pelo autor com pessoas que tinham ocupado postos de direção nas empresas de saneamento antes da privatização, historicamente a taxa de não pagamento dos usuários sempre se mantinha em um nível muito baixo, de 2-3% do total de usuários.

gundo dados do próprio governo, entre 2 e 4 milhões de famílias vivem atualmente em “pobreza da água” (segundo o governo, ocorre quando o custo da fatura dos serviços de saneamento supera 3% da renda familiar)¹³.

Ademais, um dos objetivos declarados da privatização tinha sido o de introduzir competitividade no sistema mediante a exposição das empresas de saneamento às forças do mercado, um aspecto que o regulador Ofwat consistentemente tende a defender como uma conquista do modelo regulatório introduzido em 1989. Um exemplo típico da postura do regulador econômico se encontra em um relatório sobre o “estado da competitividade” no setor saneamento, no qual pode ler-se que “a competitividade comparativa teve sucesso em estimular eficiência nas companhias. A competitividade do mercado está estimulando maior eficiência” (OFWAT, 2000, 1). No entanto, as empresas de saneamento foram o objeto de críticas permanentes pela sua falta de eficiência e, inclusive, piora de sua performance, por exemplo, em relação ao impacto ambiental¹⁴. Esse é um aspecto claramente controverso e os ferventes defensores da privatização e de seu sistema de regulação argumentam como um exemplo bem-sucedido de políticas públicas e de gestão do setor do saneamento em nível internacional (ROUSE, 2009).

No entanto, apesar de que os defensores do sistema, incluindo o regulador econômico Ofwat, assinalam diversos elementos para fundamentar sua posição otimista sobre os resultados da privatização, as vozes discordantes dessa postura oficial são cada vez mais numerosas e audíveis, e não somente entre os céticos da privatização dos serviços essenciais. Por exemplo, em claro reconhecimento da inexistência de competitividade real no setor do saneamento, um informe recente publicado por um jornal britânico que

¹³ Ver por exemplo, KLEIN, 2003; FITCH e PRICE, 2002; GREENE, 2002; UKP, 2003; OFWAT, 2004, p. 14–19; NCC, 2005. A situação piorou nos últimos anos e é uma das preocupações atuais do governo em relação ao futuro do setor do saneamento no país.

¹⁴ Enquanto o regulador econômico Ofwat consistentemente informa melhoras constantes na infraestrutura dos serviços por parte das empresas privadas nos seus relatórios anuais, o regulador ambiental (Agência do Ambiente) publica anualmente a lista das dez empresas mais poluentes do país entre as quais figuram várias das empresas de saneamento privatizadas e uma delas, Thames Water, consistentemente encabeça a lista dos “piores culpados”. Ver, por exemplo, BEARD, 2002; BBC, 2006.

claramente apóia o setor privado desde uma perspectiva favorável à liberdade de mercado anunciava:

Ofwat, o regulador da água, deu os primeiros passos tentativos para a liberalização da indústria dos [serviços de] água na Inglaterra e Gales, e publicou um cardápio de opções que poderia dirigir à divisão dos monopólios regionais que se têm feito infames pelo seu abuso do mercado e seu deficiente serviço (FORTSON, 2008).

O artigo não requer maiores explicações dado sua eloquência: do ponto de vista dos defensores da liberdade do mercado e da competitividade empresarial, o sistema regulatório do setor de saneamento na Inglaterra e Gales fracassou e contribuiu para manter os privilégios de um mercado de monopólio controlado por um grupo reduzido de empresas privadas (o artigo sugere que o regulador Ofwat demorou 20 anos em dar os “primeiros passos tentativos” para introduzir competitividade no setor). Essa reportagem jornalística é somente um indicador do debate profundo que está ocorrendo no país neste momento. Em relatório também recente, baseado em um estudo detalhado do setor, os autores concluem que existem enormes dificuldades para avaliar a performance das empresas de saneamento e do processo regulatório na Inglaterra e Gales porque “a informação relevante [para efetuar uma avaliação] é limitada, em grande medida pelo papel restrito da competitividade no setor [do saneamento] até o momento” (YARROW et. al., 2008, 4). O relatório é claramente cético sobre os resultados do modelo implementado desde a privatização:

as perspectivas para o desenvolvimento da competitividade na indústria de [os serviços de] de água deveriam ser boas, mas a realidade é que muito provavelmente não o sejam. Existiram um bom número de falsos avanços neste tema durante o período desde a privatização dos serviços de água na Inglaterra e Gales há vinte anos, e a última tentativa de avançar, que se deu na forma da Ata da Água de 2003, tratava o tema da abertura do mercado e do acesso às redes de serviço, é amplamente considerado um fracasso. [...] Aqueles que são céticos sobre as contribuições dos mercados competitivos podem certamente

assinalar o fato de que a evidência de sucessos conseguidos é limitada (YARROW et. al. 2008, 86)

Esses e outros balanços críticos da privatização dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales e do sistema regulatório implementado de monitoramento somam-se a uma consistente série de críticas que foram sendo formuladas nas últimas duas décadas por vários autores que mencionamos ao longo deste capítulo. Após duas décadas de funcionamento, o sistema de regulamento dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales será provavelmente sujeito a um severo julgamento e muito possível deve esperar-se mudanças substantivas nos próximos anos, e não se deve ainda descartar inclusive a desprivatização (estatização) das empresas (ver, por exemplo, HALL e LOBINA, 2007).¹⁵

Conclusões

Certamente, o exame do modelo da Inglaterra e Gales encerra lições substantivas para o Brasil e outros países que se encontram desenvolvendo seus próprios modelos de organização e regulação dos serviços de saneamento. Podemos sintetizar algumas destas lições em uma série de temas, cada um dos quais mereceria provavelmente um estudo separadamente: a) o papel histórico do setor público na organização, regulação e universalização dos serviços; b) a existência de fatores internos e externos ao setor de saneamento, verdadeiros condicionantes sistêmicos, estruturais, que constituem elementos chaves no desenvolvimento desses processos e que são em grande medida independentes da ação racional dos atores envolvidos (governos, empresários, grupos sociais organizados, usuários individuais, etc.); e c) a necessidade de promover estudos críticos, não contemporizadores, sobre os processos de regulação e de organização dos serviços de saneamento em geral, e especialmente desnudar os mitos criados em torno de diferentes ques-

.....
¹⁵ Em 2001, logo depois da devolução de poderes a Gales, a empresa privada que servia o país foi desprivatizada, o que constituiu o primeiro caso de modificação radical do sistema privatizado em 1989 (DRAKEFORD, 2002).

tões, como por exemplo, o mito do regulador “independente” ou “tecnicamente neutro” que pode ser muito atrativo por um número compreensível de razões, mas que não sobrevive à análise rigorosa da evidência empírica sobre o funcionamento concreto da regulação na prática.

Com relação ao primeiro aspecto, cabe dizer que em grande parte do debate contemporâneo na América Latina, incluindo o Brasil, e também em outros países, se abdicou consistentemente da análise histórica da organização efetiva dos serviços de saneamento nos países que alcançaram universalizar o acesso durante o século vinte. Esse “esquecimento” não é casual, em nossa opinião, e responde principalmente à predominância de enfoques analíticos que tendem a excluir a consideração dos processos de longo prazo que permitem explicar a gênese de um determinado fenômeno. No caso do saneamento, por exemplo, na literatura contemporânea especializada poucas vezes se pergunta “como se alcançou o sucesso na universalização dos serviços nos países que o alcançaram, como a Inglaterra e Estados Unidos?” A resposta é muito clara quando se examina o registro histórico, como argumentamos brevemente neste capítulo: a universalização e a efetividade conseguidas nesses países, com todos seus problemas e limitações, só foi possível a partir de um papel decisivo do Estado desde o fim do século dezenove e foi uma tarefa que demandou várias décadas de esforços. O retorno de uma participação direta do setor privado no setor, como é o caso na Inglaterra desde 1989, só foi possível pelas condições criadas por décadas de investimento e controle públicos no setor, e como vimos a política de privatizações está longe de ser um sucesso inclusive desde a perspectiva de que defendem uma política de mercado livre no Reino Unido. Consideramos que estas lições fundamentais da história do saneamento na Inglaterra e os Estados Unidos são lamentavelmente ignoradas sistematicamente em grande parte do debate que é realizado em nossos países, incluindo o Brasil. É uma tendência que deveria ser revertida urgentemente para evitar repetir erros que outros cometeram e para beneficiar nossos países das experiências realmente positivas que se podem extrair desses exemplos.

Em relação ao segundo ponto, é também muito importante recuperar o equilíbrio entre o papel dos agentes e às condições sistêmicas, estruturais, na análise dos processos que têm lugar em relação ao desenvolvimento da regulação e outros aspectos dos serviços de saneamento. Nesse sentido, uma lição fundamental que pode ser extraída do caso da Inglaterra é que a crítica aguda ao sistema de privatização e seu modelo regulatório só é possível devido à existência de condições comparativamente abertas e muito transparentes de informação sobre o funcionamento das empresas, do governo e do sistema regulatório. Digamos “comparativamente” porque como vimos neste capítulo, os críticos do sistema na Inglaterra, desde diferentes âmbitos do leque político, isto é, desde os céticos do mercado e da privatização até ardentes defensores do mercado autoregulado sem controles burocráticos, têm severas reservas sobre a qualidade da informação disponível e sobre os mecanismos de produção e acesso a ela. No entanto, em comparação com a situação em muitos países do Sul Global, incluindo o Brasil, a disponibilidade de informação sobre o funcionamento dos sistemas tal como existe, por exemplo, na Inglaterra, continua sendo pouco menos que ilusório. Este é na verdade um excelente exemplo de condições sistêmicas, estruturais, já que a possibilidade de contar com informação e mecanismos de acesso que permitem aos diferentes agentes sociais a análise e a tomada de posições com relação a um determinado fenômeno ou processo, como é o caso do funcionamento dos serviços de saneamento, faz parte do contexto sócio-político e cultural do país, que se expressa também nas suas instituições. Não é necessário fazer o papel de acordo com esse modelo nem pretender reproduzi-lo, que não é o que estamos sugerindo. Mas o ponto principal aqui é que a consideração das condições sistêmicas são um fator fundamental para entender e explicar o funcionamento concreto de, por exemplo, do sistema regulatório dos serviços de saneamento, algo que com frequência se deixa de lado na literatura especializada no assunto e nos debates correspondentes. Certamente este é só um exemplo, já que existem diversos condicionantes sistêmicos, majoritariamente externos ao setor saneamento,

que devem incorporar-se à análise, desde o impacto das condições do sistema financeiro internacional até os desafios à gestão dos recursos hídricos causados pelo processo de mudança climática, só para dar dois exemplos.

Em estreita relação com o anterior, o terceiro ponto que queríamos enfatizar na conclusão é a necessidade de promover estudos críticos, não con-temporizadores, e especialmente a desmistificação de certos pressupostos como a muito celebrada “independência” ou “neutralidade” do regulador, que freqüentemente que têm lugar nos debates na América Latina e no Brasil costuma ser ilustrada precisamente com o caso do regulador econômico dos serviços de saneamento na Inglaterra, Ofwat. Achamos que este capítulo deu suficientes elementos para que o leitor questione sua posição com relação a esta noção de independência ou neutralidade, que na prática não resiste à análise crítica baseada na evidência empírica. O problema não é a intencionalidade ou posição moral dos atores envolvidos (mesmo que obviamente não deve descartar-se este aspecto, como nos lembram os teóricos positivos da regulação). Um esclarecimento necessário para evitar confusões, já que precisamente consideramos que a independência e a neutralidade são com efeito impedidas pelas condições sistêmicas, estruturais, que determinam em grande medida a configuração e funcionamento dos sistemas regulatórios e suas relações com outras esferas da atividade como a economia ou os sistemas político e legal. Provavelmente, a distinção chave que deveria se explorar em maior profundidade é entre autonomia e independência, assumindo que enquanto um grau de autonomia do regulador é certamente possível a partir da criação de condições adequadas (financeiras, institucionais, etc.), e a independência em termos restritos implicaria um *status* do regulador acima das próprias autoridades nacionais do país, uma situação que certamente não existe na Inglaterra ou em outros lugares com uma tradição regulatória sólida. Finalmente, o segundo mito que deve ser examinado em detalhe e exposto como tal é o da “neutralidade” do regulador, que supostamente exerce um rol técnico completamente libertado de implicações políticas, ideológicas, valorativas, etc. Este é obviamente um

velho debate e continuará sendo um tema controverso. Mas desde nossa posição e em função dos exemplos considerados previamente, é claro que aqueles que tentam defender o argumento da neutralidade do regulador se colocam em uma posição de extrema fragilidade. Quando a Corte Suprema de Justiça dos Estados Unidos emitia suas sentenças históricas, bases dos princípios regulatórios hoje aceitos universalmente, o fazia inequivocamente a partir de claros supostos ideológicos e de uma posição política específica: a defesa da propriedade privada e do mercado capitalista. Quando o regulador Ofwat, ou qualquer um dos reguladores do sistema de saneamento inglês, exerce suas funções com autonomia e profissionalismo, o faz dentro de um determinado marco institucional, seguindo certas regras e diretrizes, que pressupõem um determinado entendimento de como deve organizar-se o sistema (por exemplo, com empresas privadas emprestando os serviços e onde o acesso não constitui um direito social nem um bem público, e portanto não está sujeito a nenhum tipo de subsídios para cobrir à população que não pode pagar o seu custo), que não é necessariamente compartilhado por todos os cidadãos (as pesquisas de opinião e outros estudos na Inglaterra consistentemente assinalaram que uma proporção importante da cidadania não está de acordo com o modelo existente). Nesse e em outros sentidos, os quais não podemos desenvolver em profundidade aqui, a suposta neutralidade do regulador é indefensável, o que certamente não implica que o regulador não possa exercer seu papel eficientemente.

Referências

ANTONELLI, C. F. *Acque sporche. Londra e il 'Metropolitan Board of Works', 1855–1865.* **Storia Urbana**, v. 61, p. 61–81, 1992.

BAKKER, K. J. **An Uncooperative Commodity Privatizing Water in England and Wales.** Oxford: Oxford University Press, (2004).

BAKKER, K. *Privatising water, producing scarcity: The Yorkshire drought of 1995.* **Economic Geography**, v. 76, n. 1, p. 4-27, 2000.

BBC ONLINE NEWS. Thames Water heads pollution list. Londres, 26 jul. 2006. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/5215504.stm>.

BEARD, M. Water companies and farms singled out as Britain's worst polluters. **The Independent**, Londres, 25 jul. 2002. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_20020725/ai_n12636045?tag=artBody;coll1>.

BEATO, P.; LAFFONT J. **Competition in public utilities in developing countries**. Washington, DC: Sustainable Development Department, Inter American Development Bank, 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-127Competition-in-Public-Utilities-E.pdf>>.

BROOK, C.; PENELOPE, J. Getting the private sector involved in water — What to do in the poorest of countries. In: TILMES, K. (Coord.) **The Private Sector in Infrastructure**. Strategy, Regulation and Risk, The International Forum for Utility Regulation. Washington, D.C.: The World Bank, p. 93-96, 1997. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/09/01/000009265_3980804143615/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.

BROOK, C.; PENELOPE, J.; COWEN, T. Deregulated private water supply: a policy option for developing countries". **Cato Journal**, v. 18, n. 1, p. 21-41, 1998. Disponível em: <<http://www.cato.org./research/natur-st.html>>.

CASTRO, J. E. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. **Progress in Development Studies**, v. 8, n. 1, p. 63-83, 2008.

CASTRO, J. E. Systemic conditions affecting the universalisation of water and sanitation services: a sociological exploration. **Journal of Comparative Social Welfare**, v. 23, n. 2, p. 105-119, 2007a.

CASTRO, J. E. Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation. **Geoforum**, v. 38, n. 5, p. 756-771, 2007b.

CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 207, p. 93-112, 2007c.

CASTRO, J. E. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. **Cuadernos del CENDES**, n. 59, p. 1-22, 2005. Disponível em: <<http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/59%201-22.pdf>>.

CASTRO, J. E.; SWYNGEDOUW, E.; KAIKA, M. London: structural continuities and institutional change in water management. In: **European Planning Studies**. Special issue on “Water for the city: trends, policy issues and the challenge of sustainability”, v. 11, n. 3, p. 283-298, 2003.

CASTRO, J. E. **England and Wales (London) Case Study Report**. PRINWASS Project, Oxford: University of Oxford, School of Geography and the Environment (www.prinwass.org), 2002.

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS – DEFRA. **Future Water**. Londres: DEFRA, 2008. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/environment/water/strategy/pdf/future-water.pdf>>.

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS – DEFRA. **Directing the Flow**. Priorities for Future Water Policy. Londres: DEFRA, 2002.

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA) and THE OFFICE OF WATER SERVICES (OFWAT). **Structure of the Water Industry in England: does it Remain fit for Purpose?** Report prepared by John Smith and Duncan Hannan, 2003. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/environment/water/industry/structure-report/finalreport.pdf>>.

DOERN, G. B.; WILKS, S (Ed.). **Changing Regulatory Institutions in Britain and North America**. Toronto, Buffalo, e Londres: Toronto University Press, 1998.

DRAKEFORD, M. Providing Water in Wales: is there a Third Way? The

Welsh experience with public and private utilities and the emergence of the not-for-profit model. In: CASTRO, J. E. (Coord.). **PRINWASS Project**. Oxford: University of Oxford, 2002. Disponível em: <<http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/Drakeford.PDF>>.

DRINKING WATER INSPECTORATE (DWI). **Drinking Water 2001**. A Report by the Chief Inspector. Londres: DWI, 2001. Disponível em: <<http://www.dwi.gov.uk/pdf/index01.htm>>.

DRYZEK, J. **The Politics of the Earth**. Environmental Discourses. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ENVIRONMENT AGENCY. **The Environment Agency's review of water company drought plans**. A submission to Central Government and the National Assembly for Wales. Bristol: Environment Agency, 2000. Disponível em: <http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/drought__00.pdf?lang=_e>.

ENVIRONMENT AGENCY. **Water resources for the future**. A strategy for England and Wales. Bristol: Environment Agency, 2001.

FITCH, M.; PRICE, H. **Water poverty in England and Wales**. Londres: Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health, 2002.

FINER, S. E. **The Life and Times of Sir Edwin Chadwick**. Londres: Methuen, 1952.

FOREMAN-PECK, J.; MILLWARD, B. (Ed.). **Public and Private Ownership of British Industry, 1820-1990**. Oxford: Clarendon Press, 1994.

FORTSON, D. Ofwat calls for water industry to be opened up to competition **The Independent**, 17 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/business/news/ofwat-calls-for-water-industry-to-be-opened-up-to-competition-830001.html>>.

FOSTER, V. **Ten years of water service reform in Latin America: towards an Anglo-French model**. Washington, D.C.: World Bank, Information

and Communications Technology Division, 1999. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/78WEEF91K1>>.

FOSTER, V. **Considerations for regulating water services while reinforcing social interests.** UNDP-World Bank Water and Sanitation Programme Working Papers, 1998. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/E62R3OC0E2>>.

GREEN, R. **Checks and balances in utility regulation:** The UK experience. The World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note nº 185. Washington, D.C.: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/I8DC1ZBSD1>>.

GREEN, R. **Has price cap regulation of UK utilities been a success?** The World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note nº 132, Washington, D.C.: World Bank, 1997. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/9OU9C8D0G0>>.

GREENE, J. **The England and Wales water industry privatisation.** A desk study. Londres: WaterAid, 2002.

GUASH, J. L.; HAHN, R. W. **The costs and benefits of regulation: Some implications for developing countries.** World Bank Infrastructure Working Paper nº 1773. Washington, D.C.: World Bank, 1997. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265_3971126124256/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.

HALL, D.; LOBINA, E. **From a private past to a public future?** The problems of water in England and Wales. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2007. Disponível em: <<http://www.psiru.org/reports/2008-02-W-UK.doc>>.

HASSAN, J. **A History of Water in Modern England and Wales.** Manchester: Manchester University Press, 1998.

HAUGHTON, G. Private profits - public drought: the creation of a crisis

in water management for West Yorkshire. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 23, n. 4, p. 419-433, 1998.

HERBERT, A.; KEMPSON, E. **Water debt and disconnection**. Londres: Policy Studies Institute, 1995.

HOGWOOD, B. W. Regulatory institutions in the United Kingdom: increasing regulation in the 'shrinking state'. In: DOERN, G. B.; WILKS, S. (Ed.). **Changing Regulatory Institutions in Britain and North America**. Toronto, Buffalo, e Londres: University of Toronto Press, 1998.

JACKSON, P. M. **The Political Economy of Bureaucracy**. Oxford: Phillip Allan, 1982.

JACKSON, P. M. Economy, democracy, bureaucracy. In: MATTHEWS, R. (Ed.). **Economy and Democracy**. Londres: Macmillan, 1985, p. 168-203.

KLEIN, M. **Economic regulation of water companies**. World Bank Policy Research Working Paper n° 1649, Washington, D.C.: World Bank, 1996. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/09/01/000009265_3961214162451/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.

KLEIN, M.; IRWIN, T. **Regulating water companies**. World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note n°. 30, Washington, D.C.: World Bank, 1996. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/3IQM34D8O0>>.

KLEIN, G. **Life Lines: the NCC's agenda for affordable energy, water, and telephone services**. Londres: National Consumer Council, 2003.

LASKI, H. J.; JENNINGS, W. I.; ROBSON, W. A. (Ed.) **A Century of Municipal Progress 1835-1935**. Londres: George Allen & Unwin, 1935.

LEE, T. R. **Water Management in the 21st Century**. The Allocation Imperative. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

LUCKIN, B. **Pollution and Control: a Social History of the Thames in the Nineteenth Century**. Bristol: Adam Hilger, 1986.

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: **Sociology at the Crossroads and other Essays**. Londres: Heinemann, 1963, p. 67-127.

METROPOLITAN WATER BOARD – MWB. **The Water Supply of London**. Londres: Staples Press, 1949.

MILLWARD, B. Emergence of gas and water monopolies in nineteenth century Britain: contested markets and public control. In FOREMAN-PECK, J. (Ed.). **New Perspectives in Late Victorian Economy**: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914. London: Cambridge University Press, 1991.

National Consumer Council – NCC. **Affordability problems in the privatised WSS sector in England and Wales**. Londres: NCC, 2005.

NEWBERY, D. M. **Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities**. The Walras-Pareto Lectures. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 1999.

NISKANEN, W. A. The peculiar economics of bureaucracy. **American Economic Review**, v. 58, n. 2, p. 293-305, 1968.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine, 1971.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. **Ofwat's review of competition in the water and sewerage industries: Part II**", Birmingham: OFWAT, 2008. Disponível em: <http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/pap_rsh_reviewmrktcomp>.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. **Outcomes of Ofwat's internal review of market competition in the water sector**. Birmingham: OFWAT, 2007. Disponível em: <[http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/competitionreview_070404.pdf/\\$FILE/competitionreview_070404.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/competitionreview_070404.pdf/$FILE/competitionreview_070404.pdf)>.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. **Annual Report 2003–2004**. Birmingham: OFWAT, 2004.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. **The current state of market competition**. Birmingham: OFWAT, 2000. Disponível em: <[http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/currentstateofmarketcomp.pdf/\\$FILE/currentstateofmarketcomp.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/currentstateofmarketcomp.pdf/$FILE/currentstateofmarketcomp.pdf)>.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. **OFWAT Work Plan 1998-99**. Protecting customers' interests. Birmingham: OFWAT, 1998. Disponível em: <<http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/ofwatworkplan1998-1999>>.

PAREDES, R. M. **Redistributive impact of privatisation and the regulation of utilities in Chile**. Discussion Paper n° 2001/19. World Institute for Development Economics Research (WIDER), 2001. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-19/>.

PETERS, B. G. Institutionalization and deinstitutionalization: regulatory institutions in American government. In: DOERN, G. B.; WILKS S. (Ed.). **Changing Regulatory Institutions in Britain and North America**. Toronto, Buffalo, and London: Toronto University Press, 1998, p. 51-79.

REES, J. A. **Regulation and private participation in the water and sanitation sector**. TAC Background papers, n° 1. Sweden: Global Water Partnership, Technical Advisory Committee, 1998. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80636/IWRM4_TEC01-RegnAndPPInWatsan.pdf>.

RICHARD, B.; TRICHE, T. A. **Reducing regulatory barriers to private-sector participation in Latin America's water and sanitation services**. Policy Research Working Papers #1322. Washington, DC: World Bank, 1994. Disponível em <<http://go.worldbank.org/8PM5GPDNJ2>>.

ROUSE, M. The market-centred paradigm. In: CASTRO, J. E.; Heller L. (eds.). **Water and Sanitation Services: Public Policy and Management**. Londres: Earthscan, 2009 (no prelo).

SCHOFIELD, R.; SHAOUL, J. Regulating the water industry: by any standards? **Utilities Law Review**, v. 8, n. 2, p. 56–70, 1997.

SHAOUL, J. **Water clean up and transparency**: the accountability of the regulatory processes in the water industry. A public interest report. Manchester: University of Manchester, 1998.

SOLANES, M. **Servicios públicos y regulación**. Consecuencias legales de las fallas de mercado. Serie Recursos Naturales e Infraestructura #2. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/4464/LCL1252-E.pdf>>.

SOLANES, M. **América Latina**: ¿sin regulación ni competencia? Impactos sobre la gobernabilidad del agua y sus servicios. Santiago do Chile: CEPAL, 2002. Disponível em: <<http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/Solanes.PDF>>.

SWYNGEDOUW, E. The political economy of essential public services. In: CASTRO, J. E.; HELLER, L. (eds.). **Water and Sanitation Services: Public Policy and Management**. Londres: Earthscan, 2009 (no prelo).

TAYLOR, G. Regulating change in the water industry: The role of OFWAT in the redefinition of public service. In: **The Economics of Private Sector Participation in Water and Sanitation**, First Research. Workshop – PRINWASS Project. Oxford: University of Oxford, 2002. Disponível em: <http://www.prinwass.org/jan02_workshop.shtml>.

TAYLOR, G. **State Regulation & the Politics of Public Service**. The Case of the Water Industry. London and New York: Mansell, 1999.

UKP – UNITED KINGDOM PARLIAMENT, SELECT COMMITTEE ON ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Memorandum submitted by the Public Utilities Access Forum. Londres: UKP, 2003.

U. S. SUPREME COURT (1877). *Munn v. Illinois*. 94 U.S. 113. Disponível em: <<http://www.usscplus.com/online/index.asp?case=0940113>>.

_____ (1904). *Sanislaus County v. San Joaquin and Kings River Canal and Irrigation Company*, no 80, Argued November 13, 30, December 1,

1903, Decided January 18, 1904, 192 U.S. 201. Disponível em: <<http://www.uscplplus.com/online/index.asp?case=1920201>>.

_____ (1909). *City of Knoxville v. Knoxville Water Company*, nº 17, Argued April 28, 1908, Decided January 4, 1909, 212 U.S. 1. Disponível em: <<http://www.uscplplus.com/online/index.asp?case=2120001>>.

_____ (1912). *Cedar Rapids Gas Light Co. v. City of Cedar Rapids*, no 163, Argued February 29, 1912, Decided March 11, 1912, 223 U.S. 655. Disponível em: <<http://www.uscplplus.com/online/index.asp?case=2230655>>.

VASS, P. Competition and restructuring in the UK water industry. **Journal for Network Industries**, v. 3, n. 1, p. 77-98, 2002.

WALKER, S; SMITHERS, H. A. A review of the 1995–96 drought in the North West. **Water and Environment Journal**, v. 12, n. 4, p. 273 -279, 2007.

WARD, C. **Reflected in Water**. A Crisis of Social Responsibility. Londres e Washington: Cassell, 1997.

WILKS, S. Utility regulation, corporate governance, and the amoral corporation. In: DOERN, G. B.; WILKS S. (Ed.). **Changing Regulatory Institutions in Britain and North America**. Toronto, Buffalo, and London: Toronto University Press, 1998, p. 133-161.

YARROW, G.; APPELYARD, T; DECKER, C.; KEYWORTH, T. **Competition in the provision of water services**. Oxford: Regulatory Policy Institute, 2008. Disponível em: <<http://www.rpieurope.org/Research/Report%20on%20Competition%20in%20Water%20Services.pdf>>.

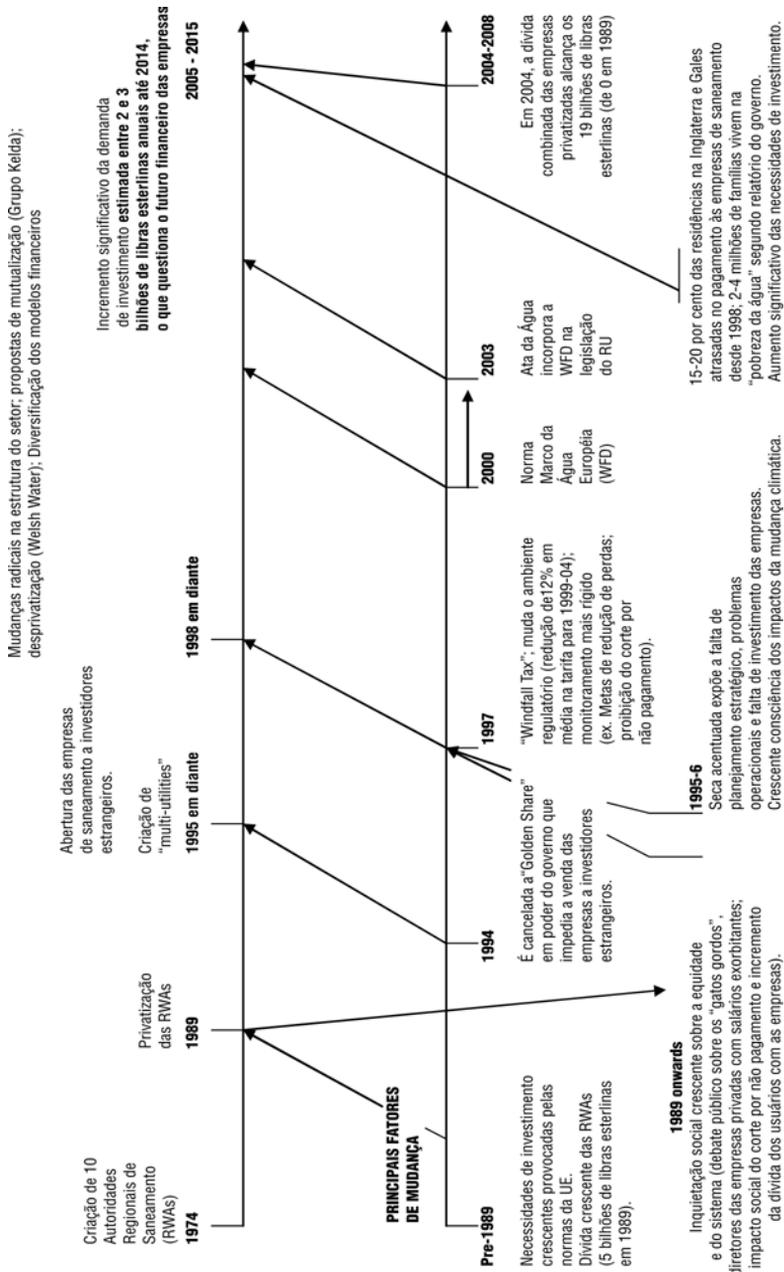
ZERBE JR., R. O.; MCCURDY, H. The end of market failure. **Regulation**, n. 23, n. 2, p. 10-14, 2000. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv23n2/zerbe.pdf>>.

Apêndice A1 – Normas da União Européia que intervêm no setor de saneamento

Norma	Objeto da Norma
Norma de Nitratos	reduzir a contaminação por nitratos na agricultura e preveni-la no futuro
Norma de Habitats	proteger e restaurar habitats para a flora e fauna silvestres. Revisão de licenças existentes de abstração de água e missão de efluentes.
Norma de Peixes de Água	requer que os Estados-membros protejam as águas designadas pela norma de contaminação potencialmente perigosa para os peixes
Norma de Mariscos	estipula níveis máximos de contaminação para substâncias que podem ser tóxicas para os mariscos
Norma de Substâncias Perigosas	proíbe jogar no meio ambiente certas substâncias perigosas sem autorização prévia
Norma de Águas Subterrâneas	requer a prevenção de certas substâncias que não devem entrar em contato com as águas subterrâneas. Requer a implementação de um sistema de pesquisa, autorização e vigilância
Norma de Tratamento de Residuais Urbanas	estabelece requisitos para a provisão de sistemas de águas, coleta e tratamento de esgotos que levem em conta o volume da descarga e a sensibilidade do corpo aquático receptor
Norma de Água Potável	proteção da saúde pública e manutenção da qualidade estética da água para consumo humano
Norma de Praias	estabelece padrões para a proteção da saúde dos banhistas e para a manutenção da qualidade estética das águas da costa utilizadas com esse fim
Norma de Abstração de Águas de Superfície	estabelece parâmetros de qualidade para as fontes de água superficial utilizadas para consumo humano
Norma Marco da Água	fornece um marco integral para a gestão da água na Europa (incorpora e substitui as normas anteriores)

Fonte: Adaptado de DEFRA (2002).

Apêndice A-2 – Momentos chave na evolução recente da estrutura dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales



PARTE II
ASPECTOS TEÓRICOS DAS NORMAS DE REFERÊNCIA



REGULAMENTAÇÃO DAS CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Eduardo Henrique da Cunha

Gestor de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Goiás – UFG, Mestre em Engenharia Civil – Estruturas e Construção Civil – pela Universidade Federal de Goiás, Especialista em Regulação pela Universidade de Brasília – UnB

Bruno Henrique Granado

Engenheiro Civil pela Universidade Estadual de Goiás, Pós-graduando em Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Líquidos pela Universidade Federal de Goiás.

Introdução

Conforme se sabe, as políticas públicas de saneamento básico devem criar mecanismos de controle social e formas de garantir à sociedade informações e participação no processo de formulação das medidas relacionadas ao setor. Este livro se insere neste processo, em face da instituição da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com as novas diretrizes para o saneamento, além do amparo da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, sobre a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos como direito do consumidor.

Neste capítulo são comentados os principais pontos que compõem a Norma de Referência, objeto de outro capítulo, no referente às condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Serão abordados temas de dimensões técnica, econômica e social no intuito de definir e disciplinar os critérios a serem aplicados aos serviços prestados pelas companhias de saneamento, com vistas a padronizar tais critérios, tornando mais “justa” a relação entre o usuário e o prestador de serviços.

Na elaboração da Norma de Referência e das seções a seguir foram analisadas as resoluções editadas pelas seguintes Agências Reguladoras: Agência Municipal de Água e Esgoto de Joinville – AMAE, Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará – ARCE, Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas – Arsal, o regulamento dos serviços de água e esgoto do Estado do Rio de Janeiro (decreto estadual) e a Resolução nº 456 da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, observando os pontos de consenso e as divergências entre elas, bem como as inovações apresentadas.

Ao se fazer este apanhado tentou-se minimizar as maiores discrepâncias entre os Estados, em virtude da extensão territorial do país, a exemplo da escassez de água na região Nordeste, dos melhores índices de universalização na região Sul e dos problemas de poluição no Sudeste, para citar apenas alguns. Por isso, deve-se ao consultar estas normas estar atento às particularidades de cada região, promovendo assim o princípio da equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico.

Contrato de Prestação de Serviços

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são negócios jurídicos vinculados à obrigação de celebração de contrato de prestação de serviços ou contrato de adesão entre o prestador de serviços e o usuário. Ou seja, o contrato é apenas o instrumento que permitirá a formalização da relação jurídica estabelecida entre as partes. Por formalização contratual entende-se um instrumento que sirva de apoio e suporte à operação, ao criar responsabilidades para o prestador de serviços, estabelecer regras de relacionamento e garantir uma base juridicamente adequada à relação.

Os direitos e obrigações da relação contratual são definidos pelas normas de regulação. Tais normas, portanto, não podem sofrer alterações

por parte dos usuários e dos prestadores de serviços. Neste caso, o contrato entre o usuário e o prestador de serviços constitui um contrato de adesão.

No referente aos usuários de grande porte ou que realizam atividades diferenciadas, a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve prever a possibilidade de se firmar contratos especiais, com preços e condições específicas.

Neste sentido, será obrigatória, pela norma, a celebração de contratos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário nos seguintes casos:

- a) atendimento a grandes consumidores e entidades reconhecidas como de utilidade pública;
- b) situações específicas de lançamento de esgotos, como despejos industriais que não podem ser lançados diretamente na rede;
- c) fornecimento de água bruta;
- d) participação financeira do usuário na realização de obras de extensão ou melhoria de redes;
- e) quando, para abastecimento de água ou esgotamento sanitário, o prestador de serviços tenha de fazer investimento específico.

Outros pontos abordados pela norma em relação aos contratos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário são: necessidade da aprovação do modelo de contrato pela Agência Reguladora competente, definição de cláusulas mínimas para o contrato e critérios para definição dos seus prazos de vigência.

Obrigatoriedade da Ligação

A implantação da rede pública não basta para se configurar como um serviço posto à disposição dos usuários. Para se caracterizar como serviço à disposição, há de se ter imóvel provido de água encanada e de rede coletora de esgoto.

Atualmente, não se pode desprezar a necessidade dos serviços de saneamento, pois esta é uma questão fundamental de saúde pública. Relacionado a isso há um ponto contraditório nas resoluções analisadas segundo as quais

o pedido de ligação de água caracteriza-se por um ato voluntário do interessado, mas ao mesmo tempo obriga toda residência com características de habitabilidade a ser interligada à rede.

Há mais de vinte anos a obrigatoriedade da ligação das edificações às redes públicas de água e esgoto já é prevista em normas locais referentes ao setor de saneamento e de saúde pública, sejam elas leis ou resoluções das Agências. Em 2007, com a edição da Lei Federal nº 11.445, tal obrigação foi reforçada, porém não foram definidas na lei nem no regulamento, as penalidades para o usuário que não cumprir tal determinação e a entidade responsável pela fiscalização do seu cumprimento.

Entretanto, a efetivação do pedido de ligação é considerada pela maioria das normas regulatórias existentes como um ato voluntário do interessado. Como a legislação aplicável não determina punição para quem não fizer a ligação de água e de esgoto, tal obrigatoriedade não é aplicável na prática. Desse modo, necessita de uma regulamentação, via decreto estadual ou lei estadual ou municipal.

Com isso, na Norma de Referência optou-se por manter o pedido de ligação como um ato voluntário, bem como a obrigatoriedade da ligação, mas nesta última o texto remete às disposições da lei federal.

Livre Acesso do Prestador às Instalações do Imóvel

O prestador de serviços deve ter livre acesso, em horário comercial, às instalações hidráulicas do imóvel para a execução dos serviços de leitura, manutenção no hidrômetro, vistorias e atualização cadastral. Porém, tal acesso só será possível com o consentimento do proprietário do imóvel, porquanto a justiça brasileira considera o domicílio como inviolável¹.

Caso o usuário não permita o acesso para a realização de revisão cadastral, o prestador de serviços deverá informá-lo que se forem constatadas informações falsas sobre o número de pontos de utilização de água, a ativida-

.....
¹ Constituição Federal, art. 5º, inciso XI.

de do imóvel e outros dados possíveis de alterar a classificação da economia, ele (usuário) estará sujeito a sanções previstas na legislação aplicável.

Determinação do Consumo e Faturamento

Se todos os imóveis atendidos pelos sistemas públicos de abastecimento de água possuíssem medidores de água (hidrômetros), a determinação do consumo e o faturamento das economias seriam simples e claros, pois bastaria calcular a diferença entre a leitura atual e a anterior.

Entretanto, como qualquer outro aparelho de medição, o hidrômetro está sujeito a eventuais desgastes que podem comprometer seu bom funcionamento. Assim, é preciso definir nas normas de regulação outras formas de determinação de consumo que atendam aos diversos casos como: ligações não hidrometradas, hidrômetro com defeito, impossibilidade de acesso ao hidrômetro, determinação do volume de esgoto em imóveis onde existe apenas a ligação de esgoto, entre outros.

Determinação do Consumo de Água

A primeira e principal forma de se definir o consumo de água é pela diferença entre a leitura atual e a anterior feita no hidrômetro. Em algumas situações, entretanto, a leitura do hidrômetro não é confiável ou é impossível de ser realizada. Assim, a segunda opção é a determinação do consumo pela média, sendo utilizada geralmente a média aritmética dos últimos seis meses corretamente medidos.

Na impossibilidade de se utilizar valores confiáveis dos consumos dos últimos seis meses, deve ser adotado, em seguida, o consumo estimado. Tal estimativa pode ser feita por laudo técnico ou por uso de uma tabela de consumo estimado. O uso do laudo tem a vantagem de analisar caso a caso, mas demanda tempo e disponibilidade de pessoal. Já o uso da tabela reduz o tempo e elimina o fator pessoal. Contudo, trata-se de forma isonômica para todos os casos. É importante destacar que tais critérios de determinação do consumo estimado devem ser previamente aprovados pela Agência Reguladora competente.

Adverte-se, todavia, para o seguinte: tal critério não pode ser utilizado continuamente, e a norma deve prever prazo limite para a aplicação destas formas de faturamento, bem como, punições ao responsável pela persistência do problema.

Quando o problema da determinação do consumo é causado por defeito no hidrômetro, cuja obrigação de providenciar a troca ou conserto é do prestador de serviços, sugere-se na Norma de Referência que após o terceiro ciclo medido pela média ou estimativa o prestador faturará o consumo de água em 50% da média dos últimos seis meses ou pelo valor correspondente a dez metros cúbicos. Opta-se pelo menor.

No caso de impedimento de acesso ao hidrômetro, o prestador de serviços deve comunicar ao usuário que desimpeça o acesso ao medidor. Após a comunicação, se o impedimento persistir e for provocado pelo usuário, o prestador de serviços procederá à determinação do consumo por estimativa, sem prejuízo da aplicação das penalidades legais previstas.

O ideal, entretanto, é o prestador de serviços garantir uma medição correta do volume da água consumido nos imóveis, providenciando, rotineiramente, manutenções corretivas e preventivas dos hidrômetros. A execução deste serviço é de total responsabilidade do prestador de serviços e não deve acarretar nenhum ônus para o usuário.

Todos os hidrômetros devem estar dentro dos padrões exigidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT – NBR 8009, NBR 8194, NBR NM 212 e NBR 14005 – e com um lacre que certifica ter o medidor passado por um processo rigoroso de fabricação dentro das exigências estabelecidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, de acordo com a Portaria nº 246, de 17 de outubro de 2000. O lacre garante a qualidade do medidor.

Determinação da Medição do Serviço de Esgotamento Sanitário

A medição do serviço de esgotamento sanitário é definida por unidade de volume e faixa de consumo, cobrado do usuário pelos serviços

de coleta, remoção e/ou tratamento de esgoto prestados pelo prestador de serviços.

Em virtude do volume de coleta de esgoto não poder ser medido atualmente nos imóveis, é usual determiná-lo a partir de um percentual do volume de água faturado, cujo índice varia em cada local, chegando, em alguns casos, a adotar 100% do volume de água.

Como uma parcela do consumo de água pode ser utilizada para limpeza de quintais, irrigação de jardins e outras atividades nas quais o esgoto seja lançado na rede pluvial, não gerando esgoto sanitário, não se pode adotar o percentual de 100%. Além disso, nas regras de projetos de esgotamento sanitário, quando inexistem dados locais oriundos de pesquisa, o volume de cálculo do esgoto a ser lançado na rede é de 80% do volume de água estimado para consumo de cada habitante, chamado também de coeficiente de retorno (C), isto é, a relação média entre os volumes de esgoto produzido e a água efetivamente consumida (NBR 9649 – ABNT, 1986). Porém, a definição de tal volume deve seguir as características locais. Por este motivo a Norma de Referência remeterá a uma regulamentação local.

Já nos casos em que a medição do volume de água é feita pela média ou o usuário utiliza apenas a rede de esgoto, ou seja, não se tem o volume de água consumido como parâmetro, o volume estimado de esgoto será definido pelos mesmos critérios de determinação para o volume estimado de água.

Vale ressaltar que os percentuais ora descritos dizem respeito somente ao volume de esgoto a ser considerado na fatura, isto é, o volume estimado de esgoto lançado nas redes coletoras, e não à relação entre a tarifa de esgoto e a de água por metro cúbico, pois, na maioria dos casos, os custos dos serviços de esgotamento sanitário são maiores que os de abastecimento de água.

Vazamentos Ocultos

O problema de alto consumo pode ter origem em algum vazamento interno. Como as concessionárias se responsabilizam apenas por vazamentos até o ponto de entrega, o mais lógico é o consumidor arcar com os custos referentes

à água não consumida, se desperdiçada no vazamento. Todavia, nas várias normas estudadas, há previsão da realização de refaturamento, aplicando-se descontos em uma ou mais faturas. A justificativa para a concessão de tais descontos se deve à possibilidade de tais vazamentos serem causados por pressão elevada da rede ou outros fatores de responsabilidade do prestador.

Como o sintoma inicial do vazamento oculto é um aumento anormal do consumo de água, a definição dos valores deste desconto e dos critérios de aplicação deve levar em conta as particularidades de cada economia como, por exemplo, aumento do número de moradores, bem como a comprovação de que o vazamento foi devidamente corrigido, evitando assim má-fé do usuário.

Neste sentido serão contemplados na norma:

- a) refaturamento da conta de água, aplicando desconto de até 70% do volume medido acima da média de consumo, limitado ao faturamento correspondente ao vazamento oculto, mediante eliminação comprovada do vazamento;
- b) apresentação de documento que comprove a eliminação do vazamento, como notas fiscais de materiais ou serviços;
- c) condicionamento da concessão do desconto ao acesso do prestador de serviços ao imóvel para realização de vistoria no intuito de comprovação da existência de vazamento e seu reparo;
- d) cobrança do esgoto pela média no período de ocorrência do vazamento. Caso o vazamento não seja reparado após dois faturamentos, o ônus caberá ao usuário.

A Fatura e seu Pagamento

Em cada localidade sujeita à regulação, existem regras semelhantes sobre as tarifas e seu pagamento, porém com pequenas diferenças. Entre estas diferenças destaca-se o prazo para vencimento das faturas, cujos valores variam de cinco a dez dias (úteis ou corridos), mas em alguns casos os prazos são maiores para a categoria pública (ARCE e AMAE).

Assim, em virtude da grande diversidade de prazos e critérios nas normas locais existentes, para a Norma de Referência optou-se pela adoção dos seguintes critérios para o prazo de vencimento das faturas, após sua apresentação aos usuários:

- a) Diferenciação do prazo de acordo com a categoria de usuários (prazo maior para a categoria pública);
- b) Adoção de dias úteis em vez de dias corridos: a aplicação de dias úteis garante ao usuário um período mínimo de dias para a efetuação do pagamento das faturas na rede bancária ou lotérica.

A partir destes critérios e dos valores constantes nas resoluções estudadas foram definidos os seguintes prazos:

- a) dez dias para a categoria pública;
- b) cinco dias para as demais categorias;
- c) um dia útil nos casos de desligamento a pedido do cliente.

Conforme previsto, o prestador de serviços tem a obrigação de cobrar do usuário os valores devidos, uma vez que não pode abrir mão da sua receita. Para isso, ele deve ter o direito de condicionar a execução de serviços à quitação de débitos anteriores, mas este direito deve ser exercido de forma idêntica para todos, isto é, os critérios adotados pelo prestador não devem estabelecer discriminação entre usuários, com vistas a não ferir o princípio da equidade.

Outro ponto importante em relação aos débitos do usuário é a cobrança dos acréscimos legais por atraso no pagamento. Segundo definem algumas normas, sobre as faturas não quitadas até a data do vencimento devem incidir multas, juros e correção monetária na forma legal (AGR). Outras normas são mais específicas, definem os juros e a multa (ARCE) e, em alguns casos, também um índice de preços para a atualização monetária (AMAE e Aarsal). No caso do regulamento de serviços do Estado do Rio de Janeiro são estipulados três valores para multas (3, 6 e 9%), correspondentes aos dias de atraso (até dez, até vinte e acima de vinte dias de atraso, respectivamente).

Como o usuário tem o direito de saber claramente os encargos a que estará sujeito em face de atraso no pagamento das suas faturas de água e

esgoto, a Norma de Referência deve definir valores iniciais para as multas, juros e acréscimos legais sem, no entanto, desprezar a existência de uma legislação superior em vigor ou a vigorar.

Assim, na norma a ser apresentada serão adotados os seguintes critérios:

- a) multa de 2%;
- b) juros de 0,033% por dia de atraso;
- c) uso do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a correção monetária.

Os critérios de juros e correção monetária ora descritos serão também aplicados no caso de devolução de valores cobrados indevidamente dos usuários.

Interrupção no Fornecimento de Água por Inadimplência

Um dos pontos mais questionados pelo usuário e suas respectivas associações representativas foca-se na relação da legalidade do corte do fornecimento de água por inadimplência. Porém o art. 40 da Lei Federal nº 11.445/07 reforça a legalidade do corte neste caso, mediante comunicação prévia (reaviso) ao usuário. Apesar de não ser função de uma lei de diretrizes fixar o prazo do reaviso, segundo a citada lei definiu, o reaviso deve ser entregue trinta dias antes da efetivação do corte. Assim, todas as normas estaduais e municipais devem se adequar à lei federal mudando o prazo do reaviso, geralmente de sete dias, para trinta dias.

Disponibilização de Materiais Informativos ao Usuário

O prestador de serviços tem a obrigação de disponibilizar ao usuário todo o material informativo necessário à realização da sua ligação, à adequação das suas instalações internas e ao conhecimento dos seus direitos, deveres e regras da prestação dos serviços por ele aderidos.

Tal material deve estar facilmente acessível nos postos de atendimento ao público, e o prestador deve manter pessoal capacitado a esclarecer quaisquer dúvidas manifestadas pelo usuário. Entre os materiais a serem

disponibilizados, destacam-se:

- a) regulamento de serviços do prestador ou documento equivalente;
- b) legislação (leis, resoluções, etc.) referente aos serviços de água e esgoto;
- c) tabela de preços e prazos de serviços;
- d) tabela de tarifas;
- e) manuais do usuário, caso existam.

Guarda e Conservação dos Hidrômetros

Nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é comum o usuário ser responsável pela guarda e conservação do medidor de água (hidrômetro). Porém quando se informa ao usuário desta sua obrigação geralmente ele contesta e alega que não pode se responsabilizar por um aparelho que fica localizado no lado externo (testada) do imóvel.

Em virtude disto, ao se definir esta obrigação do usuário em uma regulamentação, é preciso esclarecer no texto que ele deve, ao detectar furto ou dano causado por terceiros, informar a concessionária e registrar um boletim de ocorrência em uma unidade policial. Desse modo, se eximirá das despesas decorrentes do furto ou avaria do hidrômetro.

Categoria de Usuários

Definição das categorias

Os critérios para a classificação das economias nas diversas categorias de usuário possuem algumas particularidades em cada localidade. Uma delas refere-se ao enquadramento de obras em construção, pois a maioria das normas considera tais economias como industriais. Em determinados casos, porém, este enquadramento ocorre somente para obras acima de 750 metros quadrados (AMAE) ou quando constituem conjuntos habitacionais.

Neste sentido, conforme estabelecido no presente trabalho:

- a) as obras em construção serão classificadas como categoria comercial no caso de construções residenciais isoladas com área inferior

- a 100 metros quadrados. As demais obras serão enquadradas na categoria industrial;
- b) a classificação como categoria social das associações esportivas, recreativas, sociais, estabelecimentos hospitalares, de educação, órgãos de comunicação, templos, sindicatos e qualquer outra economia que não se enquadre nas demais categorias, inclusive indústrias que não utilizem, predominantemente, a água em seu processo produtivo;
 - c) os imóveis com ligações de caráter temporário serão classificados na categoria comercial;
 - d) o enquadramento como economia mista dos imóveis nos quais for exercida mais de uma atividade, sendo o consumo de água, o volume de esgoto e a categoria de faturamento, devidamente ponderados proporcionalmente à participação de cada uma.

A adoção deste limitador de 100 metros quadrados para as obras residenciais em construção permite favorecer a execução de habitações populares, visto que a tarifa de água da categoria comercial é menor. Além disso, evita um fator limitador muito grande (de 700 metros quadrados), o qual, além de favorecer obras de porte médio/alto, pode ser aplicado a construções com finalidades comerciais e industriais.

Alteração da categoria

É comum nos edifícios com finalidade comercial a mudança de uso em decorrência de troca de inquilino, venda do ponto comercial ou mudança da atividade econômica desenvolvida na região. Assim, imóveis que eram comerciais passam a abrigar atividade industrial, ou se tornam templos religiosos e, em alguns casos, viram até residências, e vice-versa. Outras vezes a edificação chega a ser demolida.

Neste caso, é obrigação do usuário informar a mudança no uso da edificação para que o prestador de serviços providencie a alteração cadastral, com o novo enquadramento da economia. Isto se aplica também a outras si-

tuações, tal como mudança no número de economias existentes no imóvel.

Se não for informada pelo usuário a alteração de uso do imóvel ou mudança no número de economias, o prestador de serviços não será responsabilizado por eventuais lançamentos a maior nas contas vencidas decorrentes do cadastro antigo, e, neste caso, o usuário arcará com o ônus de tais faturas. Ademais, se no período da classificação incorreta foram cobrados valores a menor, o prestador de serviços poderá realizar pesquisa em campo no intuito de descobrir a data da mudança do uso ou número de economias do imóvel, e proceder aos devidos ajustes nas próximas faturas.

Categoria residencial social

É comum em vários estados e municípios brasileiros a existência de uma categoria social para usuário residencial, seja ela criada no âmbito dos próprios prestadores de serviços, seja por disposição legal.

Em vários casos os critérios de inclusão dos usuários na categoria residencial social são determinados pelos prestadores de serviços, porém qualquer direito concedido às partes (prestador ou usuário), bem como qualquer dever a elas imposto deve ser objeto de regulação. Assim, as normas de regulação devem definir as regras para inclusão do usuário nas categorias sociais ou analisar e aprovar os critérios apresentados pelos prestadores de serviços.

Inegavelmente o processo de definição destes critérios é bem complexo, pois não é suficiente a avaliação da renda de uma família, devendo considerar fatores como número de membros da família, o volume de água a ser subsidiado, de forma a não incentivar o desperdício, entre outros fatores. Por esta razão, os critérios para definição das economias a se enquadrar na categoria social devem ser estipulados em uma resolução específica de cada Agência Reguladora.

Proibições ao Usuário

O usuário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é alvo de várias proibições, passíveis de aplicação de penalidades,

em virtude da interferência nos respectivos sistemas públicos, os quais podem vir a prejudicar a prestação de serviços à comunidade. Entre estas proibições destacam-se:

- a) violação do medidor de água;
- b) derivação de tubulações de água e esgoto para suprimento de outro imóvel – Como a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem natureza pública, isto é, só pode ser exercida pelo poder público ou por ente por ele designado, ao fornecer água a um vizinho, o usuário está usurpando a função de um ente público, e estará sujeito às sanções legais. Além disso, no caso de existência de um consumo mínimo ou de uma tarifa básica, a interligação impossibilita ao prestador de serviços a cobrança de tais tarifas, permitidas pela legislação ao usuário favorecido pelo fornecimento dos serviços de água e esgoto;
- c) conexão do alimentador predial de água a tubulações alimentadas por outras fontes de água – Ao alimentar suas instalações de água com outras fontes, o usuário perde o direito de reclamar da qualidade da água fornecida pelo prestador de serviços, uma vez que a água da outra fonte pode vir a contaminar a água tratada do sistema público. Tal determinação já consta da Lei Federal nº 11.445/07, e, desse modo, a existência de tal dispositivo na Norma de Referência é apenas um reforço legal;
- d) despejo de águas pluviais nas redes coletoras de esgoto sanitário – Os sistemas de coleta de esgotos, como a maioria das obras de engenharia sanitária, são dimensionados para suprir uma demanda limite que vai depender da população a ser atendida, do volume de esgoto gerado e de projeções de crescimento desta demanda. Ao se despejar água proveniente de chuvas nesta rede pode ocorrer sua sobrecarga, com possibilidade de transbordamento pelos poços de visita ou até rompimento da tubulação;
- e) lançamento na rede de materiais que causem obstrução ou inter-

- firmam na operação da rede de esgotos. Incluem-se nesta proibição os resíduos das caixas de gordura, considerados como resíduos sólidos;
- f) lançamento de efluentes industriais possíveis de causar incêndio ou explosão, problemas na operação e manutenção dos sistemas de esgotamento sanitário, prejuízos ao bem público, interferências químicas, físicas ou biológicas no tratamento dos esgotos ou de prejudicar a manutenção da vida aquática, gerar danos ao meio ambiente ou a terceiros. No caso de postos de gasolina ou garagens, onde existam lubrificação e lavagem de veículos, os efluentes deverão passar por caixa de gordura e caixa separadora de óleo antes de serem lançados na rede pública de esgoto;
 - g) emprego de bombas de sucção ligadas diretamente ao alimentador predial – O uso destes dispositivos diretamente no ramal de alimentação da edificação pode reduzir a pressão na rede de abastecimento de água e, por conseqüência, diminuir a pressão nos alimentadores prediais dos imóveis vizinhos, e até mesmo impossibilitar que a água chegue aos seus reservatórios domiciliares.

As Ligações de Água e Esgotos – Ramal predial

Em todas as normas avaliadas é definida uma distância máxima para a execução do ramal predial de água ou esgoto por parte do prestador de serviços. A diferença entre tais normas se dá somente no valor destas distâncias.

Como a escolha de um número depende das particularidades locais, será adotado na Norma de Referência o valor que representa a grande maioria dos sistemas de água e esgoto regulados.

Uma inovação neste tema é a inclusão de um artigo da resolução da AMAE que obriga o prestador de serviços a providenciar, a seu exclusivo encargo, a execução de extensão de rede até uma distância de 25 metros em área urbana e 40 em área rural, no caso de inexistência de rede na testada do imóvel.

Com esta medida, unidades usuárias localizadas próximas a redes existentes desobrigam-se de esperar a próxima grande obra de extensão de rede para poderem ser atendidas.

Recuperação de pavimentação e passeios

Outro ponto essencial refere-se à responsabilidade de recuperação de passeios e reposição da massa asfáltica em decorrência de realização de ligação de água e esgoto ou mudança de posição dos ramais. Quando os serviços são solicitados pelo usuário, a restauração de passeios e a reposição de asfaltos serão executadas pelo prestador de serviços com ônus para o usuário. Já os casos das intervenções no ramal predial que não foram solicitadas pelo usuário são de inteira responsabilidade do prestador de serviços.

Cortes e Cobranças Indevidas

O usuário, ao não pagar sua fatura no vencimento, está sujeito à cobrança de multa, penalidade cuja função é inibir o atraso gerador de prejuízos ao fluxo de caixa do prestador.

Neste sentido é justo que o prestador de serviços, ao executar ações prejudiciais ao usuário, como a execução de cortes indevidos do fornecimento de água ou cobrança de valores errados, seja também penalizado com o pagamento àquele de indenização pelos danos causados, sejam eles físicos ou morais.

Assim, serão imputadas ao prestador as seguintes penalidades:

- a) pelo corte indevido no fornecimento de água – creditar nas faturas subseqüentes o maior dos seguintes valores: dobro do valor da religação de urgência ou 20% do valor líquido da primeira fatura emitida após a religação da unidade usuária;
- b) pela cobrança de valores errados nas faturas ou, em caso de engano injustificável, devolver ao usuário, em moeda corrente, o dobro dos valores cobrados em excesso.

Na ocorrência do corte indevido, o prestador deverá executar a religação

em até seis horas. Com a concordância do usuário, o pagamento citado no item b poderá ser substituído por crédito nas faturas subseqüentes. No caso de engano justificável, o prestador de serviços deverá devolver somente os valores pagos a maior.

Loteamentos, Grupamento de Edificações

O abastecimento de água a loteamento, grupamento de edificações e outros empreendimentos similares requer muitas vezes adequações e reforços nas redes de água e esgoto. Assim, o empreendedor deve, primeiramente, consultar a concessionária sobre a disponibilidade de redes de água e esgoto para atendê-lo e sobre a viabilidade técnica de fornecimento dos serviços antes da implantação do empreendimento.

Contudo, o condicionante da existência de viabilidade técnica deve estar expresso nas normas de regulação de forma a resguardar o prestador de serviços e a concessão.

Todas as obras dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do empreendimento serão custeadas e construídas pelo interessado, embora fiscalizadas pelo prestador de serviços. Após interligação dos sistemas de água e esgoto ao sistema da concessionária, as áreas, instalações e equipamentos, bem como as tubulações assentadas nos logradouros, passarão a integrar a rede pública e serão operadas pelo prestador de serviços.

Este somente procederá à interligação do sistema de água e esgoto do empreendimento à rede pública após a conclusão e aceitação das obras do referido sistema, efetivação das cessões e o pagamento das eventuais despesas. É importante lembrar que estas novas instalações executadas pelos empreendedores passam a integrar o patrimônio líquido da concessão, e são contabilizadas separadamente dos investimentos realizados pelo prestador de serviços.

Pagamento de Débitos Anteriores

O prestador de serviços tem a obrigação de cobrar do usuário os valores devidos, pois não pode abrir mão da sua receita. Para isso, ele deve ter o

direito de condicionar a realização de serviços à quitação de débitos anteriores, mas este direito deve ser exercido de forma idêntica para todos, isto é, os critérios adotados pelo prestador não devem discriminar os usuários, com vistas a não ferir o princípio da equidade.

Considerações Finais

Promulgada a Lei Federal de Saneamento Básico no país, com a obrigatoriedade de se criar entidades reguladoras, e o crescente trabalho de profissionais da área na busca pelo desenvolvimento do setor, são necessários o uso e o incremento da normatização, de forma a representar, efetivamente, um instrumento de administração e gerenciamento dos serviços prestados.

No saneamento, a normatização busca a garantia da qualidade, no intuito de proteger a saúde pública e a segurança humana, melhorar os índices de produção, conservar os recursos naturais, minimizar desperdícios e facilitar o relacionamento entre o usuário e o prestador de serviços.

Espera-se que com a presente Norma de Referência, as Agências Reguladoras já atuantes possam avaliar e aplicar, se possível, regras já em vigor ou em fase de implementação em outros Estados, e as entidades que venham a surgir tenham um ponto de apoio para a definição das suas próprias normatizações.

Entretanto, lembre-se, a norma proposta é apenas um ponto de partida para as Agências Reguladoras elaborarem seus próprios dispositivos legais, já incorporando as particularidades locais, possibilitando a prestação adequada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à população.

Espera-se também que as normas elaboradas sejam um instrumento coeso e possibilitem melhor visão em relação ao papel e à competência do prestador e do fiscalizador. Cabe-lhes auxiliar as Agências Reguladoras no cumprimento das suas obrigações legais de regulamentar e fiscalizar os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, facilitando o desenvolvimento do setor, de forma que as intervenções públicas garantam o cumprimento de eficácia social.

Referências

AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE PERNAMBUCO – ARPE. **Resolução nº 4**, de 30 de maio de 2007. Estabelece condições gerais para fiscalização técnico-operacional dos serviços públicos de distribuição d'água e de esgotamento sanitário, pela Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, em todo o Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Recife-PE, maio de 2007.

AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – AGR. **Resolução nº 289**, de 8 de maio de 2003. Estabelece as condições gerais na prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Goiânia-GO, maio de 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Resolução nº 456**, de 29 de novembro de 2000. Estabelece, de forma atualizada e consolidada, as condições gerais de fornecimento de energia elétrica. Brasília-DF, novembro de 2000.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ – ARCE. **Resolução nº 25**, de 16 de agosto de 2001. Estabelece as condições gerais na prestação e utilização dos serviços públicos de fornecimento de água e coleta de esgoto. Fortaleza-CE, agosto de 2001.

ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. **Regulamento dos serviços de saneamento do Estado de Alagoas** (Minuta).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 9649** - Projeto de redes coletoras de esgoto sanitário. Rio de Janeiro-RJ, ABNT, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 368 p.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de defesa do consumidor. Diário Oficial da União. Brasília-DF, setembro de 1990.

CONSELHO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE JOINVILLE. **Resolução nº 2**, de 7 de julho de 2004. Disciplina os procedimentos gerais a serem adotados na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Joinville. Joinville-SC, julho de 2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE JOINVILLE. **Resolução nº 6**, de 12 de setembro de 2006. Altera e consolida a Resolução nº 04/2005, que estabelece condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Joinville. Joinville-SC, julho de 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL – INMETRO. **Portaria nº 246**, de 17 de outubro de 2000. Aprova o regulamento técnico metrológico, estabelecendo as condições a que devem satisfazer os hidrômetros para água fria, de vazão nominal até quinze metros cúbicos por hora. Brasília-DF, outubro de 2000.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Decreto nº 22.872, de 28 de dezembro de 1996. Aprova o regulamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Rio de Janeiro, a cargo das concessionárias e permissionárias. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro-RJ, 28 de dezembro de 1996.

10

OUVIDORIA: PADRÕES DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E INFORMAÇÃO

Robison Negri

Engenheiro Civil pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc, Mestre em Ciência e Engenharia de Materiais – Udesc, Professor da Udesc, Engenheiro Civil da Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville – AMAE.

Adriano Stimamiglio

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Especialista em Gestão Ambiental e Desenvolvimento Urbano – Univille, Gerente da Unidade Técnica da AMAE.

Antônio Valdir Riva

Administrador de Empresas pela Faculdade Estadual, Ciências e Letras Parana-guá – Fafipar, Tecnólogo em Gestão Financeira pelo Instituto de Ensino Superior de Joinville – Iesville, Diretor Presidente da AMAE.

Águida Regina Felício de Campos

Engenheira Civil pela Udesc, Arquiteta pelo Centro Universitário de Jaraguá do Sul – Unerj, Mestra em Poluição e Controle do Meio Ambiente – Umist-U.K., Coordenadora de Auditoria e Fiscalização da AMAE.

Cecilia Mari Shoji

Advogada pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Especialista em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica – PUC/PR, Advogada da AMAE.

Marcele Figueiredo Andrade

Engenheira Sanitarista e Ambiental – UFSC, Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho – Sociess, Coordenadora do Sistema de Abastecimento de Água da AMAE.

Introdução

As ouvidorias surgem como mecanismos fundamentais para a modernização do Estado, decorrentes da nova visão de Estado Gerencial. Neste contexto, os usuários dos serviços públicos são vistos como clientes, e, como tais, mercedores de prestação de serviços de qualidade, com eficiência técnico-administrativa e preços módicos. Desta forma, as ouvidorias possibilitam a ligação direta entre os usuários e os prestadores de serviço, a avaliação da qualidade dos serviços prestados e a transferência

de informações entre concessionária e usuários, garantindo a transparência das ações e servindo como ferramenta de planejamento estratégico à administração dos serviços.

Conforme Prado (2006), a reforma do modelo estatal que deu origem ao nascimento das Agências Reguladoras teve por finalidade proporcionar maior eficiência na gestão dos recursos públicos e maior participação da sociedade no acompanhamento dos serviços públicos.

As discussões sobre a referida reforma do Estado iniciaram-se por volta de 1980 nos países capitalistas. Estas discussões tinham como objetivo se opor à crise emergente do Estado intervencionista (ABRUCIO, 1998).

No Brasil, os reflexos dessas discussões são percebidos somente a partir da década de 1990, quando vem à tona o movimento de reforma e modernização da administração pública, que previa a alteração do modelo de Estado executor por um Estado com postura gerencial. Assim, o poder público passa a se preocupar com a qualidade e os resultados na prestação dos serviços.

Ainda influenciada pelas teorias de valorização dos clientes, ascendentes no mercado interno brasileiro, a esfera pública absorve o conceito segundo o qual o usuário dos serviços públicos, além de contribuinte e cidadão, é um cliente com direito a serviços públicos fornecidos com qualidade, eficiência e preços módicos (SILVA, 2007).

Neste contexto, as ouvidorias representam uma ferramenta essencial para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços, ao criar um canal de comunicação direto com os usuários dos serviços públicos, proporcionando, via mediação dos conflitos e da negociação, o entendimento e a harmonia entre as partes envolvidas (SILVA, 2007). Ademais, por meio das audiências e consultas públicas, é possível garantir a transparência e a participação coletiva dos usuários na gestão dos serviços públicos. Como afirma Bastos (2006, p. 9):

A Ouvidoria Pública constitui-se em um importante instrumento de aperfeiçoamento do controle social e da comunicação entre o cidadão

e a Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para melhorar os serviços públicos.

Quanto à sua origem, Vismona (2000) a relaciona com o surgimento da clássica figura do *ombudsman* (por definição “O representante”), datada do início do século XIX, também relacionada ao fortalecimento dos direitos dos cidadãos e as reações contra o liberalismo e, conseqüentemente, a abertura gradual da participação popular na administração pública.

De acordo com Bastos (2006), apesar de terem existido anteriormente várias funções semelhantes à de *ombudsman*, sua origem se deu na Suécia, em 1713. Mas, após uma série de alterações estruturais do país, ocasionadas pela promulgação da Constituição de 1809, passa a ter uma configuração que perdura até hoje, desvinculando o ouvidor do Poder Executivo e lhe conferindo neutralidade em relação aos interesses políticos (ouvidor parlamentar).

No Brasil, ainda no regime colonial, surge o ouvidor geral, o qual, ao contrário da definição clássica, tinha a função de acompanhar o cumprimento das leis da metrópole. Portanto, era diferente do ouvidor instituído pela filosofia do *ombudsman*. Isso é perfeitamente justificável em face do momento político e histórico vivido pelo Brasil naquele período.

No entanto, o ouvidor clássico, com a função de representar os direitos dos cidadãos, aparece na administração pública brasileira pela primeira vez em 1986, por iniciativa da Prefeitura Municipal de Curitiba-PR.

Segundo comenta Vismona (2000), apesar da Assembléia Constituinte de 1988 não ter instituído o ouvidor parlamentar, a criação de sistemas de ouvidoria com autonomia, independência e mandato fixo dos ouvidores corrobora a eficiência da atividade.

Ao analisar especificamente o saneamento básico, a Lei nº 11.445/07 estabelece a urgência da regulação e regulamentação deste setor e, em seu art. 23, inciso X, cita a necessidade do estabelecimento de padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação.

Assim, por iniciativa da ABAR, empenhada em ampliar a escassa bibliografia na área de regulação, desenvolveu-se o presente capítulo que se propõe, numa primeira instância, levantar alguns aspectos teóricos em relação às características dos sistemas de ouvidoria das Agências Reguladoras dos serviços de saneamento básico, com foco na qualidade de atendimento ao público e no estabelecimento de mecanismos destinados a possibilitar a participação pública na gestão dos serviços.

Baseado nas informações levantadas propiciou-se a elaboração de uma Norma de Referência, com vistas a estabelecer as diretrizes para a implantação dos sistemas de ouvidoria nas Agências Reguladoras na área de saneamento básico. Abordaram-se, então, os seguintes aspectos: objetivos da ouvidoria, formas e padrões de atendimento, procedimentos, registro e acompanhamento dos processos, divulgação do serviço de ouvidoria e mecanismos de participação coletiva, sempre considerando os princípios estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor.

Ouvidoria nas Agências de Regulação

De modo geral, ao se ouvir a palavra ouvidoria, imediatamente passa-se a associá-la ao setor responsável pelo recebimento de reclamações. Neste caso, o ouvidor é o agente indicado para receber todo tipo de desabafo e até maus-tratos verbais. No entanto, conforme Pinho (2002), quando se analisa mais criteriosamente, constata-se que a ouvidoria possui uma série de atribuições bastante diferenciadas do simples tratamento de reclamações.

Quanto à área de atuação, existem dois tipos de sistemas de ouvidorias distintos: as ouvidorias institucionais e as ouvidorias de regulação. As primeiras, criadas dentro da própria instituição jurídica, têm como principal objetivo a verificação e o acompanhamento dos processos a elas relacionados, e possuem para isso uma configuração conveniente, como instrumento de promoção da cidadania. Já as segundas são decorrentes da criação das Agências Reguladoras, e servem como ferramen-

ta de regulação, transparência e informação. Nas palavras de Gleizer (2005, p. 3):

Ouvidorias das Concessionárias: Por determinação das Agências Reguladoras, todas as concessionárias sob fiscalização são obrigadas a possuir um setor de ouvidoria, realizando um registro das reclamações, fornecendo ao usuário um número de protocolo, e comunicando à Agência, através de relatórios mensais, todas as ocorrências e as pendências de soluções desenvolvidas naquele mês.

Ouvidoria da Agência Reguladora: A Agência Reguladora possui um setor de ouvidoria, com um *Call Center* em que os usuários são orientados e esclarecidos com relação aos serviços prestados pelas concessionárias, e onde são recebidas as reclamações dos clientes, após as tentativas de solução junto às concessionárias.

Tradicionalmente, as ouvidorias institucionais são estruturadas via departamentos internos às instituições, destinados a tratar de assuntos referentes aos serviços prestados por elas.

Contudo, as ouvidorias das Agências Reguladoras, apesar de poderem desenvolver funções semelhantes às das ouvidorias tradicionais, possuem como principal objetivo tratar de assuntos externos à instituição à qual estão vinculadas (relacionados aos serviços prestados pelas concessionárias reguladas). Isso as torna semelhantes ao modelo de ouvidoria parlamentar, originário do tradicional *ombudsman*.

Em face da falta de vínculo direto entre o sistema de ouvidoria e a instituição regulada, há mais eficiência das atividades desenvolvidas pela Agência Reguladora, e garante-se maior autonomia e imparcialidade em suas ações.

Funções da Ouvidoria

As ouvidorias das Agências Reguladoras desempenham uma importante função de representantes dos agentes envolvidos e beneficiados (poder concedente, concessionária e usuário) pelos serviços públicos de sua competência.

Além desse princípio básico, a ouvidoria também serve como fonte de informações gerenciais para a Agência Reguladora, ao lhes possibilitar a utilização dos dados processados pela ouvidoria para nortear suas ações de fiscalização e regulamentação.

Conforme Pinho (2002), as atribuições da ouvidoria podem ser divididas em três grandes classes:

1. resolução de problemas;
2. prestação de informações e esclarecimentos;
3. acolhimento de opiniões.

A classe “resolução de problemas” está diretamente ligada à função primordial das ouvidorias de recebimento de reclamações e seu tratamento individualizado. No que tange à identificação do reclamante ou usuário, os problemas podem ser separados em reclamações e denúncias.

As denúncias distinguem-se das reclamações por não necessitarem da identificação do usuário para a sua solução ou por não apresentarem benefício direto ao reclamante. Por exemplo, se um morador informa que seu vizinho está fazendo uma ligação clandestina de energia (“gato”), não é necessária a identificação do morador, bastando apenas a identificação do vizinho.

Adicionalmente, o morador não será diretamente beneficiado pela ação da concessionária.

A classe “prestação de informações e esclarecimentos” relaciona-se com toda ação que objetive informar individualmente um usuário em decorrência de uma solicitação feita.

A classe “acolhimento de opiniões”, como críticas, elogios e sugestões, diverge não tanto na natureza da demanda apresentada, mas na ação tomada pela ouvidoria. Se na solução de problemas, o objetivo é resolver um caso em particular, no acolhimento de opiniões o destino dado às críticas, elogios e sugestões é a modificação de práticas ou produtos da instituição possibilitando a melhoria contínua dos serviços prestados e/ou dos produtos ofertados (PINHO, 2002, p. 13).

Nesse contexto, surgem determinados questionamentos feitos por Vismolina (2000), cujas idéias foram sintetizadas e são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Funções e deveres das ouvidorias das Agências Reguladoras

O Que Faz?
<ul style="list-style-type: none"> • representa os cidadãos e as instituições envolvidas; • viabiliza um canal direto de comunicação entre as instituições e os cidadãos; • atua na melhoria da qualidade dos serviços prestados; • agiliza a transferência de informação; • encaminha as questões apresentadas às áreas responsáveis pela solução; • atua na prevenção e solução de conflitos; • estimula a participação do cidadão, principalmente; • garante os direitos dos envolvidos no processo; • elabora relatórios a partir dos dados levantados com objetivo de auxiliar as atividades de regulação e gestão dos serviços.
Como Age?
<ul style="list-style-type: none"> • mediante solicitação de informação e documentos aos órgãos relacionados; • mediante reuniões e conversas informais; • solicita esclarecimentos e os repassa, possibilitando a transferência das informações; • propõe modificações para melhoria; • realiza pesquisas de satisfação e consultas públicas; • realiza audiências públicas.
Deve
<ul style="list-style-type: none"> • responder sempre às solicitações dos requerentes; • atender com cortesia e respeito; • agir com integridade e transparência, imparcialidade e justiça; • zelar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade da administração pública; • desenvolver suas atividades com ética e acurácia.

Ao se pronunciar sobre o assunto, de forma resumida, Santos (2007, p. 8) define as atribuições da ouvidoria como:

Formular e receber denúncias e reclamações, elaborar relatórios de avaliação crítica de desempenho, sugerir mudanças na política institucional e em sua operacionalização, garantir o acesso à informação e a transparência da gestão pública, viabilizar o exercício da cidadania participativa e atuar na mediação de conflitos.

Competência da ouvidoria

A competência do setor de ouvidoria de uma Agência Reguladora é definida, geralmente, na sua própria lei de criação, juntamente com as atribuições a elas inerentes.

Além da lei de criação, podem ser editadas outras normas ou resoluções regulamentares, sobre as atribuições especificadas do sistema de ouvidoria da Agência Reguladora, de acordo com os arranjos institucionais deste sistema.

Atualmente, pode-se encontrar uma série de arranjos institucionais nas Agências Reguladoras existentes. Estes arranjos variam, sobretudo, quanto a posição hierárquica e, conseqüentemente, a autonomia do sistema de ouvidoria. Podem-se citar como principais exemplos de organização hierárquica os dois casos apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Arranjos institucionais dos sistemas de ouvidoria das Agências Reguladoras

Caso 1
Setor de ouvidoria dotado de uma diretoria própria, sendo o ouvidor, detentor de cargo de diretor, vinculado diretamente ao maior nível hierárquico da Agência Reguladora.
Caso 2
Setor de ouvidoria vinculado a alguma gerência da Agência Reguladora, com caráter executivo, sem autonomia decisória, funcionando somente como ferramenta para o desenvolvimento das atividades de regulação da gerência específica.

Quanto à área de atuação, o sistema de ouvidoria da Agência Reguladora tem como principal foco assuntos relacionados aos serviços prestados pela concessionária. No entanto, desde que o conceito esteja devidamente diferenciado internamente, nada impede que o mesmo órgão possa exercer o papel de ouvidoria da sua própria instituição, utilizando a infra-estrutura já existente. Isso é muito comum, principalmente no contexto das Agências de menor porte, as quais apresentam uma demanda pequena de reclamações dos seus próprios serviços, tornando desnecessária a existência de se-

tores distintos para cada foco de atuação, ou seja, as funções da ouvidoria dependem do contexto de cada Agência e das atribuições estabelecidas nas respectivas leis de criação, estrutura e normas internas.

Mecanismos de atuação da ouvidoria

De modo geral o sistema de ouvidoria das agências de regulação pode ser caracterizado por dois objetivos principais, explicados por Lehfeld (2007):

- a) Registrar as solicitações e levá-las aos órgãos competentes para a tomada de ações e, se for o caso, penalizar os prestadores de serviços descumpridoras do seu dever legal.
- b) Proporcionar formas de participação coletiva mediante reuniões nas quais se discutem o desenvolvimento do serviço público, bem como suas condições de fornecimento.

Assim, consoante se verifica, o atendimento aos usuários pode ser dividido em duas classes bem distintas: atendimento individual (mediação de conflitos individuais) e atendimento coletivo (coleta de informações gerenciais).

Entretanto, as ferramentas utilizadas para cada tipo de atendimento são diferenciadas. Como defendido por Oliveira (2000), devem ser criados canais adequados para que todos façam suas reivindicações e possam auferir as informações desejadas. Os canais usualmente empregados dentro dos sistemas de ouvidoria, para comunicação com os envolvidos, são apresentados no Tabela 3.

Tabela 3 – Mecanismos de comunicação das ouvidorias das Agências Reguladoras

Mecanismos de Acesso Individual
<ul style="list-style-type: none"> • Serviço telefônico gratuito voltado para o atendimento dos usuários; • recebimento de reclamações por meio de carta, ofícios, <i>e-mail</i>, fax e pessoalmente.
Mecanismos de Acesso Coletivo
<ul style="list-style-type: none"> • audiências públicas; • pesquisas de satisfação; • consultas públicas.

Fundamentos dos Mecanismos de Acesso Individual

Conforme Oliveira (2000), o sistema deve contar com regras básicas bem definidas, tecnologia apropriada e muito bom senso por parte dos ouvidores. Segundo o autor, a forma de atendimento é fundamental. atendimentos padronizados e impessoais denotam frieza. Assim, um atendimento diferenciado, reconhecendo a personalidade da reclamação, leva o reclamante a perceber o comprometimento da instituição, e contribui para controlar impulsos agressivos.

Como observado, os atendimentos individuais, na sua grande maioria, são ocasionados por conflitos de interesses entre os envolvidos. Logo, as ferramentas, métodos e pessoas do sistema de ouvidoria devem estar preparadas para lidar com situações de mediação.

Principais regras

A exemplo de todo departamento de qualquer instituição, o sistema de ouvidoria deve ser organizado com base em regras e procedimentos que propiciem o conhecimento do seu fluxo de trabalho, por todas as pessoas, interna e externamente à instituição.

Tal atitude auxilia na transparência das ações, e garante a imparcialidade do ouvidor, independentemente da origem e das causas das reclamações. Deste modo, em caso de mudança dos ouvidores, é possível manter os mesmos procedimentos de trabalho.

Para isso, poderão ser editados manuais ou normas de procedimentos internos, assim como utilizadas ferramentas eletrônicas (sistemas computacionais), que ordenem as ações por meio de fluxos predefinidos.

Como evidenciado, a implantação de ferramentas computacionais representa medida extremamente interessante, pois auxilia no processo de registro das ocorrências e no processamento posterior dos dados.

O procedimento para o atendimento das solicitações recebidas pela ouvidoria, tem como objetivo orientar o responsável pela ouvidoria sobre

a rotina de solicitação e encaminhamento de ocorrências e seu fluxo dentro da Agência.

Segundo Pinho (2002), para que o serviço de ouvidoria possa funcionar é fundamental garantir fácil acesso a ele. O tipo de acesso a ser disponibilizado depende da natureza do serviço prestado. Em geral, as principais formas de acesso à ouvidoria são por meio de contato telefônico ou eletrônico, e pessoalmente.

Concluídos o recebimento e o registro das solicitações no banco de dados da ouvidoria, procede-se ao tratamento da solicitação e ao encaminhamento de tais solicitações às instituições e ou pessoas envolvidas. Como afirma Pinho (2002, p. 30):

Para ordenar as atividades de recebimento, registro e encaminhamento das solicitações pode ser utilizado um sistema de controle de fluxo de trabalho que encaminhe automaticamente as solicitações registradas para os responsáveis por tratá-las. Este sistema é flexível o suficiente para lidar com todas as possibilidades e complexidades envolvidas no tratamento de solicitações de ouvidoria.

Para permitir que todas as solicitações sejam registradas pela Agência, é importante conceber um sistema de fluxo de trabalho informatizado ou *work-flow*. O fluxo de trabalho é o responsável por distribuir as atividades envolvidas em uma solicitação de ouvidoria entre os diversos órgãos envolvidos. Em um sistema tradicional de fluxo de trabalho, os documentos que devem ser analisados e/ou revisados por diversos destinatários são encaminhados em uma seqüência predefinida. Sempre que uma solicitação de ouvidoria é registrada, um novo fluxo de trabalho é iniciado.

Após o registro e classificação das solicitações, é preciso dar seqüência a estas. Idealmente, já existiriam respostas disponíveis associadas aos tipos de solicitação definidos e o único tratamento necessário seria o registro para efeito estatístico. No entanto, muitas solicitações não podem ser respondidas de imediato, pois requerem tratamento na Agência Reguladora, com ou sem interação com os prestadores de serviço.

No fluxo, em cada etapa, uma ou mais pessoas são responsáveis pela realização das atividades. Do mesmo modo, em cada etapa o fluxo possui uma situação, como “Em andamento”, “Encerrado”, entre outros. A citação a seguir corrobora estas palavras:

Muitos sistemas de fluxo de trabalho são construídos tendo como base ferramentas de troca de mensagens que possuem facilidades para a anexação de documentos e o envio dos mesmos a destinatários selecionados. Neste tipo de configuração, para cada atividade que deve ser executada, é enviada uma mensagem para o responsável por concluí-la (NIELSEN apud PINHO, 2002, p. 31).

De acordo com Pinho (2002), vários caminhos podem ser seguidos conforme resultado da última atividade concluída ou de dados específicos para cada execução do fluxo de trabalho informatizado. É importante, porém, definir papéis organizacionais onde cada pessoa será identificada como responsável pela atividade, para que os fluxos de trabalho possam se adequar facilmente às mudanças de pessoal ou serem direcionados para qualquer uma das pessoas capazes de executar determinada tarefa. Desta forma, as tarefas podem ser encaminhadas para o chefe maior ou para um membro subordinado.

Ainda segundo a mesma fonte, outra vantagem de um sistema informatizado reside no fato de que a qualquer momento os envolvidos dispõem dos dados relativos à solicitação da ouvidoria então tratada. Isto é possível, pois os dados relativos a uma solicitação, como, por exemplo, sua classificação, ou os dados de identificação e endereçamento do solicitante estão armazenados em um banco de dados e são manipulados mediante aplicação específica.

Na seqüência, mostra-se um exemplo de procedimento padronizado para atendimento das solicitações da ouvidoria. O objetivo deste procedimento é aumentar a eficiência no atendimento e garantir sua padronização. Como se sabe, os procedimentos e ações a serem tomados pelas ouvidorias das Agências Regulares dependem do tamanho, estrutura organizacional

e filosofia de cada Agência. No entanto, os princípios são semelhantes. Assim, poder-se-ia propor como fluxograma básico para um sistema de ouvidoria o apresentado na Figura 1 e na Tabela 4.

Figura 1 – Proposta de fluxograma das ações do sistema de ouvidoria

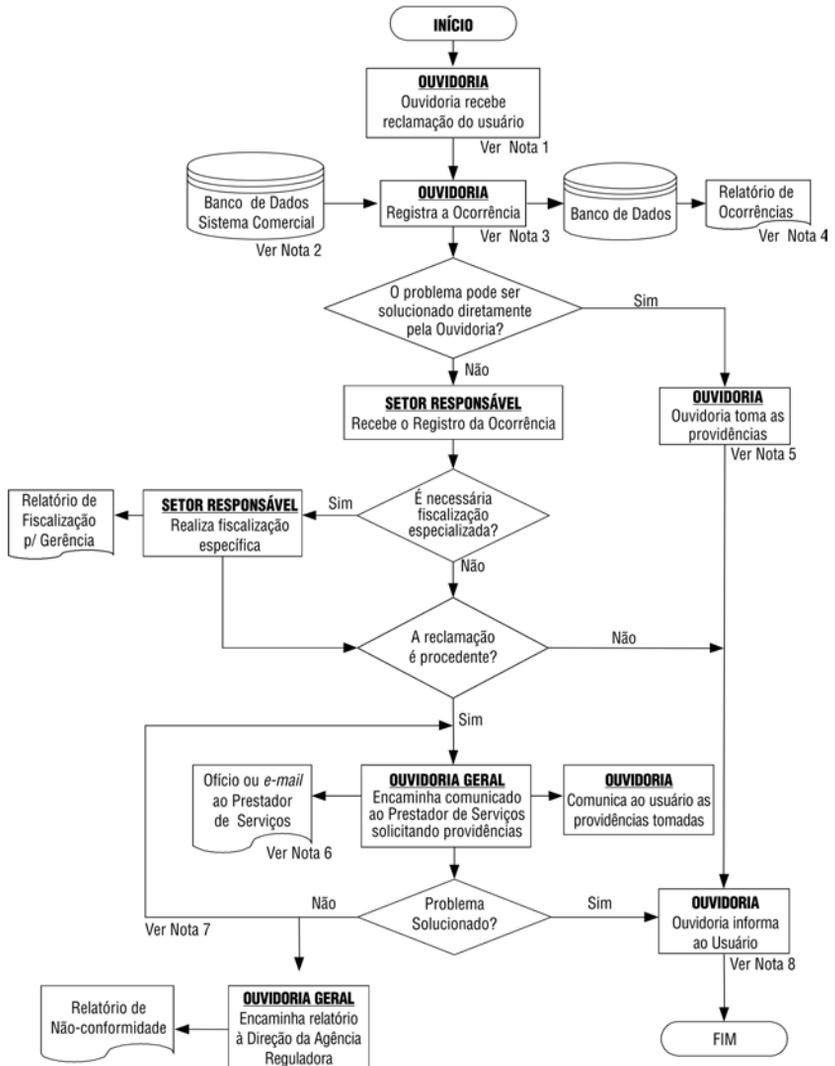


Tabela 4 – Notas explicativas da Figura 1

Nota 1	A área de ouvidoria recebe as reclamações do usuário, via: <ul style="list-style-type: none"> • Telefone • <i>E-mail</i> • Carta / Memorando / Ofício • Pessoal.
Nota 2	A área de ouvidoria efetua pesquisa no banco de dados do prestador de serviços ou investiga as informações necessárias; A pesquisa é realizada por: <ul style="list-style-type: none"> • Nome do usuário • Endereço • Matrícula • Localização
Nota 3	Todas as etapas para a solução do problema são registradas no Sistema de Registro de Ocorrências da ouvidoria; Registros utilizados: <ul style="list-style-type: none"> • Ordem de Serviço (O.S.) • Relatório de Ocorrência – Ouvidoria • Registro de Ocorrência Para essa etapa é fundamental a utilização de um sistema computacional (Ver Anexo 1).
Nota 4	Mensalmente, são emitidos relatórios dos atendimentos feitos pela ouvidoria, obtidos através dos registros armazenados.
Nota 5	A ouvidoria toma as providências necessárias e soluciona os problemas entre o prestador de serviços e usuário, dá retorno ao usuário e encerra o atendimento. A área de ouvidoria procura auxiliar o usuário.
Nota 6	O setor ao qual a ouvidoria é subordinada encaminha a ocorrência ao prestador de serviços para providências, por meio de ofício, <i>e-mail</i> ou qualquer forma documental.
Nota 7	O problema retorna ao processo e é solicitada providência ao prestador de serviços, até solucioná-lo.
Nota 8	O retorno ao usuário é feito preferencialmente da mesma forma que o documento solicitante (via <i>e-mail</i> / telefone).

Observação Geral: Todas as ocorrências/ações/providências tomadas devem ser devidamente registradas na respectiva ocorrência.

Necessidades físicas e tecnológicas

Para atender a estas necessidades, o número de ouvidores dependerá da forma de organização do sistema de ouvidoria e da demanda da Agência Reguladora.

Tradicionalmente os sistemas de ouvidoria são organizados de forma a possuir um ouvidor-chefe, apoiado por uma equipe, incumbida do atendimento telefônico e do registro de reclamações. Assim, o dimensionamento da equipe de atendentes depende somente da demanda de ligações ou comunicações e do tempo de espera pretendido para os atendimentos.

O espaço físico para implantação de uma ouvidoria deverá estar relacionado ao número de atendentes e ser no mínimo, suficiente para, a instalação de um call center e de um espaço para o ouvidor-chefe.

Contudo, cada posto de ouvidoria do *call center* deve contar com computador em rede, dotado de acesso ao sistema de ouvidoria, aos dados pertinentes usados como subsídio no esclarecimento de dúvidas dos usuários; deve dispor também de instrumentos de comunicação interna ágil como: *e-mail*, *messenger*, sem mencionar, obviamente, o telefone.

Perfil do ouvidor

No referente às características psicológicas exigidas do ouvidor, Giangrande (2000) menciona as seguintes, expostas na Tabela 5:

Tabela 5 – Características psicológicas relevantes do ouvidor

• equilíbrio emocional	• adaptabilidade
• pró-atividade	• empatia
• persuasão	• análise crítica
• tenacidade	• autodesenvolvimento
• espírito empreendedor	• conhecimento do negócio

Com base nos conceitos apresentados por Vismona (2000), podem-se relacionar como principais características gerais do ouvidor as constantes do Tabela 6.

Tabela 6 – Perfil do ouvidor

• ser paciente no trato com o público
• ter capacidade de negociação, para administrar conflitos
• ser colaborativo e cortês
• conhecer intimamente os serviços prestados e os aspectos técnicos fundamentais
• ser pró-ativo
• ter um bom relacionamento interno na instituição prestadora dos serviços e na Agência Reguladora
• evitar postura de agente de punição, adotando uma postura mais pedagógica do que contestatória, apresentando ao cidadão seus direitos e deveres
• agir com empatia
• agir com autonomia
• proceder eticamente
• buscar credibilidade e confiabilidade (sigilo)
• executar suas tarefas com transparência
• ser imparcial
• ter boa comunicação e relacionamento interpessoal e possuir, sobretudo, bom senso

Logo, conforme se percebe, o êxito do sistema de ouvidoria está diretamente relacionado à competência do ouvidor (sobretudo o ouvidor-chefe), e uma tarefa crítica é a escolha da pessoa detentora de condições técnicas e emocionais para assumir tal cargo.

Suporte relacionado a assuntos técnicos específicos

Em vários momentos, em especial na mediação de conflitos, em virtude da complexidade dos processos, a ouvidoria poderá necessitar de apoio

técnico de áreas específicas da Agência Reguladora. Tal dinâmica deve ser estruturada de forma ágil e pouco burocratizada.

Também é fundamental serem repassadas informações sempre verdadeiras e pautadas em argumentos técnicos coesos, pois como muitas vezes os solicitantes não possuem conhecimento técnico sobre o assunto, informações equivocadas ou imprecisas comprometem o ouvidor.

Assim, o ouvidor deve possuir autonomia para solicitar diretamente ao setor responsável as devidas informações. Desse modo, ele evitará passar por vários níveis hierárquicos, desburocratizando e reduzindo a morosidade da ação. Deve-se lembrar sempre que a agilidade na resposta ao cidadão demonstrará rapidez e eficiência, com repercussão indiscutível na imagem da instituição.

Gestão do sistema de ouvidoria

Uma das formas mais eficientes de se fazer o acompanhamento do processo operacional é mediante a utilização de indicadores gerenciais. Estes, além de fornecerem informações operacionais do sistema de ouvidoria, também possibilitam a obtenção de informações norteadoras para o processo regulatório, como um todo.

Assim, o estabelecimento de indicadores, o processamento dos dados registrados e a reavaliação periódica dos padrões de qualidade dos serviços do sistema de ouvidoria apresentam-se como uma ferramenta gerencial de extrema relevância para sua gestão, objetivando seu contínuo aprimoramento.

Para isso, se faz necessária a edição de um **relatório de indicadores**, com periodicidade mínima anual, devendo conter, no mínimo, os seguintes indicadores:

- a) o número total das demandas recebidas;
- b) o número total das demandas recebidas em cada mês por grupo de usuários;
- c) o número total das demandas recebidas por categoria, como: reclamações, sugestões, consultas e elogios;

- d) o número total das demandas recebidas de acordo com a forma de contato, como: pessoalmente, *e-mail*, telefone/fax, entre outros;
- e) indicadores da distribuição espacial dos usuários da ouvidoria;
- f) indicadores de tempo de atendimento;
- g) indicadores do grau de satisfação dos manifestantes com o serviço prestado pelo sistema de ouvidoria;
- h) indicadores da publicidade do serviço de ouvidoria;

Fundamentos dos Mecanismos de Acesso Coletivo

No intuito de possibilitar a transferência de informações de interesse coletivo, assim como a participação nas decisões estratégicas que possam afetar a qualidade ou as tarifas dos serviços prestados, o sistema de ouvidoria, dentro das Agências Reguladoras, pode lançar mão de mecanismos de ouvidoria coletiva. Entre esses mecanismos, as audiências públicas e as consultas públicas sobressaem como métodos eficazes e abrangentes de participação.

Audiência pública

Considera-se a audiência pública um meio de participação e de controle popular da administração pública no Estado Social e Democrático de Direito. É pela audiência pública que o cidadão troca informações com o administrador e exerce sua cidadania. Trata-se de uma instância no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, por meio da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas sujeitas a sofrer reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É por meio dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, pois têm caráter apenas consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

A audiência pública tem origem no direito anglo-saxônico, fundamen-

tado no direito inglês e no princípio de justiça natural, e no direito norteamericano, ligada ao princípio do devido processo legal (*due process of law*).

Este tipo de audiência possui fundamento duplo: serve, de um lado, ao interesse público com vistas a não se produzir atos ilegítimos; e ao interesse dos particulares em influenciar com seus argumentos e provas antes da tomada de uma decisão importante; e, ainda, serve para diminuir o risco de erros de fato e de direito pelas autoridades públicas, com conseqüente eficácia de suas ações e consensos possíveis de ser obtidos na comunidade.

Segundo Gordillo (1998), nove princípios gerais regem o instituto da audiência pública: o devido processo, a publicidade, a oralidade, o informalismo, o contraditório, a participação, a instrução, o impulso de ofício e a economia processual. Na seqüência, o autor expõe aspectos sobre os princípios do devido processo legal e a publicidade. Pelo devido processo, a audiência é espécie processual administrativa, e também deve respeitar as garantias do devido processo, cercado do contraditório e da ampla defesa.

Ao se referir a audiência pública, Soares (2008) enumera como principais traços desta a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos.

Em resumo, a audiência pública é instrumento de conscientização comunitária e funciona como veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público. Diante de tamanha importância, esta institucionalização da participação popular não deve restringir-se à letra da lei, mas ampliar-se no espírito dos povos.

Consulta pública

Por consulta pública ou pesquisa de satisfação entende-se um mecanismo para colher contribuições tanto de setores especializados quanto da sociedade em geral, os quais irão orientar as diversas decisões administrativas que tenham impacto sobre a sociedade no campo da prestação de serviços públicos.

A ferramenta de consulta pública abre a possibilidade de intensa discussão sobre diversos temas e, desse modo, propicia a vasta participação da so-

cidade. Por meio da consulta pública o processo de decisão administrativo torna-se democrático e transparente para a sociedade.

Portanto, a consulta pública é uma forma de conhecer a vontade popular, materializando a participação da sociedade nas decisões, de modo a fazê-las mais transparentes e legítimas.

Considerações Finais

A ouvidoria constitui uma ferramenta de extrema importância dentro das Agências Reguladoras, e proporciona o atendimento direto aos interesses dos usuários, além de apresentar mecanismos coletivos de participação coletivos e indicadores gerenciais relevantes para o norteamto das linhas de ação das Agências, junto ao prestador dos serviços.

Como evidenciado, o entendimento dos diferentes tipos de ouvidorias e, principalmente, das diferenças entre as ouvidorias institucionais e as ouvidorias de regulação, é fundamental para a implantação e funcionamento dos sistemas de ouvidoria das Agências Reguladoras.

Percebe-se a relevância do estabelecimento de parâmetros quantitativos gerenciais, expressos, muitas vezes, na forma de indicadores, com o objetivo de promover o contínuo aprimoramento dos serviços de ouvidoria, e subsidiando a elaboração do plano de trabalho da Agência Reguladora.

É louvável a incitativa da ABAR de concretizar esta publicação sobre Normas de Referência para as Agências Reguladoras, em consonância com as diretrizes propostas pela Lei nº 11.445/07. Iniciativas como esta fortalecem as atividades de regulação, em nível nacional, e possibilitam às novas Agências Reguladoras em formação, iniciar suas atividades pautadas nas experiências bem-sucedidas até hoje verificadas.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático:** a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado

e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 141-199.

BASTOS, M. A. **A ouvidoria pública no Paraná**. Monografia do Curso de Especialização em Administração Pública. UNBRASIL. Curitiba, PR, 2006.

GIANGRANDE, V. **A ouvidoria no Brasil: o *ombudsman* na iniciativa privada e o exercício da ética**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

GLEIZER, S. **As negociações necessárias na regulação de serviços públicos concedidos**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, oct. 2005.

GORDILLO, A. **Tratado de derecho administrativo**. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

LEHFELD, L. S. Instrumentos de acesso às agências reguladoras. Proteção aos usuários de serviços públicos no país. **Revista Jurídica da FAFIBE**. ano I, n 1, 2007.

OLIVEIRA, J. E. **A ouvidoria no Brasil: A ouvidoria e a administração pública**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

PINHO, R. **Integração dos processos de ouvidoria de uma agência reguladora com os agentes reguladores – O caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL**. Dissertação de Mestrado em Regulação da Indústria de Energia Elétrica: Universidade de Salvador. Salvador – BA. 2002.

PRADO, O. **Agência reguladora e transparência à disponibilização de informações pela ANEEL**. Artigo da Biblioteca Jurídica Sobre Corrupção. 2006. Disponível em: <<http://vc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1802/1/31599.pdf>>.

SANTOS, A. **Ouvidoria pública: uma ferramenta para o fortalecimento da democracia**. Apresentação. 2007.

SILVA, M. G. R. R. Ouvidoria – Instrumento promotor da cidadania e da eficiência do serviço público – Estudo de caso: Ouvidoria da ARPE. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 5., 2007, Recife. **Anais...** Recife: Associação Brasileira de Agências de Regulação: 2007.

SOARES, E. **A audiência pública no processo administrativo.** Disponível em: <[http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145 - 56k](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145-56k)>. Acesso: em 26 jun. 2008.

VISMONA, E. L. **A ouvidoria no Brasil:** a ouvidoria no Brasil e seus princípios. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

Anexo 1 – Proposta de banco de dados para registros de solicitações da ouvidoria

1. Data:	Extravasamento reservatório
2. Assunto:	Falta de água
3. Número da Ordem de Serviço:	Fatura
4. Dados do Usuário:	Furto de água/ligação clandestina
Nome:	Informações
Endereço:	Leitura
Bairro:	Ligação de água/esgoto
Telefone:	Outros
Matrícula:	Pressão na rede
<i>E-mail:</i>	Pressão cavalete/ramal
5. Tipo de Entrada:	Religação água/esgoto
E-mail:	Reparcelamento
Pessoalmente:	Repavimentação
Telefone:	Serviço mal-executado
6. Motivo de Ocorrência:	Vazamento ramal/cavalete
Denúncia	Vazamento esgoto
Informação	Vazamento na rua
Reclamação	8. Tipo de Pavimento:
Solicitação	Não informado:
Sugestão	Asfalto:
7. Tipo de Ocorrência:	Lajota:
0800	Paralelepípedo:
Aferição/substituição de hidrômetro	Sem pavimento:
Atendimento comercial	9. Documento Anexo:
Água barrenta/suja	10. Pode ser Solucionado pela Ouvidoria?
Cadastro comercial	() sim () não
Cobrança indevida	11. Necessita Fiscalização <i>in loco</i>?
Colocação de lacre	() sim () não
Conserto de cavalete	12. Observações:
Corte da ligação de água	13. Prazo de Resposta do Prestador:
Corte indevido	14. Providências e Resposta do Prestador:
Demora na execução do serviço	15. Documento Anexo:
Denúncia	16. Prazo de Execução:
Deslocamento de cavalete/ramal	17. Histórico:

11

NORMATIZAÇÃO TARIFÁRIA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AS DISCUSSÕES NO ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Maria Ângela Albuquerque de Freitas

Analista de Sistemas, com Especialização em Gestão da Tecnologia da Informação e em Regulação, Defesa da Concorrência e Concessões, Técnica Reguladora da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE.

Andréa Campos Barbosa

Bacharela em Ciências Contábeis, Técnica Reguladora – ARPE.

Introdução

A Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) estabelece como diretrizes gerais para a estrutura tarifária as seguintes: prioridade para o atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública; ampliação do acesso aos serviços dos cidadãos e das localidades de baixa renda; geração dos recursos necessários para a realização dos investimentos, objetivando o cumprimento de metas e objetivos do serviço; inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços; estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Com base nessa orientação, compete à entidade reguladora atuar mediante edição de normas nas dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços sobre regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisão das tarifas.

Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária, via mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade é um dos objetivos da regulação, explicitados na Lei Nacional de Saneamento Básico.

Desse modo, ficam evidenciados três aspectos fundamentais, relacionados com a regulação tarifária: a) o conceito e o entendimento a respeito do equilíbrio econômico-financeiro; b) a definição de modicidade tarifária, em especial sob a ótica da capacidade de pagamento dos consumidores; e c) a determinação das condições de eficiência e eficácia dos serviços.

No que se refere ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, já previa a utilização de mecanismos tarifários para sua manutenção (§ 2º do art. 9º). Entretanto a referida lei não conceituava o “equilíbrio econômico-financeiro”, nem caracterizava o que seria um “desequilíbrio” contratual.

No entendimento de Schumacher (2003), um sistema econômico encontra-se em equilíbrio se, para cada um dos seus agentes, os benefícios gerados por suas decisões não forem inferiores aos custos por estas ocasionadas. Mas isso só é verdade se as noções de custo e benefício forem interpretadas de modo abrangente, podendo referir-se a avaliações subjetivas elaboradas pelos próprios agentes.

Na visão de Vasconcelos (2004), a modicidade tarifária é um dos requisitos exigidos para se ter a prestação de um serviço público adequado. Conforme o autor considera, as tarifas serão módicas quando não impedirem que as classes mais necessitadas da prestação do serviço tenham acesso a ele.

O serviço adequado, por sua vez, foi definido na Lei de Concessões (§ 1º do art. 6º) como “aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária”.

Nesse contexto, uma tarifa módica pode ser entendida como aquela que viabiliza os serviços prestados por empresas que trabalham com custos eficientes e realizam investimentos prudentes.

A eficiência de uma firma é dada, fundamentalmente, por dois componentes: a) eficiência técnica, que reflete a habilidade da firma em obter o máximo produto a partir de um dado conjunto de insumos (minimização dos custos); e b) eficiência alocativa, que reflete a habilidade da firma em usar os insumos em proporções ótimas, dados os preços relativos e a função de produção (igualdade dos custos marginais e dos produtos marginais). Estas duas medidas são combinadas para expressar uma medida da eficiência econômica.

Por tarifas entende-se o instrumento preferencial à disposição dos reguladores para a obtenção de eficiência no uso dos recursos e de outros objetivos da regulação (TUROLLA, 2007). Dessa forma, não é necessário enfatizar a posição-chave da tarifa no regime de concessão: a um tempo, ela é o instrumento que garante o retorno do capital investido pela concessionária e a variável que define a possibilidade de acesso dos usuários ao serviço prestado (JOHNSON et al., 1996, apud DOLABELLA, 1999).

Serão abordados neste capítulo, de forma resumida, os aspectos fundamentais teórico-conceituais que permeiam a questão das tarifas, partindo-se dos dois principais modelos de regulação tarifária aplicáveis aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: taxa de retorno e preço-teto. Em seguida será contextualizada a estrutura tarifária das companhias de saneamento estaduais. Ao final do capítulo, será inserida uma visão preliminar do uso do sistema preço-teto ao setor de saneamento, que embasou a Norma Tarifária de Referência proposta neste livro, utilizando como paradigma a experiência do setor elétrico.

Não se tem, entretanto, qualquer pretensão de esgotar o assunto, pois, diante do momento especial, quando grandes avanços são esperados para o setor, busca-se primordialmente contribuir para ampliar discussões no âmbito das Agências, como parte de uma estratégia de fortalecimento dos reguladores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Fixação de Tarifas

Para ampliar a compreensão acerca da tarifação eficiente serão apresentadas a seguir algumas definições baseadas no trabalho de Moreira (1998).

Tarifação pelo custo médio

Sob regulamentação, os preços podem ser estabelecidos por meio do rateio dos custos, calculando-se todos os gastos incorridos na produção do serviço e dividindo-se pela quantidade produzida. Isto resulta no custo médio do produto.

Uma das principais críticas direcionadas a este método é inexistir nele incentivos para a firma minimizar custos, gerando assim uma ineficiência produtiva, em face da remuneração garantida dos investimentos e do repasse de custos, muitas vezes desnecessários, para os consumidores. Outro ponto é que ele induz uma possibilidade de sobrecapitalização, além de acarretar elevados custos de regulação, em virtude da quantidade de informações exigidas para se avaliar os itens a serem considerados no cálculo da tarifa (SANTANA e MUNDURUCA, 2008).

Tarifação pelo custo marginal

O estudo de tarifas referenciado ao custo marginal originou-se da necessidade de encontrar preços que maximizassem o bem-estar social e promovessem uma alocação eficiente dos recursos.

O custo marginal de curto prazo é o custo do atendimento de uma unidade adicional de demanda, ou seja, no caso de um sistema de abastecimento de água existente, o atendimento da demanda adicional é feito apenas com gastos de operação e manutenção referentes a esta unidade.

Contudo, neste tipo de tarifação nos serviços de saneamento, onde imperam grandes custos fixos e baixos custos marginais, há uma deficiência, qual seja, não se levando em conta os custos fixos, os preços não permitiriam a repetição dos investimentos necessários à ampliação dos sistemas para atender às demandas futuras.

Tarificação pelo custo médio incremental de longo prazo

A necessidade de encontrar preços que reflitam o custo de produção eficiente levou os especialistas a utilizarem o conceito de custo médio incremental de longo prazo, o qual incorpora os custos dos investimentos. Na utilização deste conceito, há grande vantagem, pois, por relacionar em sua composição os custos de investimentos ainda por realizar, estes não trazem embutidos possíveis ineficiências e desperdícios.

Segundo Kerf et al. (1998), apud Marinho (2006), o estabelecimento de preços com base nos custos dos serviços admite várias possibilidades de tarifas: *flat rate*, *fixed per-unit rate*, *value-of-service pricing*, *two-part tariffs*, *declining block tariffs* e *increasing block tariffs*.

A *flat rate* (*flat fee*) consiste em se cobrar um preço fixo dos usuários, independentemente da quantidade consumida.

A *fixed per-unit rate* refere-se à cobrança dos serviços por unidade consumida, de forma independente dos custos marginais.

Na *value-of-service pricing* são consideradas as características tanto da demanda quanto dos custos. É uma regra difícil de implementar, principalmente pela dificuldade de se avaliar como a demanda varia com o preço.

Quanto a *two-part tariffs*, consiste na cobrança de uma tarifa em duas partes: uma fixa e uma por unidade consumida. Enquanto a parcela da tarifa cobrada por unidade consumida pode ser estabelecida de acordo com o custo marginal, a parcela fixa é utilizada para cobrir os custos fixos.

Já a *declining block tariffs* consiste no estabelecimento de preços que declinam com o aumento da quantidade consumida.

Na *increasing block tariffs* os preços aumentam com a quantidade consumida, sendo possível que uma parcela da tarifa seja fixa e outra cobrada de acordo com o aumento do consumo.

Regulação pela Taxa Interna de Retorno (Custo do Serviço)

Até o início dos anos 1980 o método mais empregado na maioria dos países era a regulação tarifária de acordo com o custo do serviço, também

denominada regulação por taxa interna de retorno. Esse mecanismo visa garantir, para a firma regulada, preços que remunerem os custos totais e contenham uma margem de lucro que proporcione uma taxa interna de retorno adequada à continuidade da produção dos bens e/ou serviços.

Como destacam Saintive e Chacur (2006), permanecem cinco dificuldades técnicas significativas, apesar do longo período de uso desse método. A primeira refere-se à dimensão do capital investido, comumente denominada de base de remuneração dos ativos. Para determinar esta base devem ser respondidas questões como: Quais são os ativos que formarão a base de cálculo do valor da empresa? Qual o critério para que um ativo seja incorporado, e mais, que este ativo seja definido como útil para prosseguimento das atividades e necessidades de investimento da firma?

A segunda consiste em determinar a taxa interna de retorno que remunerar adequadamente a firma conforme os investimentos realizados. Embora a solução encontrada seja a determinação do custo de capital da empresa, essa determinação depende do método empregado pelo regulador para o cálculo desse custo.

A terceira dificuldade relaciona-se com a questão da assimetria de informação, pois a avaliação das despesas operacionais requer uma boa contabilidade regulatória e um alto conhecimento técnico do processo produtivo do setor regulado.

A quarta diz respeito à necessidade de estimativa correta da demanda por parte do regulador. Segundo os autores, para determinar o preço que compense os custos operacionais mais a remuneração do capital investido, o regulador necessita de informação perfeita sobre a demanda do setor com vistas a evitar revisões frequentes da taxa interna de retorno permitida.

Por último, ao garantir uma taxa interna de retorno mínima, o método não induz as empresas à busca da eficiência produtiva.

De acordo com a análise apresentada por Jouravlev (2001), o estabelecimento de tarifas num sistema de regulação por taxa interna de retorno acontece, de modo geral, em duas etapas. Na primeira, estima-se a receita

total para a cobertura integral dos custos operacionais. Na segunda, se determinam os níveis de preços relativos na estrutura tarifária.

Para obter a receita total, geralmente são observados os custos de operação históricos em algum período de referência – freqüentemente doze meses – e se determina o nível de remuneração sobre os investimentos feitos anteriormente. Os custos operacionais compreendem os custos de funcionamento e manutenção, além da depreciação e impostos. Esses custos podem ser ajustados, desconsiderando-se despesas injustificadas e utilizando-se projeções de inflação e possíveis choques futuros exógenos. Em seguida, o regulador determina uma taxa de retorno, considerada razoável para o capital investido. Assim, o nível de custo permitido mais a taxa de retorno aplicada ao estoque existente de capital determinam as exigências de receita da firma.

A fixação de uma taxa de retorno sobre o capital que possa ser considerada justa e razoável é a questão fundamental para a regulação pelo custo do serviço. Ainda segundo Jouravlev (2001), os reguladores têm utilizado, em geral, os seguintes enfoques para calcular a taxa de rentabilidade: a) o padrão de benefícios comparáveis (*comparable earnings standard*); b) o modelo do fluxo de caixa descontado (*discounted cash flow model*); c) a abordagem do prêmio de risco (*risk premium approach*); e d) o modelo de determinação de preços dos ativos de capital (*capital asset pricing model*). Entretanto, podem ser adotados mais de um desses métodos para a determinação da taxa de retorno, desde que a taxa definida possa ser considerada justa e razoável pelos envolvidos com a prestação dos serviços.

Na regulação pela taxa interna de retorno ou custo do serviço, a principal vantagem é a segurança por ela proporcionada, ao acarretar menores custos de capital, assegurando o reembolso das despesas da firma e a obtenção de retorno adequado sobre o capital investido.

A Regulação por Incentivo

A regulação por incentivo, desenvolvida na Inglaterra, surgiu com a necessidade de se criar novos métodos regulatórios para corrigir as deficiências

do regime do serviço pelo custo e minimizar a assimetria de informação.

Segundo Nascimento e Queiroz (2001), a regulação econômica britânica munuiu-se de duas ferramentas inovadoras: o sistema *price cap* (preço-teto) que determina o limite máximo das tarifas considerando os custos de longo prazo, estabelecidos a partir das metas de expansão, qualidade dos serviços e em taxa de retorno razoável. Nesse sistema, se o prestador é capaz de reduzir os seus custos em níveis inferiores aos esperados, os ganhos de produtividade são considerados lucros adicionais decorrentes da sua eficiência operacional.

A outra ferramenta adotada é o sistema *yardstick competition* (competição comparativa), o qual fixa parâmetros baseados no desempenho médio de empresas modelo ou fictícias, usadas para a comparação com o desempenho real das concessionárias.

O sistema *price cap* (preço-teto)

Em condições de concorrência perfeita ou nos mercados ditos perfeitamente contestáveis¹, as firmas são compelidas a obter ganhos de produtividade e transferi-los aos seus clientes, sob a forma de preços reais menores, após ajustes para aumentos inevitáveis dos fatores de produção (insumos).

Em mercados competitivos, nenhuma empresa individualmente tem poder para fixar seus preços e confronta o preço ditado pelo mercado como um valor ao qual cabe à empresa se adaptar. A busca por maiores lucros por parte da empresa depende basicamente do seu esforço para reduzir custos, ganhar eficiência e inovar gerando melhorias na qualidade ou produtos novos que talvez justifiquem sua ambição de cobrar preços maiores.

A regulação via preço-teto procura trazer para um monopolista o sinal de preço que as empresas competitivas recebem do mercado. Uma regra de

.....
¹ Um mercado é considerado contestável quando, mesmo formado por um pequeno número de participantes (não atomístico) e apresentando economias de escala (custos decrescentes), as firmas não têm condições de formar preço de monopólio dada a ausência de barreiras à entrada ou à saída do mercado. A concorrência potencial garante um resultado competitivo à indústria (MARINHO, 2006).

preço-teto específica a taxa máxima pela qual as tarifas das firmas reguladas podem aumentar como se mercado houvesse.

Quanto à regulação por preço-teto, esta é caracterizada pelo uso de dois mecanismos de recomposição tarifária: o primeiro, denominado reajuste, consiste em corrigir os preços determinados em contrato, mediante aplicação de um indexador baseado em um índice geral de preços, freqüentemente um índice de preços ao consumidor, descontado (ou acrescido) de um fator de produtividade, denominado fator K para a área de saneamento² e fator X para os demais setores regulados. Este fator corresponde ao estímulo para a redução dos custos operacionais da firma regulada. A regulação por preço-teto pode envolver, também, um fator de repasse de custos, não previstos no contrato, para o consumidor, desde que fujam ao controle do prestador de serviços (fator Y). Tem-se, assim, a seguinte fórmula geral para o cálculo do índice de reajuste das tarifas (IRT):

$$\text{IRT} = \text{IPC (índice de preços)} - \text{K (fator de produtividade)} + \text{Y (contingências)}$$

O segundo mecanismo consiste numa revisão tarifária, realizada em períodos prefixados, normalmente quatro ou cinco anos, cujo objetivo é (re)adequar as tarifas a mudanças mais estruturais não corrigidas pela regra de reajuste. No momento da revisão tarifária são estabelecidas novas tarifas com base em custos eficientes, de forma que os consumidores sejam beneficiados pelas reduções de custos e pela maior eficiência obtida pelo prestador de serviços. A remuneração do capital investido na prestação do serviço não é predeterminada (como no regime pelo custo do serviço), mas pode ser acrescida como resultado da redução dos custos de operação, porquanto os contratos prevêem mecanismos voltados a fazer as tarifas permanecerem constantes em termos reais.

Um aspecto essencial de qualquer regime tarifário que limita o preço máximo ou a receita máxima permitida é a avaliação por parte do regulador

.....
 2 A denominação de “fator K” para o setor de saneamento foi encontrada em Jouravlev (2001) e Nascimento e Queiroz (2001).

da existência de custos exógenos à atividade da firma regulada. Conforme Beesley e Littlechild, apud Saintive e Chacur (2006), há inúmeras alternativas para tratar a questão, tais como: a) adotar simplesmente a regra usual IPC – X, que implica um maior risco para a atividade e, conseqüentemente, um maior custo de capital; b) imputar menores valores para o fator X, que funcionaria como um seguro contra o maior risco; c) reduzir o intervalo de revisão tarifária, que inibe o incentivo para a redução de custos; e d) repassar os custos específicos ao consumidor.

As principais vantagens observadas na adoção do regime de preço-teto são: a) incentivos à diminuição dos custos de produção e para o aumento da inovação tecnológica das empresas reguladas, ou seja, há um estímulo à eficiência produtiva; b) redução dos custos regulatórios nos períodos entre as revisões tarifárias, pois caberia ao regulador apenas aplicar a fórmula de preço-teto, cuja principal dificuldade seria definir o valor do fator K; e c) introdução de concorrência nos demais serviços de empresas reguladas, permitindo o controle de preços apenas para os serviços nos quais como monopolista (SAINTIVE e CHACUR, 2006). Segundo esses autores, o maior problema deste regime tarifário é a possibilidade de obtenção de lucros extraordinários pela empresa regulada, mediante uma redução significativa dos níveis de investimento e/ou da qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, conforme Marinho (2006), as desvantagens normalmente atribuídas ao *price cap* decorrem dos maiores riscos assumidos pelos investidores e, conseqüentemente, maiores custos de capital, bem como de uma maior dificuldade de fazer previsões corretas sobre o futuro, porquanto esse esquema exige grande quantidade de informações necessárias para a estimativa de preço real futuro, incrementos de eficiência futuros e também dos investimentos necessários.

O sistema *yardstick competition*

A *yardstick competition* também conhecida como “regulação por comparação” (*yardstick regulation*) ou “competição por padrões” (*yardstick com-*

petition), é uma forma de regulação por meio de incentivos que busca introduzir estímulo à redução de custos entre as empresas, diminuir o risco e reduzir o custo das assimetrias de informação existentes, além de estimular maior eficiência econômica. Esse método pode ser utilizado de forma complementar a qualquer tipo de tarifação, com tendência de sua adoção associada ao *price cap*, no qual o preço-teto estabelecido é aquele necessário para remunerar adequadamente os investimentos da firma.

A remuneração de uma firma é definida de acordo com seu desempenho em relação às outras empresas do setor, observando-se os padrões estabelecidos. Desse modo, ela se torna sensível aos custos e comportamento de suas congêneres (LAFFONT; TIROLE, 1993, apud PIRES; PICCININI, 1998).

Embora a *yardstick competition* represente uma inovação regulatória importante, seu uso é mais adequado quando o mercado apresenta uma quantidade de firmas suficiente para evitar colusão na manipulação de dados entre elas. Contudo, este método envolve elevados custos regulatórios no acompanhamento do desempenho operacional das empresas reguladas e dos custos (WEYMAN-JONES, 1995, apud PIRES; PICCININI, 1998).

No Brasil, algumas experiências recentes de aplicação da *yardstick competition* no setor elétrico têm aprimorado os critérios de comparação entre as empresas com a inclusão de indicadores do nível de renda dos consumidores e parâmetros físicos das redes e plantas das firmas.

O Contexto Tarifário das Companhias Estaduais de Saneamento

O modelo institucional ainda hoje dominante no setor de saneamento foi definido pelo Plano Nacional de Saneamento – Planasa. Conforme previsto, os Estados constituíram empresas públicas ou sociedades de economia mista (Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs), que passaram a prestar o serviço nos Municípios, mediante a celebração de contratos de concessão. Este modelo foi induzido pela União por meio dos critérios para destinação dos financiamentos do FGTS, alocados exclusivamente às empresas estaduais criadas.

O modelo Planasa procurava alcançar a auto-suficiência das CESBs via aplicação do princípio de retribuição do serviço pelo custo e permitir a equidade social pela adoção do subsídio cruzado.

Para Melo e Jorge Neto (2007), o modelo tarifário usado atualmente pelas companhias de saneamento do país consiste numa estrutura relativamente uniforme, a qual combina o modelo da tarifa em duas partes (*two-part tariffs*) com a precificação crescente em bloco (*block-increasing tariffs*). A primeira parte da tarifa corresponde a um valor fixo que embute uma franquia de até 10 metros cúbicos de água ao mês e busca recuperar os custos fixos das empresas. A segunda parte busca atender dois objetivos: a) servir como um esquema de incentivos à racionalização do consumo de água, na medida em que o aumento de consumo é acompanhado por correspondente aumento da tarifa por unidade de consumo; e b) funcionar como o instrumento operacional do mencionado subsídio cruzado, previsto desde o Planasa.

Apesar da grande diversidade de estruturas tarifárias, algumas características comuns são observadas entre as companhias estaduais: a) as tarifas residenciais são estabelecidas em blocos de consumo, cobrados com preços crescentes, no valor mínimo de 10 metros cúbicos por mês, para a conta mensal, na maioria das empresas; b) para os usuários de menor poder aquisitivo existe uma tarifa subsidiada, de forma indireta, comumente denominada "social"; c) as tarifas comercial e industrial são estabelecidas em blocos e cobradas a preços crescentes, com valores superiores às tarifas residenciais, mantendo-se a estrutura estabelecida na década de 1970; e d) para as tarifas de esgoto há uma grande diferenciação de critérios, mas predomina a utilização de um percentual fixo sobre a conta de água, de 100%, na maioria das vezes.

Principais críticas ao modelo Planasa

De acordo com Mello (2001), na atual política tarifária, a lógica de subsídios cruzados existente para a variação de preços por classes de consumidores e faixas de consumo pode ser facilmente contestada. O preço por metro cúbico de água fornecida é diferente, a depender do uso a ser dado à água,

sem haver qualquer razão para se acreditar que o custo de fornecimento de um metro cúbico de água para o comércio seja muito diferente do abastecimento deste mesmo metro cúbico para uma residência ou repartição pública. Essa discriminação de preços por classes de consumidores é feita por considerações de equidade, cuja conveniência política é muito discutível.

É também bastante questionado o fato do serviço de esgotamento sanitário ser cobrado numa determinada proporção do preço da água fornecida (freqüentemente 100%) sem considerar que o custo de coleta e tratamento de 1 (um) metro cúbico de esgoto pode ser muito diferente do custo de produção de 1 (um) metro cúbico de água potável a depender do tipo de esgoto que está sendo coletado. A prática de cobrar pelo esgotamento em função do fornecimento de água vem sendo justificada por não se poder medir o esgotamento.

Ainda de acordo com Mello (2001), a tarifação crescente em blocos de consumo, apesar de ter como principal objetivo induzir um comportamento poupador, não surte o efeito desejado no setor de saneamento, pois é impossível tratar os consumidores individualmente no caso de compartilhamento de um prédio ou um centro comercial.

Talvez a crítica mais contundente a se fazer ao tipo de tarifação em bloco adotado pelas empresas brasileiras de saneamento é o fato de não haver muita evidência de que o consumo elevado de água signifique um alto padrão de vida, como é o caso da eletricidade, por exemplo. Se o consumo elevado de água for provocado por um também elevado número de habitantes por residência, a tarifa em blocos vai significar iniquidade (MELLO, 2001).

De acordo com Hindo (2003), a instituição de tarifa mínima é uma gravíssima conseqüência do desrespeito ao princípio da boa-fé nas relações de consumo (art. 6º, IV do Código de Defesa do Consumidor), pois impõe ao usuário uma contraprestação desproporcional.

Como relatam Andrade et al. (1996), a cobrança de um valor mínimo para a tarifa de água causa dois problemas: o primeiro refere-se ao impacto financeiro provocado pela adoção de tal medida sobre os usuários que

consomem menos água. O outro é que a receita extra gerada pela cobrança da tarifa permite às concessionárias reduzirem o preço do metro cúbico de água cobrado para as faixas mais altas de consumo, fornecendo incentivos aos maiores consumidores.

Segundo Alochio (2007), a prestação dos serviços de água e esgoto a um preço pagável pela população de menor poder aquisitivo acarretará, sempre, a adoção de uma fórmula de recomposição dos custos desses serviços como um todo. Nesse contexto entram em cena as figuras dos subsídios cruzados. Porém, se não se sabe como é feito o cruzamento dos referidos subsídios, pode-se estar diante de uma porta escancarada, uma simples majoração de tarifas, de algumas categorias de consumidores, sob o argumento de se estar diante de uma distribuição dos custos sociais.

A prática de subsídios cruzados, apesar de comum, para Marinho (2006), tem as seguintes conseqüências negativas: a) as estruturas de consumo serão distorcidas não só para aqueles que se beneficiam dos subsídios como para aqueles que não são contribuintes do esquema; b) uma estrutura monopolística tem de ser mantida ou as novas firmas entrantes são forçadas a se manter no esquema, caso contrário, poderiam oferecer menores preços aos clientes, eliminando a fonte de subsídios necessários; e c) os sistemas de subsídios cruzados não são transparentes, pois as transferências são feitas internamente pelo próprio provedor do serviço.

Uma alternativa a essa prática seria a utilização de subsídios diretos provenientes do orçamento fiscal. Nessa alternativa, os subsídios integrariam a política do *Welfare System*³ do governo (federal, estadual e/ou municipal), deixando de ser uma responsabilidade dos provedores da infra-estrutura, podendo ser, dessa forma, mais transparentes. Outra alternativa, segundo os autores, seria financiar os subsídios mediante a utilização de fundos especiais, formados com base na cobrança de taxas explícitas a todos os consumidores (KERF et al., 1998, apud MARINHO, 2006).

.....
3 *Welfare System* significa um Sistema de Bem-Estar Social caracterizado pela satisfação das necessidades sociais e econômicas básicas.

Como asseveram Melo e Jorge Neto (2007), a estrutura tarifária adotada pelas companhias de saneamento do país nem sempre tem gerado receitas suficientes para cobrir as despesas operacionais do setor de saneamento. Desse modo, os investimentos sempre ficam a cargo de transferências governamentais.

Apesar dos esforços de reestruturação tarifária implementados a partir da segunda metade dos anos 1990, de acordo com os diagnósticos divulgados pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, até 2001 somente as companhias da região Sudeste praticavam tarifas situadas em média acima das suas despesas totais unitárias. Consoante mostra o diagnóstico do setor elaborado em 2006 (PMSS, 2007), cerca de 50% das CESBs permanecem, em média, praticando tarifas que não permitem a cobertura dos seus custos, em especial nas regiões Norte e Nordeste.

Prospecção de Uso do Sistema *Price Cap* ao Setor de Saneamento

As atuais regras jurídicas e econômicas relativas ao regime tarifário dos contratos de concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica no Brasil constituem uma vertente do regime de regulação por incentivo. Sua finalidade principal é o aumento da eficiência e da qualidade na prestação do serviço, em atendimento ao princípio de modicidade tarifária. Conforme estabelecido pelo art. 14, inciso IV, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, o regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica compreende “apropriação de ganhos de eficiência empresarial e da competitividade”. Pode-se dizer, portanto, que a combinação do disposto no inciso IV do art. 22, bem como as orientações fornecidas nos arts. 37 e 38 da Lei nº 11.445/07, a seguir transcritos, oferecem aparato jurídico suficiente para a introdução de um regime de regulação por incentivo no setor de saneamento no Brasil.

Art. 22. São objetivos da regulação:

[..]

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e fi-

nanceiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

[...]

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Na adaptação preliminar proposta na Norma de Referência para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Receita Operacional Bruta – ROB do prestador seria composta por duas parcelas. A primeira referente aos Custos Não Gerenciáveis – CNG, isto é, aqueles cujo montante e variações não estão submetidos à vontade ou influência do prestador dos serviços. A outra parcela, obtida pelo valor remanescente da referida receita, corresponde aos ditos Custos Gerenciáveis – CG, pois estes custos estão sujeitos ao controle do prestador ou sofrem influência das práticas gerenciais adotadas. Envolvem os custos da gestão comercial e de operação (pessoal, material e serviços de terceiros), além da provisão para devedores duvidosos, da depreciação e da remuneração do capital investido.

Os custos não gerenciáveis indicados na Norma de Referência compreendem: a) impostos e taxas federais, estaduais e municipais; b) encargos da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de abastecimento público; e c) encargos de regulação.

Contudo, os custos com aquisição de energia não foram considerados com vistas a enfatizar a responsabilidade das companhias no sentido da busca da eficiência. Conforme a própria Aneel⁴ reconhece, uma concessionária distribuidora, embora não possua controle sobre os custos da Parcela A (não gerenciáveis), possui certa capacidade para negociar os preços de compra de energia elétrica, dadas as condições e restrições legais. Além disso, a concessionária tem total capacidade de gestão sobre as perdas de energia, que influenciam na quantidade de energia elétrica considerada para o cálculo da Parcela A.

Ao se traçar um paralelo, a aquisição de energia para o setor elétrico corresponderia, nos serviços de abastecimento de água, aos encargos da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de abastecimento público, que foram considerados nos custos não gerenciáveis, associando-se a isto o exigido tratamento regulatório de perdas técnicas e não-técnicas.

O Processo de Reajuste Tarifário

Como mencionado, o reajuste tarifário é um mecanismo de correção das tarifas obtido a partir da aplicação direta de um indicador de inflação, ajustado por índice de ganho de eficiência, determinado pelo regulador, nas revisões tarifárias periódicas.

A grande questão do reajuste tarifário consiste em como escolher um índice que corrija adequadamente as tarifas de saneamento. No Brasil, optou-se pela utilização do Índice Geral de Preços – IGP⁵, calculado pela

.....
⁴ Ver item IV.4 (p. 16) da Nota Técnica nº 106/2005 – SRE/Aneel, de 29 de março de 2005.

⁵ O IGP-M/FGV analisa as variações de preços consideradas no Índice de Preços por Atacado (IPA) com peso de 60%; no Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de 30%; e no Índice Nacional de Custo de Construção (INCC), de 10% do IGP-M.

Fundação Getúlio Vargas, para os setores regulados de telecomunicações e energia elétrica.

No estudo apresentado por Saintive e Chacur (2006), três problemas foram identificados pelo uso do IGP como índice para o reajuste anual das tarifas reguladas. O primeiro é que o IGP, pela sua composição, apesar de funcionar como um substituto de índices setoriais, poderia acarretar uma redução do incentivo à eficiência. O segundo refere-se ao fato de que as variações dos IGPs, quando comparadas com as variações dos outros índices de preços, no longo prazo, não se compensam. Pelo contrário, como a evidência empírica indica, não há uma tendência de convergência para uma mesma trajetória ao longo do tempo. O terceiro, e maior problema, diz respeito à sua volatilidade em relação aos demais índices, notadamente em um regime de câmbio flutuante. Em virtude do alto peso no IGP de preços no atacado, os quais refletem mais diretamente as variações de preços de bens comercializáveis com preços atrelados a mercados globais, não deve causar nenhuma surpresa ser esse índice muito sensível a flutuações do câmbio.

Ainda segundo os autores, sua utilização tem duas outras implicações: por um lado, cria-se um alto risco de desvios em relação ao comportamento médio dos demais preços da economia e da renda dos consumidores e, por outro, como não há garantia a priori de que o IGP reflita adequadamente os custos setoriais específicos, também se cria o risco de desvios quanto à estrutura de custos das empresas reguladas. Diante disso, parece ser mais razoável preservar a lógica original de incentivos à eficiência das regras de preço-teto utilizando um índice geral de preços no varejo, como o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, deixando para as revisões tarifárias a tarefa de correção de distorções decorrentes de mudanças mais significativas de custos.

Além disso, uma vantagem adicional do uso do IPCA/IBGE como índice para reajuste dos contratos de concessão de serviços públicos, poucas vezes mencionada, é ter, ele como base para sua estrutura de pesos a Pesqui-

sa de Orçamento Familiar – POF⁶, refletindo os gastos dos consumidores com produtos e serviços com preços administrados e livres.

Pelo exposto, a Norma de Referência sugere a utilização do IPCA/IBGE nas regras de preço-teto porque este tipo de índice reflete o aumento médio resultante da concorrência nos mais diversos mercados da economia.

O reajuste da parcela de custos não gerenciáveis⁷ será feito pela aplicação do índice de correção (ICNG) obtido a partir da seguinte fórmula:

$$\text{ICNG} = \frac{(\text{Parcela CNG/VF}) \text{ período de referência atual}}{(\text{Parcela CNG/VF}) \text{ período de referência anterior}}$$

A Parcela CNG corresponde aos custos não gerenciáveis; VF é o volume faturado; e o período de referência é o intervalo de doze meses, definido pelo regulador, para ser utilizado no processo de reajuste tarifário.

A atualização da Parcela de Custos Gerenciáveis – CG será realizada pela variação acumulada do IPCA, no período de referência, ajustado por um fator de eficiência (fator K).

Por fator K entende-se o índice determinado pelo regulador na revisão periódica para estímulo à eficiência e à modicidade tarifária. Consiste em um percentual, com valor variável entre zero e um, a ser aplicado ao IPCA nos reajustes tarifários anuais de modo a compartilhar com os consumidores os ganhos de produtividade estimados para o ciclo regulatório.

Em resumo, para os serviços de água e esgotamento sanitário, o Índice de Reajuste Tarifário – IRT a ser aplicado sobre a tarifa-teto vigente desde o último reajuste será obtido pela seguinte fórmula:

$$\text{IRT} = \frac{(\text{Parcela CNG} \times \text{ICNG}) + (\text{Parcela CG} \times \text{IPCA} \times \text{Fator K})}{\text{Receita Operacional Bruta (ROB)}}$$

⁶ A variação dos custos medida pelo IPCA/IBGE foi definida do seguinte modo: alimentação (25,21%), transportes e comunicação (18,77%), despesas pessoais (15,68%), vestuário (12,49%), habitação (10,91%), saúde e cuidados pessoais (8,85%) e artigos de residência (8,09%).

⁷ Esta é a regra adotada pela Sabesp para a correção dos custos não gerenciáveis. Disponível em: <<http://www.sabesp.com.br>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

O Processo de Revisão Tarifária

O processo de revisão tarifária, proposto na Norma de Referência, é feito em duas etapas principais: na primeira, denominada reposicionamento tarifário, se estabelecem tarifas compatíveis com a cobertura dos custos operacionais eficientes e uma remuneração justa e adequada sobre investimentos prudentemente realizados; na segunda etapa, o cálculo do fator K, consiste na determinação de metas de eficiência para o próximo período tarifário, as quais serão expressas na tarifa.

Reposicionamento tarifário

Em linhas gerais o Reposicionamento Tarifário – RT é o resultado da comparação entre a Receita Requerida – RR e a Receita Verificada – RV para o próximo período tarifário. A Receita Requerida consiste na receita necessária para a cobertura de custos operacionais eficientes e para o retorno adequado sobre o capital investido; geralmente é calculada em bases anuais, estabelecendo-se um fluxo de receita compatível com os custos econômico-financeiros da prestação do serviço referenciados ao período de doze meses subseqüentes à data da revisão. Por sua vez a Receita Verificada é aquela obtida pela aplicação das tarifas vigentes ao mercado estimado para o período tarifário subseqüente à revisão tarifária periódica.

A determinação dos custos operacionais eficientes

A determinação dos custos operacionais eficientes constitui o primeiro dos grandes desafios do reposicionamento tarifário. Contudo, a análise dos custos da concessionária sujeita o regulador aos efeitos da chamada assimetria de informação⁸. Embora possam ser realizadas auditorias permanentes nas informações recebidas, a situação entre o regulado e o

.....
⁸ A assimetria de informação refere-se ao fato de que o prestador do serviço regulado é quem gerencia todas as informações (técnicas, operativas, financeiras, contábeis, etc.) vinculadas à prestação do serviço regulado. Desse modo, o regulador tem acesso parcial e limitado às informações, as quais, em geral, são fornecidas pela própria empresa regulada.

regulador, no que se refere ao acesso e manejos dessas informações, sempre será assimétrica. Por essa razão, existe tendência para uma ação regulatória, não baseada em informações fornecidas pelas concessionárias ou em possíveis auditorias, mas na definição de parâmetros de eficiência que permitam determinar as tarifas dos serviços regulados e se constituam referências para orientar a gestão empresarial.

Esta abordagem, adotada pela Aneel para o cálculo dos custos operacionais eficientes nas revisões tarifárias periódicas do setor elétrico, utiliza a metodologia da Empresa de Referência, isto é, uma técnica fundamentada no desenvolvimento de padrões segundo os quais é possível determinar os custos associados à execução dos processos e atividades de operação e manutenção das instalações elétricas, gestão comercial de clientes, direção e administração, em condições que assegurem que a concessionária obterá os níveis mínimos de qualidade do serviço exigidos e que os ativos necessários manterão sua capacidade de serviço inalterada durante toda sua vida útil.

O conceito de Empresa de Referência, adotado na Norma de Referência, está associado a três premissas básicas: a) eficiência de gestão; b) consistência entre o tratamento regulatório dado para os custos operacionais e para a avaliação e remuneração dos ativos; e c) condições específicas de cada área de concessão.

Por sua vez, o processo de determinação dos custos operacionais e de análise crítica dos resultados deve observar as seguintes etapas principais: a) levantamento, consolidação e auditoria de informações de natureza técnica e econômica junto às empresas; b) estruturação de Empresa de Referência, onde são utilizados parâmetros médios para a composição dos custos necessários à execução das atividades administrativa e de operação e manutenção; c) determinação das anuidades de investimento, tais como edificações, veículos, sistemas de informática, os quais não são incluídos na base de remuneração; e d) composição e consolidação do custo total da Empresa de Referência, que deverá refletir a consistência entre as me-

metodologias de cálculo e a análise dos resultados observados nas empresas, respeitadas as especificidades de cada uma delas.

A exemplo da Aneel, a Norma de Referência proposta não contempla nos custos operacionais da Empresa de Referência, por entender que não devem ser pagos pelos clientes do serviço: a) participação em lucros e resultados; b) verbas rescisórias; c) custos com renovação do quadro de pessoal; d) gratificação de férias adicional à gratificação constitucional; e e) passivos de FGTS e INSS.

Também não serão considerados os custos de outros serviços secundários prestados, como, por exemplo, emissão de segunda via de fatura, inspeção comercial, cortes e religamentos, pois conforme se entende, esses serviços devem ser pagos pelos clientes que geram os respectivos custos à concessionária, mediante cobrança de preços específicos, e, portanto, não devem ser incluídos na tarifa. Ao mesmo tempo, todos os custos não gerenciáveis pelos clientes devem ser absorvidos pelo prestador de serviços, tais como: contingências cíveis e trabalhistas; indenização por perdas e danos; doações, contribuições e subvenções, entre outros.

A remuneração do capital investido

A remuneração sobre o capital investido, a ser incluída nas tarifas, é o resultado da aplicação da taxa de retorno adequada para a atividade no Brasil sobre o investimento a ser remunerado ou base de remuneração.

De acordo com Camacho (2004), é necessário estabelecer uma metodologia consistente de estimação do custo do capital para cada indústria regulada no Brasil e para estimar esse custo é preciso definir inicialmente dois elementos essenciais: o primeiro refere-se ao mercado a partir do qual o custo será estimado; e o segundo diz respeito aos modelos financeiros a serem utilizados para o seu cálculo.

Apesar de ser mais indicado estimar o custo de capital dos setores econômicos usando o próprio mercado acionário local, os trabalhos acadêmicos realizados no Brasil recomendam a utilização de um mercado de

referência, pois o mercado de capitais brasileiro não permite estimações consistentes (SANVICENTE; MINARDI, 1999, apud CAMACHO, 2004). Os motivos apresentados estão relacionados com a pouca liquidez do mercado e a insuficiência de dados históricos.

Para a determinação do mercado de referência, o regime regulatório do setor em análise é o principal fator a ser considerado. Por exemplo, se o objetivo é estimar o custo de capital do setor elétrico brasileiro, deve-se usar como referência um mercado cujo setor elétrico apresente o mesmo tipo de regulação adotado no Brasil, no caso, *price cap*.

Basicamente, existem três modelos financeiros para a estimação do custo de capital: o *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), o *Dividend Growth Model* (DGM) e o *Arbitrage Pricing Theory* (APT).

Segundo Camacho (2004), a utilização do CAPM, modelo dominante para estimar o custo de capital de empresas reguladas e não reguladas, combinada com o Custo Médio Ponderado de Capital (*Weighted Average Cost of Capital* - WACC), vem se tornando o padrão seguido pela maioria das agências reguladoras de diversos países, entre os quais, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Espanha, Argentina e Chile.

O modelo de precificação de ativos CAPM estabelece uma relação linear entre risco e retorno. Considera que os investidores são racionais e trabalharão de formas diversificadas, não correndo, portanto, o risco não sistemático e exigindo retorno apenas pelo risco sistemático.

De modo geral, o risco sistemático de um título pode ser medido pelo valor do seu coeficiente beta, que, por sua vez, pode ser estimado pelo coeficiente de regressão linear entre a taxa de retorno do investimento e a taxa de retorno de uma carteira que represente o mercado. O beta indica a contribuição do título à carteira de mercado, em termos de risco.

A taxa requerida de retorno de um investimento relaciona-se ao seu beta por meio da seguinte expressão linear, denominada *Security Market Line* (linha de mercado de títulos):

$$R_s = R_f + \text{Beta} \times (R_m - R_f), \text{ onde:}$$

R_s = custo de capital, ou taxa requerida de retorno para o título;

R_f = taxa de retorno do ativo livre de risco;

R_m = taxa de retorno da carteira de mercado;

$(R_m - R_f)$ = prêmio por unidade de risco de mercado.

Para o cálculo da taxa de retorno, a Norma de Referência tomou por base a Resolução Normativa Aneel nº 234, de 31 de outubro de 2006, que adota a metodologia do Custo Médio Ponderado de Capital – WACC. Esse enfoque busca proporcionar aos investidores um retorno igual ao que seria obtido sobre outros investimentos com características de risco comparáveis. O Custo Médio Ponderado de Capital está expresso na fórmula a seguir:

$$\text{WACC} = r_{\text{capm}} \times \frac{E}{(D + E)} + r_d \times \frac{D}{(D + E)} \times (1 - T), \text{ onde:}$$

r_{capm} = custo do capital próprio;

r_d = custo do capital de terceiros;

E = capital próprio;

D = capital de terceiros;

T = alíquota do imposto de renda pessoa jurídica + contribuição social sobre o lucro líquido.

Para o custo de capital próprio foi adotado o método CAPM, que busca identificar a percepção do mercado sobre os verdadeiros riscos do setor, partindo-se das seguintes premissas: a) os ativos de distribuição de energia elétrica representam alternativas de investimentos que competem com outros ativos pelos recursos dos investidores potenciais; b) os diversos ativos disponíveis proporcionam um retorno diretamente proporcional ao risco que representam; e c) há um ativo “livre de risco” acessível a todos os investidores, cujo retorno serve de referência para mensurar o prêmio de risco exigido para investir em outros ativos, como os riscos associados às condições macroeconômicas de países em desenvolvimento, por exemplo. O custo de capital próprio assim calculado proporciona um retorno adequado

sobre o capital investido, considerando apenas os riscos inerentes à atividade regulada, de forma a manter a atratividade de capital e, conseqüentemente, a sustentabilidade da prestação do serviço no longo prazo.

$$r_p = r_f + \beta_d (r_m - r_f) + r_r \text{ onde:}$$

r_p = custo de capital próprio;

r_f = taxa livre de risco;

β_d = beta desalavancado e realavancado pela estrutura de capital regulatória;

$(r_m - r_f)$ = prêmio de risco de mercado americano;

r_r = prêmio de risco do mercado brasileiro.

Para o cálculo do custo de capital de terceiros, adicionam-se à taxa livre de risco os prêmios de risco exigidos para emprestar recursos a uma concessionária de distribuição no Brasil. O custo do capital de terceiros é calculado conforme a seguinte expressão:

$$r_d = r_f + r_c + r_b + r_x \text{ onde:}$$

r_d = custo de capital de terceiros;

r_f = taxa livre de risco;

r_c = prêmio de risco de crédito;

r_b = prêmio de risco Brasil;

r_x = prêmio de risco regulatório.

O cálculo do fator X

A análise da experiência internacional em matéria de regulação por incentivo permite identificar distintas abordagens metodológicas para o cálculo do fator X, entretanto, duas delas são tidas como as principais (mais utilizadas): o modelo americano e o modelo britânico.

No modelo americano conhecido como *Total Factor Productivity* (Produtividade Total dos Fatores – PTF), estimam-se os ganhos futuros de produtividade da empresa a partir das séries históricas de produtividade. Como o índice de produtividade apresenta grande volatilidade, utiliza-se a tendência de longo prazo computando-se a evolução do índice para todo o período durante o qual se dispõe de informação (geralmente séries de cinquenta

anos ou mais). O fator X é definido pela diferença entre as tendências de longo prazo da PTF da economia e da PTF do setor regulado.

Esta é uma abordagem *backward looking* (olhando para trás), na medida em que são adotadas tendências históricas como base para projetar os ganhos futuros de eficiência. O fato de que, sob certas condições, a produtividade histórica não é representativa da produtividade futura do setor regulado, é apontado como uma desvantagem dessa abordagem. Em geral, os ganhos de produtividade obtidos após a privatização, nos primeiros anos de gestão privada da empresa, são bastante significativos e não se repetem nos anos seguintes na mesma magnitude. Analogamente, espera-se que sob a mudança de um regime de custo do serviço para um regime *price cap* a eficiência aumente mais rapidamente do que no passado.

Segundo demonstra a prática regulatória, o modelo PTF para o cálculo do fator X geralmente aparece associado ao uso de outros elementos, a depender da disponibilidade de informações, das condições de contorno da empresa regulada e dos objetivos do regulador.

Na vertente britânica, também conhecida como abordagem de Fluxo de Caixa Descontado, busca-se determinar o fluxo de caixa da empresa regulada com base em cenários alternativos para variáveis de receitas e despesas e em análises de sensibilidade sobre os parâmetros críticos. Definidos os cenários, utilizando-se um cálculo do custo de oportunidade de capital, de forma semelhante ao adotado para a definição da taxa de retorno, determina-se o fluxo de caixa descontado.

Diferentemente da abordagem da PTF, esse método é *forward looking* (olhando para a frente), pois são feitas projeções sobre a evolução de demanda, do mercado, dos investimentos e do potencial de eficiência na gestão dos custos da empresa regulada, com base nas melhores práticas da experiência local e internacional disponível.

O valor do fator X aplicado às tarifas da empresa, obtido a partir do fluxo de caixa descontado, resulta da equalização do valor presente dos fluxos de caixa líquidos (*net cash inflow*) da empresa, no período tarifário em que

se aplicará o sistema *price cap*, com o valor dos ativos da empresa ao início desse período.

Um aspecto marcante da experiência britânica é que os valores do fator X são definidos após várias repetições do modelo de fluxo de caixa, mediante o uso de simulações com distintas variáveis, até que os resultados obtidos sejam considerados plenamente satisfatórios.

Como observado, o fluxo de caixa descontado tem sido amplamente utilizado pelos reguladores da Inglaterra no cálculo do fator X nas revisões tarifárias dos setores de distribuição de energia elétrica, telecomunicações e água (fator K), sendo, por esse motivo, adotado na Norma Tarifária de Referência.

Para Bernstein e Sappington, apud Saintive e Chacur (2006)⁹, o fator X deve refletir quanto o crescimento da produtividade de um determinado segmento industrial excede o crescimento da produtividade do restante da economia, e também a comparação entre os preços dos insumos utilizados pelo setor regulado e os preços das firmas dos demais segmentos da economia.

Dessa forma, segundo os autores consideram, o fator X pode ser representado por:

X = [PI economia – PIndústria] + [PTF indústria – PTFeconomia], onde:

PI = taxa de crescimento dos preços dos insumos; e

PTF = taxa de crescimento da produtividade total dos fatores.

Esta fórmula pressupõe o seguinte: a) todos os serviços da empresa são regulados; b) não há nenhuma previsão de mudanças estruturais na indústria; c) a taxa de inflação nos setores não regulados não é afetada pelos reajustes dos preços regulados; e d) a parcela não regulada da economia é de concorrência perfeita. Obviamente estas condições não se verificam necessariamente e no processo de fixação prática do fator X pode ser necessário fazer ajustes na fórmula.

⁹ Saintive e Chacur (2006) basearam suas discussões sobre o fator X em Bernstein, J. I. e Sappington D. E. (1999), Bernstein, J. I. (2000) e Bernstein, J. I. e Sappington D. E. (2001).

Para os serviços de distribuição de energia elétrica¹⁰, a fórmula do fator X foi assim ajustada:

$$\text{Fator X} = X_e \times (\text{IGPM} - X_a) + X_a, \text{ onde:}$$

X_e = componente que reflete a expectativa de ganho de produtividade decorrente da mudança na escala do negócio, tanto pelo crescimento do consumo, como pela incorporação de novos consumidores, no período entre as revisões tarifárias;

X_a = elemento que reflete a aplicação do IPCA/IBGE, sobre a parcela mão-de-obra dos custos operacionais da concessionária; e

IGPM = número índice obtido pela divisão dos índices do IGP-M/FGV do mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à data de referência da tarifa anterior.

A aplicação da regulação por *price cap* exige um tratamento especial da questão da produtividade e da eficiência do setor regulado, com vistas ao alcance dos seus objetivos. Para a análise de eficiência dos operadores de serviços de saneamento básico existem diferentes métodos, tais como: paramétricos ou não paramétricos e estocásticos ou determinísticos¹¹. Todos esses métodos contêm restrições, tanto teóricas quanto práticas. Por isso as estimativas finais da eficiência não devem ser interpretadas como sendo medidas definitivas de ineficiência. (SARAFIDIS, 2002, apud TUROLLA e OHIRA, 2007), realizou estudo sobre a utilização de técnicas paramétricas para o cálculo de índices de eficiência e, segundo concluiu, a escolha entre os métodos não é tarefa trivial, pois as técnicas são fundamentalmente diferentes e, em consequência, geram resultados diferentes.

Turolla e Ohira (2007) analisaram os resultados de seis trabalhos sobre eficiência no setor de saneamento realizados para o Brasil, com abrangência e metodologia variadas. De acordo com os autores, o trabalho mais abrangente entre os discutidos é o de Motta e Moreira¹², cujas conclusões

¹⁰ Ver Anexo VI da Resolução Normativa nº 234, de 31 de outubro de 2006.

¹¹ Os métodos mais empregados para estimar as fronteiras de eficiência são: Análise de Envoltiva de Dados (DEA), Mínimos Quadrados Ordinários Corrigidos (COLS) e Análises de Fronteira Estocástica (SFA).

¹² Motta e Moreira (2004) realizaram estudo de eficiência pelo método DEA, para 104 operadores (73 locais, 20 regionais, 11 privados; 20 somente servindo água) usando a base de dados do SNIS 1995-2002.

indicaram que a falta de regulação no setor de saneamento não estimula avanços em direção à fronteira tecnológica, sobretudo por não haver regulação voltada para o incentivo aos ganhos de produtividade. Esta constatação também serviu de estímulo para a adoção do regime de regulação por incentivo na Norma de Referência proposta, objetivando a busca da eficiência técnica e operacional das prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Considerações Finais

De acordo com as conclusões de Marinho (2006), citando Kerf et al. (1998), na prática, a maioria dos sistemas regulatórios adota mecanismos híbridos de taxa de retorno e *price cap*. Quando as revisões regulatórias são muito freqüentes, a regulação *price cap* se assemelha à regulação pela taxa de retorno. Da mesma forma, quando os reguladores reajustam os preços de forma a cortar lucros, essa prática reduz os incentivos à eficiência, tornando o *price cap* similar à regulação pela taxa de retorno. Entretanto, ainda segundo os autores, é possível introduzir alguns aspectos no regime regulatório com vistas a imprimir um equilíbrio entre os sistemas *price cap* e taxa de retorno, como, por exemplo: revisões dos investimentos na regulação pela taxa de retorno; *yardstick regulation*; *price cap* com completo repasse de custos; regras *sliding scale*¹³.

Quanto ao cálculo do fator X, conforme indica a análise da prática regulatória internacional, não há um enfoque que seja reconhecidamente superior. Como afirmam Beesley e Littlechild (1989)¹⁴, estudiosos do tema, “não há nada único, ótimo ou mecânico sobre a escolha inicial do [fator] X”. A Aneel promoveu pesquisas e debates sobre o tema, com a

.....
 13 As regras *sliding scale* consistem na divisão de lucros e perdas, entre a companhia e o governo. Um exemplo desse mecanismo, segundo Kerf et al. (1998), apud Marinho (2006), é o fornecido pela concessão *El Mellon Tunnel* do Chile – nessa concessão, se a taxa de retorno da concessionária exceder a 15%, os lucros acima desse nível devem ser divididos igualmente com o Estado.

14 Beesley, M. E. e Littlechild, S. C. The Regulation of privatized monopolies in the United Kingdom. *RAND Journal of Economics*, V. 20, n. 3, 1989, citado na Nota Técnica da Aneel nº 326/2002.

participação de consultores nacionais e internacionais, os quais resultaram na proposta de metodologia para o cálculo do fator X a ser adotada para os serviços de distribuição de energia elétrica. Da mesma forma, deverá acontecer em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, agregando-se a este desafio a dificuldade adicional decorrente de não se dispor de um organismo centralizador para coordenar tais ações.

Enfim, as características dos vários métodos de regulação de preço apresentados confirmam o alertado por Pigou (1946)¹⁵: a regulação de preço é apenas um meio imperfeito e também custoso de aproximar a situação real (monopólio) da situação ideal (concorrência perfeita). A assimetria de informações entre regulador e firmas reguladas, bem como as características da concorrência do setor em discussão, podem condicionar a escolha de um método em detrimento de outro.

Embora a Inglaterra constitua o exemplo de maior experiência em matéria de regulação por incentivo e de determinação do fator X, como referencia a Nota Técnica nº 326/2002/SRE/ANEEL, os detalhes sobre a metodologia e os cálculos do fator X adotados pelos reguladores britânicos não são de acesso público, pois não existe documentação ou literatura disponível a esse respeito. Tal fato, segundo os autores, associado à influência da opinião pública sobre as decisões do regulador, fazem com que a definição do fator X na Inglaterra ainda não seja admitida como um processo científico e suficientemente transparente, por envolver elevada discricionariedade por parte do regulador.

Não se pode deixar de mencionar a existência de grandes barreiras a serem transpostas antes de se conseguir implementar uma regulação totalmente voltada à eficiência para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A gama de desafios inclui aspectos técnicos, como a determinação da fronteira de eficiência a ser adotada; jurídicos, em espe-

.....
¹⁵ Pigou, A. C. *La Economía Del Bienestar*. Madrid: M. Aguilar, 1946, apud Marinho (2006).

cial, a indefinição da titularidade dos serviços; socioambientais, refletidos nas profundas diferenças regionais; bem como os decorrentes de possíveis constantes mudanças na gestão dos prestadores de serviços, as quais, em sua maioria, possuem características de órgãos públicos.

Apesar disso, o novo arcabouço regulatório do saneamento básico impulsiona as Agências para aprimorar o estabelecimento de regras tarifárias com metodologias transparentes e com bons fundamentos técnicos, porquanto isto é indispensável para equilibrar a necessidade de dar segurança ao investidor, ao mesmo tempo em que se estimulam ganhos de produtividade e se faz o repasse de uma parcela destes ganhos para a sociedade.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Metodologia e critérios gerais para definição dos custos de administração, operação e manutenção das concessionárias de transmissão para a primeira revisão tarifária periódica. **Nota Técnica nº 64/2006** – SRT / ANEEL, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Nota Técnica nº 326/2002**– SRE/ANEEL da audiência pública AP 023/2002, referente à proposta de metodologia para o cálculo do fator X, na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica. 25 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/Audiencia_Publica/audiencia_proton/2002/ap023/NT_FX_29out02.pdf>. Acesso em: 19 de jun. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Resolução Normativa nº 55**, de 5 de abril de 2004. Estabelece a metodologia de cálculo do fator X na Revisão Tarifária Periódica da concessionária do serviço público de distribuição de energia elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Resolução Normativa nº 234**, de 31 de outubro de 2006. Estabelece os conceitos gerais, as metodologias aplicáveis e os procedimentos iniciais para realização do segundo ciclo de revisão tarifária periódica das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 2 maio 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Revisão tarifária periódica da concessionária de distribuição de energia elétrica - Companhia Energética de Pernambuco – CELPE. **Nota Técnica nº 106/2005** – SRE/ANEEL, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

ALOCHIO, L. H. A. **Direito do saneamento**: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/07). Campinas, SP: Millennium Editora, 2007.

ANDRADE, T. A. et al. **Estudo da função demanda por serviços de saneamento e estudo da tarifação do consumo residencial**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 61 p. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 13 fev. 2008.

ANDRADE, T. A.; LOBÃO, W. J. A. **Tarifação social no consumo residencial de água**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 62 p.. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0438.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2008.

BRASIL. Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Dispõe sobre as tarifas dos

serviços públicos de saneamento e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

CAMACHO, F. Custo de capital de indústrias reguladas no Brasil. BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 139-164, jun. 2004.

DOLABELLA, M. M. Demonstração dos Excedentes: Um Modelo Contábil para Regulação de Tarifas Públicas. **Contabilidade Vista e Revista**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 11-27, 1999.

HINDO, M. D. N. **Taxa e tarifa nos serviços públicos essenciais e conseqüências jurídicas face ao Código de Defesa do Consumidor, 2003**. Disponível em: <[http:// jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2966](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2966)>. Acesso em: 13 fev. 2008.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable: regulación de las conductas**. Santiago do Chile: CEPAL, 2001b. v. 2. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/9380/lcl1671PE.pdf>>. Acesso em: 13 fev.2008.

MARINHO, M. S. J. **Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)**. 2006. 216 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

MELLO, M. F. **Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, 2001. Disponível em: <[http:// www.econ.puc-rio.br/PDF/td447.PDF](http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td447.PDF)>. Acesso em: 31 mar. 2008.

MELO, J. A. M.; JORGE NETO, P. M. **Bem-estar social, regulação e eficiência no setor de saneamento básico, 2007**. Disponível em: <<http://anpec.org.br>>. Acesso em: 11 fev. 2008. MELO, J. A. M.; JOR-

GE NETO, P. M. **Bem-estar social, regulação e eficiência no setor de saneamento básico, 2007.** Disponível em: <<http://anpec.org.br>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

MELLO, M. F. **Privatização do setor de saneamento no Brasil:** quatro experiências e muitas lições. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 2001. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td447.PDF>>. Acesso em: 31 mar. 2008.

MOREIRA, J. N. M. **Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta98/moreira>>. Acesso em: 19 fev. 2008.

NASCIMENTO, L. V.; QUEIROZ, C. M. Regulação e privatização dos serviços de saneamento. Experiências de países da América Latina e da Inglaterra. **Sanare:** v. 15, n. 15, p.21-35, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.sanepar.com.br/sanepar/sanare/v15/regprivpag21.html>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. **Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico:** a experiência internacional e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 11 maio 2008.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. **A economia brasileira nos anos 90.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

SAINTIVE, M. B.; CHACUR, R. S. **A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados, 2006.** Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2006-1->. Acesso em: 24 abr. 2008.

SANTANA, J. R.; MUNDURUCA, D. F. V. Setores de infra-estrutura:

importância econômica e problema informacional na sua regulação. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, vol. X, n. 1, enero - abr. 2008. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br>>. Acesso em: 18 abr. 2008.

SCHUMAHER, L. M. **Manutenção e reposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões de rodovias**: avaliação das revisões e reajustes de tarifas no Brasil. 2003. 127 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <[http://www.realestate.br/arquivos% 20PDF/DST_Luciana.pdf](http://www.realestate.br/arquivos%20PDF/DST_Luciana.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2008.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento In: SALGADO, L. H.; SEROA DA MOTTA, R. **Regulação e concorrência no Brasil** - Governança, incentivos e eficiência. IPEA, 2007. Disponível em: <<http://www.pezco.com.br/?area=food&no=ales>>. Acesso em: 26 maio 2008.

TUROLLA, F. A. Participação social na definição de tarifas. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Ed.). **Regulação – Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 95-113.

VASCONCELOS, A. S. **O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil**. Brasília: Tribunal de Contas da União/Instituto Serzedello Corrêa/PGCE, 2004. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LIS-TAPUBLICACOES/PGCE/EQUI.PDF>>. Acesso em: 2 jul. 2008.

12

AS CONTRIBUIÇÕES DA CONTABILIDADE REGULATÓRIA NA PADRONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS ADOTADOS PELOS PRESTADORES DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Airton Roberto Rehbein

Mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Técnico Superior – Contador na Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS – Agergs com atuação na Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação do Centro Universitário La Salle – Unilasalle/Canoas/RS.

Odair Gonçalves

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, Técnico Superior – Contador na Agergs, Diretor de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros da Agergs, Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação da – Unisinos/São Leopoldo/RS.

Introdução

A viabilidade econômica da prestação dos serviços de saneamento, em especial nas atividades de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário, por serem atividades executadas em sistema de rede, demanda a operação em monopólio.

Nesse ambiente, o controle de custos para a adequada definição das tarifas precisa ser o mais eficiente possível no intuito de evitar repasses de custos indesejáveis ao consumidor do serviço, que, além de necessitar desse serviço público essencial, não tem como escolher seu prestador.

Para atingir a eficácia no controle de custos, a utilização de instrumentos regulatórios adequados para essa atividade econômica é fundamental por propiciar a oportunidade de se identificar na prestação do serviço custos efi-

cientes, bem como investimentos prudentes e remunerá-los adequadamente, pois estes, em muitos sistemas, constituem a base do cálculo tarifário.

Uma das funções da contabilidade é acumular informações sobre os eventos econômicos das empresas ao possibilitar a interpretação dessas informações e seleção daquelas a serem comunicadas aos seus usuários, detendo fundamental importância para a regulação dos contratos de concessão e de programa dos serviços públicos, intitulando-se, neste contexto, contabilidade regulatória.

A contabilidade regulatória visa auxiliar no controle das atividades delegadas pelo poder público, ao reduzir a assimetria de informação entre o regulado e regulador, representando um avanço em relação à contabilidade financeira. Ela permite a interpretação das informações econômico-financeiras da concessão, com vistas a apoiar os estudos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária. Desse modo, portanto deve ser desenvolvida para o controle da atividade regulada, como meio de induzir o prestador de serviços a aumentar sua produtividade e deve consistir na instrução de normas e procedimentos pautados na credibilidade e transparência das informações.

Entre os objetivos da contabilidade regulatória têm-se os seguintes: ajudar a detectar comportamentos anticompetitivos; contribuir no esclarecimento de subsídios internos de um serviço; servir de base para comparar o desempenho das diversas unidades de negócios do mesmo prestador de serviços; auxiliar na comparação entre as diversas empresas que atuam no mesmo mercado; participar como importante instrumento nas revisões tarifárias, reunindo e segregando informações de natureza econômica, financeira, física e de produtividade sobre o contrato; entre outras. A contabilidade regulatória não deixa de ser uma forma peculiar da contabilidade de custos, porquanto a formatação do plano e classificação das contas será realizada em função de objetivos regulatórios.

De modo geral, as Agências Reguladoras foram criadas, entre outros motivos, com a finalidade de garantir um ambiente de equilíbrio na presta-

ção dos serviços, harmonizando os interesses dos usuários, concessionárias e poder concedente de acordo com os contratos de concessão firmados. Dessa forma, o controle da atividade regulada é uma forma indireta de *accountability*, relacionando-se ao processo de prestação de contas.

Nesse contexto, esse capítulo norteia-se pelos ditames do Marco Regulatório Federal, Lei nº 11.445/07, no intuito de atingir a regulação contábil do setor de saneamento. A abordagem do tema desenvolve-se mediante reflexão sobre as necessidades de adoção de Norma de Referência orientadora para a instituição de controles no âmbito da contabilidade regulatória para a atividade de saneamento. Para tanto, apresenta-se uma Norma de Referência básica sobre os principais pontos de monitoramento a serem trabalhados pela contabilidade, adicionando-se, em anexo à norma, o Manual de contabilidade para o setor de saneamento, elaborado pela PricewaterhouseCoopers em contrato firmado com a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE.

Esse estudo, de forma genérica, servirá como base para os reguladores da área de saneamento, onde se identificam as contribuições da contabilidade regulatória no atendimento das demandas legal e contratual, porém as dificuldades de cada ente regulador para aplicação da norma e para elaboração do Manual de contabilidade devem considerar as particularidades operacionais das suas concessionárias.

Aspectos Legais: Exigências do Marco Regulatório

Como determina a Lei Federal nº 11.445/07, em seu art. 18, os prestadores de serviços de saneamento que atuem em mais de um município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios atendidos, inclusive o Distrito Federal. Segundo prevê o parágrafo único do mesmo artigo, a entidade reguladora deverá instituir regras e critérios de estruturação do sistema contábil e do respectivo plano de

contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as premissas estabelecidas na lei.

No art. 22, inciso IV, a legislação federal prevê como objetivo da regulação a responsabilidade na definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária. Conforme previsto no art. 23, a entidade reguladora editará normas que abrangerão aspectos dependentes da contabilidade, como, por exemplo, os incisos: VI - monitoramento dos custos, e VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação.

Para atender aos quesitos legais ora descritos, a contabilidade regulatória é o instrumento de geração das informações necessárias à regulação dos serviços de saneamento. Pela complexidade de informações a serem demandadas, num primeiro momento a adoção da Norma de Referência produzida nesse livro pode ser alternativa de curto prazo. Por isto, recomenda-se elaborar o Manual de contabilidade específico do setor, cujo exemplo compõe anexo à norma.

Objetivos Geral e Específicos

O objetivo geral desse capítulo é identificar as contribuições da contabilidade regulatória para a padronização dos procedimentos contábeis adotados pelas concessionárias dos serviços de saneamento, em atendimento aos preceitos da legislação federal com vistas a subsidiar as Agências Reguladoras na definição de tarifas e estrutura tarifária de classes de uso (residencial, comercial, industrial e setor público), bem como fomentar estudos sobre subsídios cruzados entre as classes, que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária.

Em face das exigências legais, segundo as quais a entidade reguladora editará normas, os objetivos específicos a serem atingidos, com base nas contribuições da contabilidade regulatória na atividade de saneamento, limitam-se aos seguintes pontos: a) apresentação de premissas para elaboração de plano de contas, Manual de contabilidade e mecanismos de infor-

mação, com vistas ao monitoramento e à segregação dos custos, despesas, receitas e investimentos dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário, por município atendido; e b) abordagem sobre a importância da certificação da contabilidade e dos investimentos realizados pelo prestador de serviços, a serem realizados pela Agência Reguladora. Os objetivos geral e específicos do trabalho são atingidos considerando a abordagem teórica adotada nesse capítulo e as disposições da Norma de Referência e do Manual de contabilidade sugeridos.

Metodologia

Trata-se de pesquisa exploratória, na qual se buscou como objetivo um aprofundamento a respeito do assunto, tornando-se uma fase preliminar ou preparatória para o trabalho. Quanto aos procedimentos, foi realizada pesquisa bibliográfica que consistiu na obtenção de conhecimentos espelhando-se em referencial teórico. Também foi utilizada a pesquisa documental, com foco nas informações ainda não submetidas a análise aprofundada. No referente à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, e nela se concebem análises profundas em relação ao fenômeno estudado.

Em atendimento aos objetivos geral e específicos, o desenvolvimento desse trabalho encontra-se focado nos aspectos conceituais e técnicos da contabilidade regulatória para o setor de saneamento. Ao final, apresentar-se-á uma Norma de Referência básica abordando os principais pontos de monitoramento a ser realizado pela contabilidade regulatória, acrescentando-se em anexo à norma o Manual de contabilidade para o setor de saneamento elaborado pela PricewaterhouseCoopers em contrato firmado com a Agência Reguladora do Ceará. Considerando que os prestadores de serviço sob regulação possuem seus sistemas contábeis estruturados e em pleno funcionamento, esse trabalho tenciona fundamentar conceitos genéricos importantes no contexto regulatório e alinhá-los às necessidades do Marco Regulatório Federal para fins da regulação econômica. As Agências Reguladoras deverão cumprir os dispositivos da lei que lhes competem e,

também, elaborar normas e Manuais de contabilidade específicos nos quais constem as particularidades inerentes ao seu ambiente regulatório, sendo esse objeto de contribuição deste trabalho.

Contabilidade Regulatória – Serviços de Saneamento Básico

Contabilidade e regulação

As Agências Reguladoras necessitam de informações detalhadas, passíveis de certificação, para definir tarifas que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos sem prejuízo da qualidade dos serviços. Neste contexto, a contabilidade possui interface direta com estas necessidades, pois registra e transmite aos usuários informações econômicas e financeiras, bem como de produtividade.

As informações consistentes e fidedignas, disponibilizadas pela contabilidade, são fundamentais para utilização na elaboração das planilhas tarifárias, permitindo uma análise segura da composição dos preços dos serviços públicos regulados.

Para Bedford e Baladouni, apud Dias Filho e Nakagawa (2001), a contabilidade é de fato um processo de comunicação e se desenvolve em duas dimensões: a dimensão da observação e a dimensão da produção. A primeira dimensão é constituída das seguintes etapas: recebimento de informações sobre os eventos econômicos da empresa, interpretação dessas informações e seleção daquela que deverá ser comunicada. Já a dimensão da produção, segundo os autores, caracteriza-se por envolver as seguintes atividades: codificação da informação e transmissão desta para o usuário.

Assim, pode-se definir contabilidade como a ciência que estuda o patrimônio de uma entidade e suas mutações e se utiliza de técnicas de identificação, mensuração e codificação das informações econômicas, financeiras e de produtividade relativas à entidade com vistas à transmissão e comunicação destas aos usuários para a sua tomada de decisão.

O usuário da informação contábil tem sido o centro das preocupações de diversos pesquisadores. Cada usuário busca nas informações contábeis

suas necessidades de acordo com suas características, como se pode notar na classificação a seguir:

- a) entidades governamentais: disciplinadores legais, poderes concedentes, órgãos reguladores, promotores do desenvolvimento; interessados em informações que sirvam de base a tributação como receitas e lucros, produtividade como geradora do desenvolvimento, valores adicionados, mão-de-obra empregada, benefícios sociais, taxa interna de retorno, custos de serviços prestados, investimentos em serviços, etc.;
- b) financiadores: fornecedores de recursos necessários ao desenvolvimento dos empreendimentos, com direito de regresso; buscam saber a capacidade de geração de fluxos de caixa futuros, capacidade e reputação da empresa e da administração, bem como perspectivas futuras;
- c) administração: controladores e responsáveis pela disseminação de práticas para a boa manutenção de taxas de retorno aceitáveis e de nível adequado do endividamento;
- d) empregados e sindicatos: interessados na continuidade da empresa e dos empregos, bem como na capacidade de geração de benefícios;
- e) entidades sociais: interessadas nos planos de benefícios e na proteção ao meio ambiente;
- f) fornecedores e clientes: como supridores e compradores de bens e serviços, têm interesse na continuidade da empresa e na manutenção da capacidade desta em saldar compromissos e fornecer benefícios passados, presentes e futuros;
- g) acionistas e investidores: interessados no desenvolvimento dos negócios, na manutenção do lucro por ação, no fluxo de dividendos e no preço das ações no mercado;
- h) outros: agentes de mercado de ações, intermediários, sociedade, associações de classe, etc.; todos buscam de alguma forma a manutenção e o desenvolvimento da empresa, bem como sua ação no meio onde está inserida e, conseqüentemente, precisam de informações quantitativas e confiáveis.

A contabilidade tem por missão facilitar a tomada de decisões e o mínimo a se esperar das demonstrações contábeis são informações claras e compreensíveis, pois desse modo, o usuário poderá identificar as alternativas de ação e selecionar a que mais se afine com seus objetivos.

Hendriksen (1970) considera o objetivo da contabilidade sob dois enfoques: fornecer um conjunto de relatórios financeiros para usuários indeterminados, com objetivos múltiplos, em relação à riqueza ou transações econômicas da empresa, para suas tomadas de decisões econômicas, e fornecer informações específicas para decisões de usuários específicos.

A informação tem de se sujeitar a duas restrições: gerar benefícios superiores aos custos despendidos para produzi-las e se submeter aos limites da materialidade. Na realidade, deve-se incluir na informação contábil a propriedade de diagnósticos e prognósticos sobre a situação econômica das empresas.

Como afirma Guagliardi (1987), para fornecer informações, necessário se torna a existência de modelo informativo contábil capaz de transmitir dados contábeis passados e presentes, mas fundamentalmente aqueles relevantes para prognósticos. Em continuidade, o mesmo autor assinala:

a ciência contábil deve alcançar o campo da previsão, além do controle, estabelecendo normas, regras e critérios fundamentais para orientar a tomada de decisões dos administradores e dos investidores. Interpretar de modo claro, preciso e lógico os fenômenos patrimoniais, identificando e realçando efeitos econômicos, administrativos e jurídicos, capazes de transmitir, através dos demonstrativos contábeis, informações relevantes passadas, presentes e futuras de modo analítico ou sintético, isoladas ou comparativamente, possibilitando a mensuração de valores que integram o patrimônio de uma entidade (GUAGLIARDI, 1987, p.21).

Entender o conceito de regulação de serviço público é imperativo para elucidar a importância da contabilidade no contexto, principalmente quanto ao disciplinamento da fiscalização e controle sobre os prestadores de serviços delegados. Figueiredo apud Gifone Neto (2002, p. 15) define regulação de serviço público como:

a atividade administrativa desempenhada por pessoa jurídica de direito público, consistente no disciplinamento, na regulamentação, na fiscalização e no controle do serviço prestado por outro ente da Administração Pública ou por concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público, à luz de poderes que lhe tenham sido, por lei, atribuídos para a busca da adequação daquele serviço, do respeito às regras fixadoras da política tarifária, da harmonização, do equilíbrio e da composição dos interesses de todos os envolvidos na prestação deste serviço, bem como da aplicação de penalidades pela inobservância das regras condutoras da sua execução.

Uma forma de regulação econômica praticada pelo Estado refere-se à regulação dos serviços públicos delegados pelas Agências Reguladoras, que têm entre os seus objetivos buscar as menores tarifas possíveis, ou seja, a modicidade tarifária, e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Para uma Agência Reguladora efetivar sua atuação necessita dispor de informações sobre a prestação dos serviços e, também, sobre as concessionárias que os prestam. A maior quantidade de informações necessárias a uma adequada regulação é de natureza econômico-financeiras, e essas provêm da contabilidade.

Conforme se conclui, todos os usuários devem ser atendidos pela contabilidade em suas necessidades de informação, englobando-se deste modo as Agências Reguladoras, sendo estas atendidas pelas demonstrações contábeis ou por relatórios específicos. No caso da atividade de saneamento básico, destacam-se as informações possíveis de subsidiar o cálculo tarifário e permitir o acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, além de propiciar a certificação dos investimentos realizados.

Para satisfazer às demandas das Agências, a elaboração da informação contábil deve atender a normas específicas para o setor regulado. No caso da atividade de saneamento, como mencionado, apresenta-se junto a este capítulo uma Norma de Referência básica, em forma de resolução, e se

acrescenta à norma, um Manual de contabilidade¹ sugerido para atender à complexidade de informações necessárias aos objetivos regulatórios.

Normas contábeis

A regulamentação contábil brasileira tem avançado na convergência aos padrões internacionais de contabilidade. Como indicadores de avanço, criou-se o Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC e a Lei nº 6.404/76 foi atualizada pela Lei nº 11.638/07. Estes importantes fatos implicarão significativas mudanças na contabilidade das empresas. Ao longo do tempo, a busca pela utilização das melhores práticas contábeis contava com as contribuições de determinadas instituições, como: Conselho Federal de Contabilidade – CFC, Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – Ibracon e Comissão de Valores Mobiliárias – CVM, entre outros, as quais implementavam a modernização da contabilidade brasileira.

Especificamente em relação às empresas de saneamento, tem-se o desafio de apresentar a contabilidade regulatória em consonância com normas abrangentes, buscando atingir a qualidade e a transparência das informações contábeis, embora ainda esteja-se em assimilação do Marco Regulatório Federal. Para alcançar estas finalidades, o sistema de informação contábil precisa ser gerencial, da contabilidade geral à contabilidade de custos, e o regulador deve se focar nas atividades reguladas. A contabilidade de custos possui importância ímpar e deve ser integrada com a contabilidade financeira.

Destaca-se, nesse contexto da atividade regulatória, a Norma Internacional IFRS 8 Segmentos Operacionais, a qual substituirá o IAS 14 a partir de janeiro de 2009, com base no princípio fundamental de que as entidades devem divulgar informações capazes de permitir aos usuários das suas demonstrações financeiras avaliar a natureza e os efeitos financeiros das atividades de negócio nas quais estão envolvidas, assim como os ambientes econômicos onde operam. Segundo resumo técnico sobre a IFRS 8, preparado

.....
¹ Manual de contabilidade do setor de saneamento do Estado do Ceará esta disponível no site www.abar.org.br.

pelo IASC a norma sobre segmentos operacionais aplica-se, entre outros, às empresas que tenham depositado, ou estejam em vias de depositar, suas demonstrações financeiras junto de uma comissão de valores mobiliários ou de outra organização reguladora.

A IFRS 8 demonstra como a entidade deve reportar informações sobre seus segmentos operacionais nas demonstrações financeiras anuais e também define os requisitos das respectivas divulgações sobre produtos e serviços, áreas geográficas e principais clientes. Um segmento operacional é uma componente de uma entidade que desenvolve atividades de negócio das quais obtém receitas e pelas quais incorre em gastos e cujos resultados operacionais são regularmente revistos pelo principal responsável pela tomada de decisões operacionais da entidade sobre a imputação de recursos ao segmento e da avaliação do seu desempenho.

No Brasil as informações por segmento não são atualmente requeridas pela legislação societária. Como observado, a CVM divulgou por meio do Ofício Circular CVM/SNC/SEP/01/2007 o incentivo à divulgação das informações por segmento, seguindo a norma internacional. Mas o Marco Regulatório do saneamento exige ampla abertura de informações por segmento de negócios e área geográfica, estando alinhado, portanto, à norma internacional IFRS 8.

Informação contábil

Como afirma Iselin, apud Hendriksen e Van Breda (1999), a informação deve reduzir incerteza e transmitir ao responsável pela decisão uma mensagem com valor superior ao seu custo, e possivelmente evocar uma reação por parte do responsável pela decisão.

Consoante Hendriksen e Van Breda (1999) relatam, de acordo com o Conselho de Princípios Contábeis, um dos aspectos a ampliar significativamente a utilidade da informação contábil é a apresentação desta de maneira tal que propicie comparar uma entidade com outra ou à mesma entidade em outras datas.

Conforme os autores, define-se comparabilidade como a qualidade da informação que permite aos usuários identificar semelhanças e diferenças entre dois conjuntos de fenômenos econômicos. Para ser a comparabilidade alcançada, são necessários dois aspectos: a uniformidade e a consistência.

A uniformidade diz respeito ao tratamento idêntico a eventos iguais. Uma consideração importante em relação à uniformidade é o que Wolk, Francis e Tearney, apud Hendriksen e Van Breda (1999), chamam de uniformidade finita, ou seja, aquela na qual as circunstâncias relevantes são consideradas.

No referente à consistência, como descrevem Hendriksen e Van Breda (1999), esta deve ser interpretada mais amplamente, no sentido da divulgação, a cada período, de toda informação necessária relevante para poderem os usuários fazer suas previsões sendo, como a uniformidade, a consistência de divulgação mais importante do que a consistência de procedimentos.

Desta forma, é essencial o estabelecimento de regras e padrões de contabilização (plano de contas padrão, por exemplo) que busquem a uniformidade e consistência da informação contábil com vistas à comparação destas, seja com a própria empresa em períodos diferentes, seja com empresas diferentes em períodos iguais.

Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), a idéia de materialidade também tem sido utilizada no sentido positivo para determinar o que deve ser divulgado para fins genéricos e indeterminados. Ou seja, a informação pode ser considerada material (e, portanto, sua divulgação necessária) caso o conhecimento dessa informação seja importante para os usuários dos relatórios contábeis.

Ainda segundo os autores, a insuficiência de informação não permite realizarem-se boas previsões e tomarem-se boas decisões; a informação repleta de detalhes insignificantes também pode impedir esses resultados. Para ser relevante a informação deve atender à necessidade do usuário e lhe adicionar valor. Para Hendriksen e Van Breda (1999), informação relevante é aquela capaz de dar suporte ao problema em discussão.

Mais uma vez, conforme a mesma fonte, os tipos de itens nos quais pode haver materialidade para a decisão de divulgar ou não incluem: a) dados quantitativos, tais como os itens que afetam o lucro líquido e a avaliação de ativos; b) o grau de agregação ou itemização de dados quantitativos nas demonstrações formais; c) dados quantitativos não possíveis de ser estimados com precisão suficiente para inclusão nas demonstrações; d) aspectos quantitativos a serem divulgados por meio de frases ou sentenças descritivas; e) relações especiais entre a empresa e indivíduos ou grupos específicos, afetando os direitos e interesses de outros indivíduos ou grupos; e f) planos e expectativas relevantes da administração.

Assim, a contabilidade deve analisar a materialidade da informação antes de divulgá-la. Ocultar ou fornecê-la demasiadamente resumida é tão prejudicial quanto fornecê-la em excesso.

Em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade aprovou a NBC T 1 pela Resolução nº 1.121/08, onde determina as características das informações contábeis, visando possibilitar ao usuário o conhecimento da evolução da atividade numa mesma entidade ou em diversas entidades ao longo do tempo. Sobre a utilização da informação contábil, como a resolução discorre, os usuários são pessoas físicas ou jurídicas com interesse na entidade que utilizam as informações contábeis desta para seus próprios fins, de forma permanente ou transitória. Quanto aos atributos da informação contábil, a Resolução nº 1.121/08 define como indispensáveis a confiabilidade, a relevância, a compreensibilidade e a comparabilidade.

Plano de contas

Para o acompanhamento do desempenho dos prestadores de serviço de saneamento pelas Agências Reguladoras exige-se a implantação de um plano de contas com vistas ao controle das atividades objeto da concessão, contribuindo para o aprimoramento do processo de análise de dados econômico-financeiros das concessionárias.

O projeto de elaboração de um plano de contas deve atender à re-

gulação e deve envolver a concessionária, pois não se deve deixar de considerar as condições atuais do agente que deverá responder ao nível informacional exigido pela Agência Reguladora. Esse projeto é dinâmico e resultará num produto a ser administrado pensando em constante aprimoramento.

Sob a ótica da regulação, a instituição de um plano de contas para o setor de saneamento vem suprir importante necessidade prevista no Marco Regulatório Federal e, assim como outros setores regulados, a exemplo dos setores elétrico e de transportes, deve satisfazer ao cumprimento de amplas informações pela concessionária, considerando o grau de transparência exigido pela Agência Reguladora.

A informação contábil se materializa à medida que se utiliza um plano de contas para fins de permitir a elaboração das demonstrações contábeis. No plano de contas há um conjunto amplo de normatização contábil e este pode ser inserido num Manual de contabilidade. O Manual de contabilidade, além de receber o plano de contas, e por ser esse seu principal instrumento de acumulação de informações contábeis, deve prever a exigência de notas explicativas e relatórios contábeis complementares.

Sistema contábil

Em observância aos princípios fundamentais de contabilidade, o sistema contábil dos prestadores de serviço de saneamento deverá registrar, controlar e demonstrar, separadamente, os custos dos serviços de abastecimento de água em cada um dos municípios atendidos, segregando-se em captação, adução, tratamento e distribuição da água, bem como coleta, tratamento e destinação final do esgoto sanitário, além de evidenciar os demais serviços prestados. Para tanto, é imperativa a definição de critérios contábeis voltados ao tratamento dos fatos específicos da atividade de saneamento, em consonância com as normas contábeis.

Para melhor interpretação do sistema contábil, exige-se a definição preliminar de critérios a serem utilizados para atender às melhores práticas

contábeis, considerando, nesse contexto, os sistemas contábeis em uso e a própria cultura interna das concessionárias.

Apresentam-se, a seguir, sinteticamente, os principais pontos de monitoramento pela contabilidade a serem observados e normatizados pelas Agências Reguladoras para a atividade de saneamento básico.

a) Receitas, despesas, custos e investimentos

A identificação e segregação das receitas, despesas, custos e investimentos deve ser realizada por município atendido e pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Quanto aos investimentos, devem ser realizados controles da captação de recursos obtidos a fundo perdido, sem remuneração do capital, de capital de terceiros onerosos e de recursos próprios do prestador dos serviços, entre outros.

Nos custos diretos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem-se considerar pessoal, materiais de tratamento e gerais, energia elétrica, serviços de terceiros e depreciação/amortização. As receitas devem ser apresentadas em função da tarifa aplicada, considerando tarifas sociais e/ou subsidiadas e o tipo de cliente (pessoa física e pessoa jurídica por setor de atividade econômica).

Quanto às despesas operacionais, devem ser segregadas por áreas administrativa e comercial e os custos e despesas indiretas devem ser alocados consoante critérios de rateios definidos pelo menor grau de subjetividade possível.

A apuração e a apresentação da estrutura de custos devem ser precedidas da identificação e análise dos custos da empresa na prestação dos serviços, pois, desse modo, possibilitarão as apurações precisas e transparentes dos custos. O plano de contas proposto para empresas de saneamento deve apresentar a segregação entre os serviços, detalhando as apropriações contábeis dos custos entre os serviços de

água e esgoto. Alinhado à estrutura de centros de custos, o plano de contas fornecerá informações necessárias à regulação, objetivando alcançar um balancete contábil para cada município. Para tanto, é fundamental conhecer a cadeia de valor do segmento da atividade de serviços de água e esgoto, onde se busca visualizar as fontes de matéria-prima básica, passando pelos fornecedores de componentes intermediários, até a entrega do serviço. Enquanto os custos diretos devem ser alocados diretamente por localidade, para a apropriação de custos indiretos devem-se utilizar direcionadores de custos, buscando reduzir critérios subjetivos de apropriação.

b) Controle patrimonial

Como ponto de monitoramento, o controle patrimonial é fundamental para garantir a avaliação dos ativos, a depreciação (descrita pela natureza dos bens), a apuração do custo de capital e as movimentações físicas dos ativos operacionais, com destaque ao controle de bens reversíveis de produção e distribuição dos serviços.

Conforme determinado, o imobilizado deve ser controlado por município, segregando-se as informações em sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como bens de uso geral, diferenciando-se o imobilizado técnico e as obras em andamento. Quanto ao abastecimento de água, devem ser realizados os controles dos ativos utilizados em captação, adução da água bruta e tratada, tratamento, preservação e redes. Já em relação ao esgoto sanitário, devem ser controlados os bens empregados na coleta, tratamento e lançamento. Os bens doados pelas prefeituras ou outro órgão público, a serem revertidos quando do término do período de delegação do serviço público, bem como possíveis indenizações aos municípios, devem receber controle adequado.

O ativo imobilizado é formado pelo conjunto de bens e direitos necessários à manutenção das atividades da empresa. Destina-

se à contabilização das imobilizações vinculadas aos objetivos da entidade na prestação de serviços de água e de esgoto, como por exemplo: aquisição de bens móveis e imóveis, destinados à execução das atividades da empresa e gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros; recebimento de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação; recebimento em forma de transferência do imobilizado antes registrado em imobilizado em andamento; contabilização dos gastos em ativo de futura utilização (imobilizado em andamento); reforma que aumente a vida útil de imobilizado adquirido.

No caso do gasto incorrido com reparos, consertos ou reformas, quando representar um aumento da eficiência ou produtividade ou da vida útil do bem, pode ser acrescido ao imobilizado. Na aquisição dos bens, o custo compreende o preço faturado pelo fornecedor mais todos os gastos necessários para poder efetivar a compra e instalar o bem. Quanto ao imobilizado em andamento, a entidade deverá manter, sistematicamente, um controle e acompanhamento dos custos, e os investimentos realizados são objeto de certificação pela Agência Reguladora.

De modo geral as baixas de ativo imobilizado poderão ocorrer principalmente em função de inexistência de benefícios econômicos futuros, com suporte em laudo técnico, e venda, doação ou transferência a terceiros do imobilizado. O controle da depreciação deverá receber especial atenção quanto ao seu controle e critérios (taxas).

Periodicamente, o valor contábil do ativo imobilizado deve ser revisado e quando o valor recuperável for inferior ao valor contábil deve-se reconhecer contabilmente.

c) Controle de empréstimos e financiamentos

Os empréstimos e financiamentos e as captações em debêntures, além de recursos próprios, permitem os investimentos na expansão

da atividade. Portanto, devem ser controlados de acordo com as fontes financiadoras internas ou externas.

Conforme previsto, os termos dos contratos de empréstimos e financiamentos, bem como os municípios que receberão os investimentos, devem ser monitorados.

d) Controle das contas a receber

O controle do faturamento deve ser feito, por município, e deve ser segregado pelos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, observando os clientes pelas classes residencial, industrial, comercial e serviços e setor público. Destaca-se o controle dos créditos vencidos e vincendos, bem como da provisão para créditos de liquidação duvidosa. Deve ser observado o controle de pagamentos de subsídio direto aos usuários de baixa renda realizados pelos Municípios, Estado ou União.

Quanto à contabilização, deverá reconhecer os créditos provenientes de serviços diretos e indiretos de água e esgoto, considerando cada classe de usuário. As provisões de receitas a faturar e os valores a receber derivados de parcelamento de serviços devem ser controlados em contas específicas. Devem ser controladas, também, as adições e baixas do saldo da provisão para crédito de liquidação duvidosa por período em atraso e por classe de usuários. Enquanto as provisões para perdas ou riscos de créditos serão constituídas com base em estimativas de seus prováveis valores de perdas, os serviços indiretos serão considerados e controlados como receitas acessórias.

e) Relatórios contábeis

Os relatórios contábeis deverão ser apresentados, periodicamente, com detalhamento e transparência de acordo com as necessidades da regulação. Ao final do exercício social deverão ser disponibilizadas as demonstrações contábeis obrigatórias pela legislação societária.

De acordo com o art. 25 da Lei nº 11.445/07, os prestadores de serviços públicos de saneamento deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

f) Indicadores econômico-financeiros

Das informações dispostas no plano e classificação das contas, devem ser definidos e extraídos indicadores econômico-financeiros que possam refletir o monitoramento do desempenho da atividade regulada.

g) Auditoria e certificação da contabilidade e dos investimentos

A certificação da contabilidade e dos investimentos a serem realizados pela Agência Reguladora visa atestar o empenho do prestador de serviços em assegurar os padrões de qualidade e transparência da informação contábil, bem como a gestão eficaz dos custos e dos recursos investidos.

Segundo o art. 42 da Lei nº 11.445/07, os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, sendo os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos anualmente auditados e certificados pela Agência Reguladora.

Manual de contabilidade

Este trabalho apresenta uma Norma de Referência sobre a contabilidade regulatória, produzida em consonância com a abordagem legal e teórica adotada nesse capítulo, que buscou demonstrar os pressupostos básicos necessários à elaboração da contabilidade regulatória no segmento de prestação de serviços de saneamento. Assim, a Norma de Referência foi estruturada da seguinte forma: Capítulo I: Das Disposições Gerais; Capítulo II: Adequação das Normas Contábeis à Lei nº 11.638/2007; Capítulo III: Das

Receitas, Despesas e Custos; Capítulo IV: Do Controle Patrimonial. Seção I: Do Ativo Imobilizado; Seção II: Do Controle de Contas a Receber; Seção III: Do Controle de Empréstimos e Financiamentos; Capítulo V: Da Informação Contábil para a Política Tarifária; Capítulo VI: Dos Relatórios Contábeis; Capítulo VII: Da Auditoria e Certificação; Capítulo VIII: Das Disposições Finais.

Aos moldes dos Manuais de contabilidade, por exemplo, da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, pretende-se produzir manual específico para o setor de saneamento, elaborado de acordo com as necessidades da contabilidade regulatória.

Consoante definido, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará contratou a empresa PricewaterhouseCoopers para elaboração do Manual de contabilidade da atividade de saneamento no mencionado Estado. Esse trabalho é pioneiro nas Agências Reguladoras e servirá de base às demais Agências para que, em conjunto com os prestadores de serviço, elaborem seus manuais, levando em conta as características específicas do seu ambiente regulatório.

O Manual de contabilidade deverá ser de uso obrigatório pelas concessionárias, e contemplará o plano de contas, objetivos, instruções gerais, instruções contábeis, instruções de divulgação de dados e informações contábeis, financeiras, administrativas e de responsabilidade social, entre outras.

A exemplo dos manuais da Aneel e da ANTT, o Manual de contabilidade deve ser elaborado, com vistas a:

- a) manter o padrão dos procedimentos contábeis adotados pelos prestadores de serviço, permitindo o controle e o acompanhamento das respectivas atividades pela Agência Reguladora;
- b) garantir o atendimento dos preceitos da legislação societária, além da legislação específica do setor, bem como a observância dos princípios fundamentais de contabilidade;

- c) contribuir para avaliação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária da concessão;
- c) permitir a elaboração das Demonstrações Contábeis e correspondentes Notas Explicativas, do Relatório da Administração e das informações complementares que necessitem de divulgação para atendimento de dispositivos da legislação societária, da legislação aplicável às companhias abertas e da legislação aplicável ao setor de saneamento;
- d) permitir o acompanhamento e fiscalização pela Agência Reguladora dos sistemas contábeis dos prestadores de serviço;
- e) conferir maior transparência aos resultados alcançados pelo prestador de serviços.

O Manual de contabilidade deve ser produzido com o objetivo de apresentar orientações para a elaboração e divulgação de demonstrações contábeis obrigatórias e suplementares, bem como demais informações econômico-financeiras e sociais a serem preparadas pelas concessionárias dos serviços de saneamento. Nesse sentido, o Manual de contabilidade deverá ser estruturado considerando-se principalmente os seguintes aspectos:

- a) consolidação, em único documento, de normas e procedimentos técnicos relevantes, relacionados à elaboração e divulgação de demonstrações contábeis e informações complementares relativas a aspectos contábeis, administrativos, econômicos, financeiros, gerenciais, sociais, ambientais, entre outros;
- b) diante da necessidade de evolução do nível de transparência na divulgação de dados e informações por parte das empresas e entidades em geral, o Manual de contabilidade deve procurar abordar vários enfoques de divulgações específicas e gerais, para alcançar as expectativas de usuários, principalmente a Agência Reguladora;
- c) o Manual de contabilidade não tem, entretanto, o propósito de esgotar ou limitar as possibilidades de divulgação de informações necessárias ao adequado entendimento das demonstrações contábeis e nem restringir a divulgação de outras informações indispensáveis

para atender a interesses específicos da administração, desde que estas sejam incluídas em caráter de informações adicionais e/ou complementares, sem prejuízo das normas contidas no manual;

- d) o Manual de contabilidade é passível de aprimoramentos. Assim, sempre que houver modificações, estas devem ser acrescentadas a ele.

Na concepção do Manual de contabilidade devem ser consideradas as normas e os procedimentos julgados adequados para serem utilizados como fundamentos para registro das operações feitas pelas concessionárias de saneamento, à luz das práticas contábeis adotadas no Brasil e demais normas contábeis, além das práticas tributárias e regulatórias que afetam o serviço de saneamento.

Na elaboração do manual, além do disposto na Lei nº 6.404/76 atualizada, devem ser consideradas as normas, julgadas aplicáveis, emanadas dos seguintes órgãos e entidades: a) Agência Reguladora; b) Conselho Federal de Contabilidade – CFC; c) Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – Ibracon; d) Comissão de Valores Mobiliários – CVM; e) Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade – IASC, e f) Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC.

Após concluído o Manual de contabilidade, é importante estabelecer o cronograma para sua implantação, em face das complexidades a serem cumpridas pelo prestador de serviços.

Segundo previsto, o Manual de contabilidade deve priorizar a qualidade e a transparência da informação contábil. Nele, um plano de contas deve ser estruturado para fornecer informações gerenciais, sempre em consonância com a contabilidade societária e para servir como instrumento destinado a auxiliar a classificação contábil das operações.

Como mencionado, o Manual de contabilidade, anexo à Norma de Referência, foi produzido pela empresa PricewaterhouseCoopers, com base nas disposições do termo de referência para assistência técnica à ARCE para o desenvolvimento de contabilidade regulatória aplicável ao setor de saneamento no Estado do Ceará. Inicialmente, o prazo de execução do projeto

era de seis meses, contados a partir da ordem de serviço, acrescentando-se mais seis meses destinados ao acompanhamento da sua implantação e ajustes eventualmente necessários. Totalizam, pois, doze meses.

Considerações Finais

Consoante a lei Federal nº 11.445/07 determina, em seu art. 18, que os prestadores de serviços de saneamento atuantes em mais de um município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios atendidos, inclusive o Distrito Federal.

Conforme previsto no art. 23, a entidade reguladora editará normas nas quais constam aspectos que dependerão da contabilidade, como, por exemplo, os incisos VI - monitoramento dos custos, e VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação.

Assim, para cumprir esses quesitos legais, a contabilidade regulatória é o instrumento de geração das informações necessárias à regulação dos serviços de saneamento. Destaca-se que a contabilidade brasileira passa por um importante momento, em virtude da alteração da Lei das Sociedades por Ações na busca da convergência às Normas Internacionais de Contabilidade. Tem-se, portanto, um duplo desafio aos reguladores na área contábil: ao mesmo tempo em que precisam implementar a visão do Marco Regulatório da atividade, precisarão aplicar-se na absorção de novas práticas contábeis.

Após a contextualização, este capítulo aborda os aspectos legais demandados pela contabilidade regulatória na Lei Federal nº 11.445/07. Em seguida, os assuntos explorados passaram pelos conceitos e disposições práticas constantes do tema contabilidade regulatória, considerando-se: a) contabilidade e regulação; b) normas contábeis; c) informação contábil; d) sistema contábil; e) plano de contas; e f) manual de contabilidade.

Em atendimento aos objetivos geral e específicos, o desenvolvimento desse trabalho focou os aspectos conceituais e técnicos da contabilidade regu-

latória no setor de saneamento. Pela complexidade de informações a serem demandadas, apresenta-se, num primeiro momento, a sugestão de Norma de Referência para a contabilidade regulatória, a qual pode ser uma alternativa de curto prazo, embora se privilegie a elaboração do Manual de contabilidade específico do setor, cujo exemplo compõe anexo à norma. A Norma de Referência discute os principais pontos de monitoramento a serem trabalhados pela contabilidade regulatória, enquanto o Manual de contabilidade sugerido, elaborado pela PricewaterhouseCoopers em contrato firmado com a Agência Reguladora do Ceará, é o documento a ser produzido pelas Agências, com a participação das concessionárias, em face da diversidade de informações a serem apropriadas pelos reguladores dessa atividade econômica.

Como os prestadores do serviço sob regulação possuem seus sistemas contábeis estruturados e em pleno funcionamento, esse trabalho buscou por meio da Norma de Referência fundamentar conceitos genéricos essenciais no contexto regulatório e alinhá-los às necessidades do Marco Regulatório Federal para fins da regulação da atividade de saneamento básico. Como determinado, as Agências Reguladoras deverão cumprir os dispositivos da Lei Federal a elas inerentes e, portanto, deverão elaborar Normas e Manuais de contabilidade específicos que considerem as particularidades próprias do seu ambiente regulatório, para as quais esse trabalho buscou contribuir.

Entretanto, o maior desafio dos prestadores de serviço de saneamento será a adaptação dos seus sistemas contábeis, quando necessário, para registrar, controlar e demonstrar, separadamente, os custos dos serviços de abastecimento de água em cada um dos municípios atendidos, segregando-se em captação, adução, tratamento e distribuição da água, bem como a coleta, tratamento e destinação final do esgoto sanitário, além de evidenciar os demais serviços prestados em grau de detalhamento necessário à regulação.

A implantação da contabilidade regulatória apresenta algumas dificuldades a serem equacionadas com vistas ao atendimento dos prazos e objetivos. Num primeiro momento o regulador deve definir com clareza quais

são as informações que ele precisa obter e em qual periodicidade. Concluída esta etapa, vem a fase de sensibilização dos prestadores de serviço para a implantação da contabilidade. Nesta fase encontram-se as maiores dificuldades, pois a mudança de um sistema contábil traz para o prestador de serviços uma série de transtornos, tais como a mudança tanto do elenco de contas quanto na sistemática de coleta de informações, de maneira que se possa obtê-las de forma segregada para atender às demandas da regulação, custos de transição, entre outras.

A persistência, o convencimento e a flexibilização em relação às necessidades informacionais das Agências deverão fazer parte do trabalho do regulador. Muitas vezes, a divulgação em audiências públicas e em relatórios disponibilizados na internet sobre possíveis descumprimentos de exigências contábeis da regulada podem ensejar um meio útil para obtenção de melhores resultados na implantação de determinadas normas, como a contabilidade regulatória, por exemplo. Em último caso, o poder de sanção da Agência pode se tornar uma alternativa. Porém, conforme se destaca, o entendimento sempre será o melhor caminho para as partes poderem somar em benefício de todos os agentes envolvidos num processo regulatório.

Consoante se acredita que nem todas as dificuldades estarão presentes na implementação da contabilidade regulatória no saneamento, pois se tem empresas de grande porte muito bem estruturadas contabilmente, inclusive algumas destas são companhias abertas, e certamente demandarão tempo e recursos necessários para adaptarem a sua contabilidade às exigências regulatórias. Espera-se, portanto, que os prestadores de serviço participem ativamente desse novo cenário e que considerem as demandas das Agências Reguladoras uma chance de ampliação do conhecimento sobre suas próprias atividades, pois, o grau de detalhamento e transparência de informações a ser suportado às Agências pode ser usado como oportunidade das empresas obterem ganhos de produtividade.

Considerando a complexidade de demandas a serem atendidas pelos prestadores de serviço, sob a égide do Marco Regulatório Federal, sugere-

se um ambiente específico em sua estrutura organizacional para atender às necessidades informacionais das Agências Reguladoras. Esse ambiente proporcionará unificar a linguagem entre regulado e regulador e melhor entendimento das suas missões conjuntas em benefício dos usuários dos serviços.

Com este capítulo, complementado pela Norma de Referência, e pelo Manual de contabilidade do Estado do Ceará, entende-se que se atingiram os objetivos propostos pelo trabalho sobre a contabilidade regulatória no saneamento.

Considerando as semelhanças operacionais das companhias de saneamento, sugere-se à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR desenvolver projeto na busca de elaboração de um Manual de contabilidade para o setor de saneamento. Assim, haveria um importante ganho de produtividade para as Agências Reguladoras desse setor, além de redução significativa dos custos de transação para regulação, à medida que suas associadas fariam contribuições com recursos humanos e financeiros ao projeto. As Agências fariam adaptações ao Manual de contabilidade, conforme as particularidades dos contratos sob regulação, bem como especificidades operacionais de suas reguladas.

Como se sabe, o Marco Regulatório Federal para o saneamento é recente. Ademais, se tem a consciência de que o material ora produzido possui grande potencial de melhorias. Contudo, há muito ainda a se pesquisar e escrever sobre o assunto, haja vista que as Agências Reguladoras produzirão muitas experiências na regulação dessa área. Tais experiências serão fundamentais para a melhoria do alcance da contabilidade regulatória nesse setor de atividade.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Manual de contabilidade**, 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Manual de contabilidade**, 2006.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ – ARCE. **Manual de Contabilidade do setor de saneamento do Estado do Ceará**, 2008.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ – ARCE. Termo de referência para assistência técnica à ARCE para o desenvolvimento de contabilidade Regulatória aplicável ao setor de saneamento, 2006.

DIAS FILHO, J. M.; NAKAGAWA, M. Análise do processo de comunicação contábil: contribuição para a colução de problemas semânticos, utilizando conceitos da teoria da comunicação. **Revista de Contabilidade e Finanças**. São Paulo: FIPECAFI, v. 15, n.26, p.42-57, maio/ago. 2001.

BRASIL. Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre a sociedade por ações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de dezembro de 1976.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei nº 11.638 de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 de dezembro de 2007.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Ofício Circular CVM/SNC/SEP/01/2007.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Sumário da comparação das práticas contábeis adotadas no Brasil com as normas internacionais de contabilidade – IFRS. São Paulo: IBRACON, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.121, de 28 de março de 2008. Aprova a NBC T 1 – Estrutura conceitual para elaboração e apresentação das demonstrações contábeis.

GIFONI NETO, G. (2002) **Instituições Regulatórias do Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros**: o Caso das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras. Rio de Janeiro, 2002. Dissertação (Mestrado) COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GUAGLIARDI, J. R. **A evidenciação em companhias abertas** – Um estudo exploratório. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado em Contabilidade e Atuária) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HENDRIKSEN, E. S. **Accounting theory**. Homewood, Ill. Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1970.

HENDRIKSEN, E. S; VAN BREDA, M. F. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

13

POLÍTICA DE SUBSÍDIOS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO: ROMPENDO O PARADIGMA DOS SUBSÍDIOS CRUZADOS

Mario Augusto Parente Monteiro

Economista pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza – Unifor, MBA em Finanças pela IBMEC, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ENAP, Coordenador Econômico-Tarifário da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, Professor Adjunto da Unifor.

Introdução

As últimas décadas foram marcadas por reformas nos setores econômicos caracterizados historicamente por forte presença estatal em sua operacionalização, notadamente, como no caso brasileiro, nos serviços públicos de rede, tais como geração e distribuição de energia, telecomunicações, saneamento básico, entre outros. Em alguns desses setores as reformas avançaram mais profundamente, enquanto em outros tais reformas permanecem ainda em seus estágios iniciais.

As reformas implementadas são caracterizadas por três aspectos principais:

- a) transferência da propriedade, gestão e financiamento dos ativos dos referidos setores para a iniciativa privada;
- b) aumento da importância das funções regulatórias do Estado como complemento para a ação do mercado;
- c) prática de políticas de preços que assegurem a cobertura total dos custos e a adequada remuneração dos capitais investidos nos setores modernizados.

Em relação aos preços cobrados dos consumidores, destaca-se o princípio segundo o qual uma adequada estrutura tarifária deve ser capaz de, simultaneamente, promover a eficiência econômica¹ no uso dos recursos envolvidos na prestação dos serviços e assegurar o equilíbrio financeiro auto-sustentável da(s) empresa(s) prestadora(s) daqueles serviços. Eventualmente, entretanto, o estabelecimento de tarifas que recuperem os custos dos serviços prestados, requisito subjacente ao princípio referido, implica a exclusão de parcelas socialmente mais vulneráveis da população do acesso aos serviços prestados. Em tais circunstâncias, portanto, a adoção de uma política de subsídios torna-se recomendável para a promoção de maior bem-estar social.

Especificamente em termos do setor de saneamento básico, como se percebe, a despeito do reconhecimento do caráter de essencialidade da aplicação de tarifas compatíveis com os custos dos serviços prestados, constata-se que prevalece a cobrança de preços insuficientes para a cobertura não apenas das despesas de exploração atuais acrescidas da remuneração dos capitais investidos, mas, também, dos investimentos necessários ao atendimento das metas de universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Mencionada situação é parcialmente explicada pela reduzida capacidade de pagamento de significativas parcelas da população, o que impossibilita a cobrança de tarifas compatíveis com os custos dos serviços (elevados pelos grandes investimentos necessários à expansão da cobertura daqueles serviços). Nesse contexto, torna-se prática a utilização de mecanismos de subsídios como solução natural para o dilema característico do setor, a saber, elevados custos dos serviços *versus* reduzida capacidade de pagamento dos usuários.

Observa-se, ademais, no Brasil, a opção preferencial por esquemas de subsídios cruzados, estabelecidos sem informações precisas sobre variáveis relevantes, tais como comportamento da demanda, capacidade de pagamento dos usuários, entre outras, e com baixa focalização naqueles usuários

.....
¹ A teoria econômica sinaliza que a eficiência alocativa constitui referência básica para a definição do preço de um bem ou serviço, o que, em última instância, significa o estabelecimento de preço em valor igual ao custo marginal de produção de tal bem ou serviço

socialmente vulneráveis, reforçando a percepção de relativo atraso do setor de saneamento básico brasileiro.

Este capítulo objetiva discutir a adoção de esquemas de subsídios diretos aos consumidores dos serviços de saneamento básico como alternativa às estruturas de subsídios cruzados atualmente empregadas no setor. Para tanto, o presente capítulo compõe-se de três seções: a primeira, na qual serão discutidas diversas formas de subsídios aplicáveis aos serviços de saneamento básico; a segunda, onde será realizada uma avaliação dos mecanismos de subsídios cruzados, destacando suas limitações diante dos requerimentos de expansão do setor de saneamento básico; e a terceira, na qual será discutido o subsídio direto ao consumidor como alternativa viável para o desenvolvimento desse setor.

É importante destacar que este capítulo constitui fundamento conceitual para a Norma de Referência deste livro, que trata da instituição e operacionalização de subsídios no âmbito da política tarifária dos prestadores de serviços de saneamento básico. Não pretende, pois, exaurir a discussão em torno das alternativas de subsídios aplicáveis a tal setor no Brasil, mas, sim, promover o debate sobre uma questão fundamental para a universalização do acesso da população brasileira a tais serviços.

Dos Subsídios

Subsídios e estrutura tarifária

De forma geral, a estrutura tarifária de um serviço público deve ser orientada para o atendimento de um conjunto de princípios básicos subjacentes ao desenho e implementação de qualquer esquema de preços para este tipo de serviço. Como manda a observância de tais princípios, a estrutura tarifária estabelecida deve:

- a) assegurar a eficiência econômica e sustentabilidade financeira na prestação dos serviços;
- b) ser transparente e simples;
- c) conceder incentivos orientados para o adequado uso dos recursos

envolvidos na prestação dos serviços; e

d) promover a universalização dos serviços.

No referente ao primeiro princípio, a eficiência econômica e a sustentabilidade financeira dos serviços são aspectos técnico-econômicos essenciais à estabilidade do sistema de preços no longo prazo. Quanto à concessão de incentivos orientados para o adequado uso dos recursos, refere-se a um dos princípios-chave para a correta fixação de preços, na medida em que uma política tarifária saudável deve sinalizar de forma clara aos consumidores para o uso adequado do recurso, contribuindo para a racionalidade em sua utilização. A não observância desse princípio leva os usuários à adoção de padrões de consumo acima ou abaixo do economicamente ótimo.

Por sua vez, a universalização do acesso aos serviços relaciona-se com aspectos de política social. Na medida em que os serviços de água e esgoto são indispensáveis e contribuem para a melhoria dos indicadores de bem-estar social, a definição de estrutura tarifária adequada, que contribua para um maior índice de atendimento dos serviços, sobretudo para a população socialmente mais vulnerável, é de extrema relevância social e política. Nesse ponto, os fundamentos econômicos não são utilizáveis de forma isolada e exclusiva, com a aplicação da noção de equilíbrio de mercado que obrigue a prestação do serviço apenas aos usuários capazes de pagar o custo dos serviços. A aplicação estrita desse princípio levaria a população com alta vulnerabilidade social – objeto prioritário das políticas sociais – à privação de um serviço essencial à saúde e ao desenvolvimento.

Diante do exposto, aspectos puramente econômicos devem ser complementados com objetivos sociais, como a maximização do acesso da população de baixa renda aos serviços de água potável e esgoto, considerando as limitações da capacidade de pagamento destes usuários, por meio do estabelecimento de mecanismos de subsídios.

A concepção de uma estrutura eficaz de subsídios impõe se responder adequadamente a duas questões: a) quem merece ser beneficiado pelos subsídios? e b) qual é a melhor forma para o subsídio a ser dado?

Em toda sociedade, há parcelas da população merecedoras de apoio no atendimento de suas necessidades de saneamento básico. Por exemplo, em alguns países os usuários residenciais são beneficiados à custa dos demais usuários, enquanto, em outros, somente são beneficiados os usuários de menor renda. A correta identificação do grupo a ser subsidiado requer a análise de dados referentes à realidade social econômica dos usuários dos serviços públicos de saneamento básico.

Identificados os usuários beneficiários dos subsídios, resta estabelecer a forma que esses irão assumir. Tal formatação exige definir, por exemplo, se o apoio será dado à ligação à rede de novos usuários ou ao consumo dos usuários já conectados e se o subsídio será dado diretamente aos usuários ou indiretamente por meio de repasse de recursos ao prestador de serviços.

Na próxima seção, serão discutidos pontos diretamente relacionados à formatação dos mecanismos de subsídios, na medida em que se considera que a identificação do grupo de beneficiários deve ser realizada no âmbito de políticas sociais, as quais envolvem variáveis que transcendem a teoria da regulação econômica, não sendo, pois, objeto do presente texto.

Tipologia dos Subsídios

A literatura econômica identifica, de modo geral, alguns poucos mecanismos de subsídios, os quais são reunidos sinteticamente a seguir:

- Quanto ao sujeito $\left\{ \begin{array}{l} \text{Oferta} \\ \text{Demanda} \end{array} \right.$
- Quanto ao objeto $\left\{ \begin{array}{l} \text{Conexão} \\ \text{Consumo} \end{array} \right.$
- Quanto à forma $\left\{ \begin{array}{l} \text{Diretos} \\ \text{Cruzados} \end{array} \right.$

Em relação ao sujeito, isto é, o destinatário inicial dos subsídios, esses podem ser direcionados para a oferta e/ou para a demanda. No subsídio à oferta, os recursos são disponibilizados às empresas de modo a cobrir, total ou parcialmente, os dispêndios com a prestação dos serviços. O subsídio à demanda caracteriza-se por direcionar os recursos para os usuários dos serviços, mediante a cobertura, total ou parcial, do valor correspondente à fatura do seu consumo.

No tocante ao subsídio à oferta, conforme deve ser observado, sua concessão permite que as empresas estabeleçam tarifas abaixo do custo econômico associado à prestação dos serviços (possibilitando, dessa forma, que os usuários socialmente vulneráveis consigam usufruir dos serviços prestados). Apesar da atratividade dos seus objetivos, essa alternativa de subsídios possui algumas limitações que desaconselham sua utilização:

- a) produz uma redução generalizada de tarifas, não distinguindo os usuários que efetivamente necessitam de apoio financeiro daqueles que apresentam capacidade de pagamento para serem cobrados pelo custo do serviço. Assim, do ponto de vista social, tal alternativa pode significar uma elevada relação custo-benefício;
- b) desestimula a busca de eficiência por parte do prestador de serviços, em termos de redução dos seus custos, na medida em que eventuais ineficiências são cobertas pelos fluxos de subsídios.

A escolha de um mecanismo de subsídio à demanda em detrimento do subsídio à oferta resulta em ganhos de efetividade na política de subsídios, na medida em que pode: a) reduzir a necessidade total de subsídios aplicados no setor; b) otimizar os recursos disponíveis para os segmentos mais socialmente vulneráveis da população; c) estimular o uso eficiente da água pelos segmentos não subsidiados dos usuários; e d) incentivar a eficiência operacional da empresa.

No tocante ao objeto, é possível identificar o subsídio ao consumo e o subsídio à conexão (ambos integrados ao conceito de subsídio à demanda). O subsídio ao consumo está relacionado ao comportamento da demanda

em face do preço cobrado pelos serviços prestados, o qual, por sua vez, é estabelecido de forma a assegurar a cobertura dos custos (operacionais e de capital) incorridos em tal prestação. O subsídio à conexão objetiva assegurar a efetivação das ligações à rede disponível, por meio da cobertura, total ou parcial, dos custos associados a tais ligações. Mencionado subsídio é especialmente requerido em situações de expansão da rede em áreas de menor poder aquisitivo, nas quais os usuários não dispõem de capacidade de pagamento para conectar seus domicílios à nova rede.

Tradicionalmente, as estruturas de subsídios adotadas no setor de saneamento básico no Brasil contemplam subsídios ao consumo, não englobando mecanismos de apoio financeiro às conexões. Tal opção deve ser objeto de reavaliação, porquanto os investimentos em expansão, necessários ao atendimento das metas de universalização dos serviços, implicam, para sua viabilidade econômico-financeira, a adesão dos usuários beneficiados pela rede estendida/implantada. Dessa forma, um reduzido índice de ligações por parte dos usuários pode comprometer o retorno dos capitais investidos e, por consequência, a atratividade de novos investimentos em expansão da rede. Esse cenário, freqüente no segmento de esgotamento sanitário, pode justificar a implantação de mecanismos de estímulo à conexão dos usuários.

Em relação à forma, há de se diferenciar os subsídios diretos dos subsídios cruzados. Os primeiros correspondem àqueles destinados a usuários determinados, mediante recursos orçamentários das Unidades da Federação onde são prestados os serviços de saneamento básico e de outras fontes não diretamente vinculadas às receitas das entidades responsáveis pela prestação de serviços públicos de saneamento básico. Quanto aos subsídios cruzados, são aqueles que se processam mediante receitas que se originam de remuneração pela prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Em virtude dos objetivos do presente capítulo, sua seção segunda será dedicada à análise dos aspectos característicos dos subsídios cruzados, a fim de fundamentar juízo de valor acerca da adequação do seu emprego

no âmbito de estruturas tarifárias do setor de saneamento básico. Resta, no entanto, estabelecer que tal análise será realizada a partir da opção, como premissa, por subsídios à demanda.

Operacionalização dos subsídios – uma visão preliminar

Aspecto fundamental na aplicação de uma política de subsídios consiste no dimensionamento dos recursos necessários para a obtenção de resultados efetivos em um contexto de restrição de capital. Tal dimensionamento envolve, de forma geral, as seguintes etapas:

- a) definição do público-alvo dos subsídios, a partir da identificação de critérios de vulnerabilidade social econômica;
- b) quantificação dos potenciais beneficiários dos subsídios a serem concedidos;
- c) determinação da capacidade de pagamento dos potenciais beneficiários dos subsídios. Para tanto, podem ser empregados critérios de comprometimento da renda, tais como aquele definido pela Organização Mundial de Saúde (OMS)², aplicados ao valor da renda média e ao consumo médio de tal parcela de usuários;
- d) cálculo do custo por metro cúbico dos serviços prestados;
- e) determinação da diferença entre o valor unitário que os usuários potencialmente beneficiários dos subsídios têm capacidade de dispor e o custo unitário associado à prestação dos serviços de saneamento;
- f) definição do volume de água e de esgoto a ser subsidiado;
- g) cálculo do montante dos subsídios a serem concedidos.

Uma vez determinado o montante total dos subsídios a serem concedidos, resta estabelecer a forma do seu financiamento. Para tanto, podem ser consideradas duas fontes primárias de recursos, a saber: a) fontes orçamentárias (ou fiscais) e b) fontes tarifárias. Há de ser observado que a

.....
 2 A OMS recomenda que se considere como limite o comprometimento de 3% da renda com o serviço de água e 2% com o serviço de esgoto (GUY, Howard; BARTRAM; Jamie. **Domestic water quantity, service level and health.** 2003)

Lei nº 11.445/07, em seu art. 31, inciso II, reconhece explicitamente tais fontes para a cobertura dos subsídios.

No primeiro caso, considera-se a utilização de recursos fiscais, definidos em orçamento, para o atendimento das necessidades de apoio financeiro aos usuários socialmente vulneráveis, possibilitando o consumo de quantidades mínimas de água e o correspondente uso dos serviços de esgotamento sanitário. Essa alternativa implica a focalização da política de subsídios como forma de otimizar a relação custo-benefício no emprego de recursos fiscais na promoção de políticas de bem-estar social. Referida focalização, por sua vez, passa pelo direcionamento dos subsídios a usuários previamente identificados e selecionados com base em critérios transparentes e consistentes com tais políticas. Resulta daí o fato de que tal emprego de recursos fiscais está mais proximamente associado ao conceito econômico de subsídios diretos.

A utilização de recursos oriundos da própria estrutura tarifária implica que o montante de subsídios a ser concedido aos consumidores dos serviços de saneamento básico em condições de vulnerabilidade social será financiado por sobrepreços acrescidos às tarifas cobradas dos usuários não beneficiados por aqueles subsídios, caracterizando, dessa forma, uma estrutura de subsídios cruzados.

Como é notório, a opção por estruturas de subsídios cruzados é observada em grande número de países, notadamente naqueles menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. No caso específico do Brasil, tal opção encontra fundamento tanto na maior simplicidade associada à sua utilização e controle, como nas maiores dificuldades políticas e econômicas associadas à mobilização de recursos fiscais pelos entes da Federação, em um contexto de restrição ou, mesmo, exaustão da capacidade financeira do setor público brasileiro.

Adicionalmente, pode ser considerada, no financiamento dos subsídios, a combinação das duas fontes de recursos aqui mencionadas. Referida alternativa é especialmente aplicável em situações nas quais, dada uma elevada quantidade de usuários potencialmente beneficiários de subsídios para o consumo dos serviços de saneamento básico, o montante de recursos necessários excede

a capacidade de mobilização de recursos fiscais. Essa situação corresponde àquela encontrada em regiões econômica e socialmente mais vulneráveis.

A operacionalização da alternativa ora descrita pode envolver a formação de um fundo, gerido pelo ente federativo gestor da política de subsídios, a ser suprido não apenas por recursos oriundos de tributos arrecadados do conjunto de contribuintes (usuários ou não dos serviços de saneamento), mas, também, por recursos frutos de transferências de outros entes federativos, por recursos gerados a partir da aplicação de sobrepreços aos usuários não subsidiados dos serviços de saneamento e por recursos de outras fontes especificamente designadas para tal fim.

Os mecanismos de financiamento de subsídios aqui explicitados têm como premissa fundamental a preservação do equilíbrio financeiro do prestador de serviços de saneamento básico. Esta premissa decorre do reconhecimento da inviabilidade de uma opção que comprometa a capacidade de prestação dos referidos serviços e, mesmo, da sua expansão em níveis mínimos aceitáveis no longo prazo.

Subsídios Cruzados: Avaliação

De modo geral, a adoção de mecanismos de subsídios cruzados implica a variação da estrutura tarifária de acordo com as condições econômicas dos usuários. Assim, os usuários residenciais em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica têm tarifas abaixo do custo dos serviços graças à cobrança de sobrepreços às tarifas dos demais usuários dos serviços de saneamento básico. Como a totalidade das receitas da empresa é suficiente para a cobertura da totalidade dos seus custos, a adoção de subsídios cruzados produz um efeito social por meio apenas do rebalanciamento tarifário entre os diversos grupos de usuários dos serviços de saneamento básico.

Deve ser destacado, porém, o seguinte: os subsídios cruzados podem ser explícitos e implícitos. Há subsídios cruzados explícitos na medida em que são estabelecidos inicialmente os custos dos serviços e as tarifas correspondentes a sua cobertura, para, em seguida, definir uma estrutura tarifária

que contemple subsídios e sobrepreços. A adoção de subsídios cruzados explícitos tem como vantagem sua maior transparência, pois são conhecidas de forma clara sua grandeza e seu direcionamento.

Os subsídios cruzados explícitos podem ser assim fundamentados: a) no nível de consumo dos usuários; b) nas características socioeconômicas dos usuários; e c) nas características do local onde os serviços são prestados.

Os subsídios cruzados implícitos, característicos, por exemplo, da realidade atualmente predominante no setor de saneamento básico brasileiro, ocorrem quando sua fixação é realizada sem maiores informações quer sobre os custos efetivos dos serviços, quer sobre a população efetivamente elegível para tal benefício. Desse modo, por exemplo, é possível que usuários atendidos em diferentes regiões (e, portanto, sujeitos a diferentes condições de custo) sejam cobrados com base na mesma tarifa, a qual pode não refletir efetivamente os custos dos serviços prestados. Como resultado, a má focalização dos subsídios é aspecto marcante dessa alternativa.

Resumidamente, é possível estabelecer a diferença entre subsídios cruzados explícitos e implícitos como segue:

- a) subsídios cruzados explícitos – dois usuários pagam diferentes tarifas pelo mesmo serviço; e
- b) subsídios cruzados implícitos – dois usuários pagam a mesma tarifa por serviços diferentes.

Existem dois critérios principais para a definição dos subsídios cruzados, os quais envolvem a comparação dos preços aplicáveis aos custos incorridos na prestação dos serviços:

- a) critério do custo marginal³ – de acordo com esse critério, há subsídios cruzados quando alguns preços cobrados são inferiores ao custo marginal;

³ Custo marginal é o custo incremental associado a produção de uma unidade adicional de bem ou serviço. Para fins de definição tarifária é recomendável se considerar o custo marginal de longo prazo (custo incremental de desenvolvimento). Eventualmente, tarifas fixadas de modo a cobrir tais custos podem não gerar receitas suficientes para a cobertura dos custos totais incorridos na prestação dos serviços ou na produção dos bens.

- b) critério do custo médio⁴ – sob tal critério, existem subsídios cruzados quando alguns usuários pagam preços inferiores aos custos médios, enquanto outros pagam preços superiores a tais custos.

A análise da efetividade do mecanismo de subsídios cruzados pode ser realizada a partir da verificação de dois pontos: a) aqueles que devem ser beneficiados pelos subsídios efetivamente estão sendo beneficiados? e b) aqueles que não devem ser beneficiados pelos subsídios efetivamente não estão sendo beneficiados?

A premissa conceitual subjacente às estruturas de subsídios cruzados consiste no reduzido valor da elasticidade-preço da demanda dos serviços de saneamento básico. Estudos apontados por Yepes (1999)⁵ indicam para o equívoco de tal premissa, por evidenciarem a maior sensibilidade dos usuários residenciais de renda mais elevada, industriais e comerciais a variações dos preços dos serviços de saneamento básico. Esse fato sugere a possibilidade de que aumentos no volume faturado junto a usuários residenciais beneficiados por subsídios cruzados não sejam capazes de compensar a redução em tal volume faturado (e, conseqüentemente, na receita resultante) junto às demais categorias de usuários onerados pelo sobrepreço tarifário.

Ademais, a implementação de mecanismos de subsídios cruzados, por meio da aplicação de sobrepreços a determinadas categorias de usuários, implica alterações nas medidas de *excedente do consumidor* (e, por conseqüência, no nível de bem-estar social) associadas às diversas categorias de usuários englobados pela política de subsídios. A aceitabilidade do emprego de tais mecanismos passa necessariamente pela análise comparativa dos ganhos e das perdas no nível de bem-estar desses diferentes usuários,

.....
⁴ Custo médio corresponde a soma de todos os custos (operacionais e de capital) incorridos na prestação dos serviços divididos pela soma dos volumes de água e de esgoto faturados. O estabelecimento de tarifas com base no custo médio assegura o equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços.

⁵ YEPES, G. **Do cross-subsidies help the poor to benefit from water and wastewater services?** Lessons from Guayaquil. Washington, EUA: World Bank, 1999. p. 6 (Working Papers Series).

a fim de determinar o resultado final para o conjunto da sociedade. É fundamental, portanto, que a adoção de subsídios cruzados não resulte em redução no nível de bem-estar da sociedade (relacionado à soma dos excedentes dos beneficiados pelos subsídios com os excedentes daqueles onerados pelos sobrepreços).

Na implantação de políticas tarifárias baseadas na concessão de subsídios cruzados existem conseqüências, tais como:

- a) menor atratividade dos investimentos em expansão para o atendimento das populações socialmente mais vulneráveis;
- b) menor capacidade financeira do prestador de serviços de saneamento básico para investir em expansão da infra-estrutura voltada para o atendimento dos demais usuários (não beneficiados pelos subsídios); e
- c) sinalização equivocada aos usuários dos serviços de saneamento acerca do uso e conservação da água, na medida em que aqueles que pagam preços inferiores ao custo da produção dos serviços podem assumir um comportamento de desperdício em seu consumo, enquanto os demais consumidores onerados por sobrepreços aos custos incorridos na prestação dos serviços são levados a reduzir seu consumo, buscando alternativas aos serviços prestados pela concessionária regulada.

Em relação ao último aspecto ora mencionado, é possível observar, no contexto de uma estrutura de subsídios cruzados, a existência de limites para a cobrança de sobrepreços dos usuários residenciais não subsidiados e dos usuários não residenciais. Além desses limites, a imposição de sobrepreços maiores resultaria na redução da receita gerada por esses segmentos de usuários, comprometendo a premissa de equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços.

Adicionalmente, conforme se observa, a adoção de estruturas de subsídios cruzados pode desestimular os prestadores de serviços a cobrar de forma efetiva as faturas dos seus usuários, na medida em que reduzidas

tarifas contribuem para a percepção de um pequeno custo de oportunidade associado a tal postura.

Outro ponto referente à utilização de subsídios cruzados diz respeito às questões informacionais. Especificamente, a definição da estrutura tarifária pressupõe a disponibilidade de informações adequadas sobre a função demanda pelos serviços de saneamento (e, portanto, das correspondentes medidas de elasticidade preço e elasticidade renda da demanda). Sem a adequada base de informações acerca de tal função (cuja obtenção, na prática, tem se mostrado uma tarefa de difícil e esparsa consecução), as estruturas tarifárias e de subsídios são estabelecidas a partir de premissas não fundamentadas acerca do comportamento dos usuários (especialmente daqueles onerados pelos sobrepreços). Isto traz os riscos já mencionados. Adicionalmente, sem o conhecimento efetivo daqueles beneficiados pelos subsídios, não há como avaliar a efetividade social do subsídio concedido, em termos da relação custo-benefício associada à sua utilização. Esses pontos são bases para as críticas quanto à má focalização das políticas de subsídios cruzados usualmente adotadas.

Subsídios Diretos: Proposta de Aplicação

Segundo recomendado, a seleção da estrutura de subsídios a ser adotada deve ser orientada por alguns princípios:

- a) eficiência econômica – os subsídios estabelecidos devem causar mínimas distorções no comportamento dos usuários, buscando, dessa forma, preservar a eficiência econômica pretendida;
- b) efetividade social – os subsídios não devem beneficiar usuários que não necessitam de apoio financeiro, sobretudo em detrimento de usuários que efetivamente se encontram em situação de vulnerabilidade social;
- c) custos administrativos mínimos – a administração do sistema de subsídios deve ser simples e pouco onerosa, a fim de favorecer a relação custo-benefício associada a tal sistema; e

- d) transparência – os subsídios devem ser concedidos mediante a aplicação de critérios claros e explícitos, de modo a facilitar o seu controle por parte da sociedade e a mensuração da efetividade dos seus resultados.

Complementarmente, deve ser ressaltado que a universalização da prestação dos serviços de água e esgoto em um contexto de reduzida capacidade de pagamento em largas parcelas dos usuários residenciais implica uma política de subsídios eficiente e focalizada – desde seu desenho até a sua efetiva aplicação – como requisito essencial para o desenvolvimento e sustentabilidade desse setor no longo prazo.

Dessa forma, a proposta de política de subsídios ora apresentada procura atender, entre outras, as seguintes diretrizes:

- a) focalização dos subsídios nos usuários que efetivamente necessitam de apoio financeiro para o pagamento das faturas de água e de esgoto, por meio da elaboração de mecanismos para a identificação e seleção de domicílios que permitam atender com maior precisão, objetividade e transparência o público alvo da política de subsídio desenhada para o setor; e
- b) aumento da cobertura dos subsídios concedidos, incorporando efetivamente ao conjunto de beneficiários desses subsídios todos aqueles clientes que necessitem de algum suporte para financiar seu consumo de água e esgoto, de modo a compatibilizar aquela cobertura ao perfil socioeconômico dos usuários residenciais.

Considerando o exposto, emerge como solução recomendável a substituição dos mecanismos baseados no financiamento por meio de subsídios cruzados por financiamento via subsídios diretos ao consumo, os quais demonstram maior efetividade sob o ponto de vista social e cuja aplicação, em termos práticos, foi bem-sucedida em outros países onde foram implementados de maneira consistente e racional.

Os subsídios diretos ao consumo apresentam características positivas, tais como a maior transparência no emprego dos recursos disponí-

veis, na medida em que esses são dirigidos pelo (s) ente(s) federativo(s) responsável(eis) por essa política social, o(s) qual(is) deve(m) registrar e prestar contas dessa gestão.

Ademais, a implementação de uma política baseada em subsídios diretos elimina as distorções e sinais equivocados para os usuários “financiadores” e “beneficiários”, em termos de alocação de recursos, gerados por estruturas baseadas em subsídios cruzados.

A necessidade, inerente às estruturas de subsídios diretos, de atribuição de recursos de forma “personalizada” a cada família ou moradia beneficiada impõe a criação de mecanismos de ajustes contínuos, de revisão e de auditoria permanente das informações utilizadas no processo de operacionalização dos subsídios diretos. Tal aspecto representa uma diametral mudança em relação à realidade observada na prática vigente dos subsídios cruzados, os quais tendem a se perpetuar, sem controle nem mecanismos de avaliação, dando origem com o passar do tempo, dessa forma, às distorções anteriormente mencionadas.

Assim, a implementação de uma política de subsídios diretos ao consumo imuniza o prestador de serviços de saneamento básico contra eventuais pressões políticas, naturais no contexto da gestão de políticas sociais, permitindo-lhe a otimização das suas ações na esfera empresarial, na medida em que devolve a responsabilidade de aplicar políticas sociais ao Estado.

Há de ser ressaltado que a cobertura e a amplitude de um esquema de subsídios diretos devem ser estabelecidas com base em tarifas associadas à estimativa dos custos eficientes incorridos na prestação dos serviços.

No âmbito da estrutura de subsídios anteriormente proposta, cabe a Agência Reguladora assegurar a adequação e eficiência das tarifas estabelecidas, de modo a otimizar a aplicação dos recursos disponíveis, evitando que, em razão do reconhecimento de custos em níveis superiores àqueles associados a um dado nível de eficiência esperado, o montante de subsídios a serem concedidos seja superestimado. Além disso, compete a

Agência Reguladora atuar no sentido de preservar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, impedindo que a política de subsídios implementada comprometa os resultados do prestador de serviços, o que, em última instância, inviabiliza a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Dessa forma, compete a Agência Reguladora, portanto, assegurar a consistência da política de subsídios aos objetivos de longo prazo do setor de saneamento.

Ademais, ressalta-se o entendimento de que a gestão da política de subsídios é uma atribuição que deve e pode ser exercida pelo Estado, para a promoção do bem estar e saúde da população e da preservação dos recursos naturais, não devendo ser delegado ao prestador de serviços de saneamento básico. A proposta de uma estrutura de subsídios diretos representa a aplicação prática desse entendimento, devendo ser incorporada no âmbito das normas específicas que vierem a regular tal questão.

Por fim, destaca-se que a Norma de Referência, oferece uma proposição para a regulação da política de subsídios cujos traços conceituais gerais foram aqui estabelecidos. Resta evidente que, diante de especificidades próprias de cada realidade, eventuais ajustes a tal norma poderão ser realizados.

Referências

ANDRADE, T.; LOBÃO, W. J. A. **Tarifação social no consumo residencial de água**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para discussão nº438).

ANDRADE, T. **Aspectos distributivos na determinação de preços públicos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

BURNS, P; CRAWFORD, I.; DILNOT, A. Regulation and redistribution in utilities. **Fiscal Studies**, v.16, n. 4, Nov. 1995. Londres, Blackwell Publishing.

BEATO, P. **Cross subsidies in public services: some issues**. Washington/EUA: Inter-American Development Bank, 2000c (Technical Papers Series).

GUY, H.; BARTRAM, J. **Domestic water quantity, service level and health**. World Health Organization, 2003.

TRAIN, K. **Optimal regulation** – the economic theory of natural monopoly. Cambridge, EUA: MIT Press, 2000.

VARIAN, H. R. **Microeconomia** - Princípios básicos - Uma abordagem moderna. 7. ed. São Paulo: Campus, 2006.

YEPES, G. **Do cross-subsidies help the poor to benefit from water and wastewater services? Lessons from Guayaquil**. Washington, EUA: World Bank, 1999 (Working Papers Series).

14

TRANSFERÊNCIA DE INFORMAÇÕES: REQUISITO INDISPENSÁVEL PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Ana Paula Maria de Araújo

Engenheira Química pela Unicap, Licenciada em Química pela UFRPE, MSc. em Engenharia Civil – Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, pela UFPE, Técnica Reguladora da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE.

Ricardo Frederico de Melo Arantes

Engenheiro Civil pela UFPE, MSc. em Engenharia Civil – Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, pela UFPE. Técnico Regulador da ARPE.

Rosângela Gomes Tavares

Bacharel em Química e Engenheira Química pela Unicap, MSc. em Engenharia Civil – Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela UFPE, Técnica Reguladora da ARPE.

Rossanna Barbosa Pragana

Engenheira Agrônoma pela UFRPE, MSc. em Agronomia – Ciência do Solo, pela UFRPE, Pesquisadora da Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária de 1999 a 2002, Técnica Reguladora da ARPE.

Introdução

A informação configura-se como uma mercadoria singular considerada fundamental para a diminuição da incerteza (MESQUITA, 2004). A essa informação incorpora-se um valor econômico bastante peculiar, o qual, de acordo com o autor, deve ser analisado da seguinte forma: o agente melhor informado tem mais condições de obter lucros superiores aos daquele menos informado. No caso de uma Agência Reguladora, os lucros referem-se ao bom êxito no desempenho de suas funções.

Contudo, para se obter informação, existe um custo, passível de ser calculado por meio dos valores despendidos pelos agentes para sua produção. Ao mesmo tempo, por se tratar de um bem intangível, a informação que

ora se mostra valiosa em outro tempo perde seu valor econômico. Por essa razão, como se afirma, a informação não pode ser distribuída de maneira simétrica na sociedade. Em virtude de determinados fatores, como o risco envolvido na sua produção, o processo de valoração econômica, os problemas de apropriação a ela incorporados, indivisibilidade, retornos crescentes, paradoxo informacional e unicidade produtiva, alguns agentes econômicos podem ter mais informações do que outros (MESQUITA, 2004).

O problema da assimetria informacional naturalmente existente entre as Agências Reguladoras e os entes regulados remete à necessidade de implementação de regras regulatórias destinadas a reduzir esse caráter assimétrico da informação. Com a promulgação da Lei nº 11.445, em 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, ensejou-se a oportunidade de tratar esse tema, ao determinar que caberá às entidades reguladoras a edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços de saneamento, incluindo aspectos relacionados a mecanismos de informação.

Um dos objetivos da regulação, listados no Capítulo V, art. 22 da referida lei, é a promoção de mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços de saneamento. Para atender a esse objetivo, a transferência de informações entre o prestador de serviços e a Agência Reguladora constitui um requisito indispensável. Entretanto, a ação das Agências Reguladoras é limitada pela dificuldade na obtenção de informações completas sobre o ente regulado e sobre as circunstâncias em que se encontram. Isto torna complexa a avaliação precisa do seu desempenho. Tal fato é conhecido por “assimetria de informações”.

Conforme determina o art. 25 da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, os prestadores de serviços públicos de saneamento deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho das suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais. Sob esse aspecto, como destaca Jouravlev (2003), as Agências Reguladoras, baseadas no fato de terem o objetivo de promover a

defesa do interesse coletivo, devem ter amplo acesso às informações internas das empresas reguladas. Essas informações são todos os documentos, registros, memorandos, arquivos e planilhas relacionados ao serviço prestado. Também estão inseridas nesse conjunto de informações aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados pelo prestador para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

A Lei nº 11.445/07 também assegura aos usuários o direito de amplo acesso a informações sobre os serviços prestados, incluindo o acesso a relatórios periódicos sobre a qualidade desses serviços.

Com base nesses fatos, este capítulo discute aspectos relacionados aos principais efeitos da assimetria de informações entre as Agências Reguladoras e as prestadoras de serviços de saneamento, além de apresentar, a título de sugestão, os mecanismos de transferência de informações a serem utilizados, no intuito de minimizar os efeitos da assimetria informacional e garantir a qualidade dos serviços prestados. Com o objetivo de uniformizar as metodologias adotadas para transferência de informações, os temas abordados neste capítulo também serão usados como subsídio para a elaboração de uma Norma de Referência, apresentada neste livro, a qual poderá ser utilizada pelas Agências Reguladoras de todo o país, caso achem conveniente.

Assimetria de Informações

Danni e Moita (2006) definem assimetria de informações como o acesso desigual de informações importantes para a tomada de decisões por diferentes agentes, o que limita a eficiência do processo regulatório. De acordo com Vieira (2005), a assimetria é entendida como o acesso às informações em quantidade e qualidade diferentes entre o agente e o principal.

Segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel (2007), a assimetria de informações refere-se ao fato de que o prestador do serviço regulado é quem gerencia todas as informações (técnicas, operativas, financeiras, contábeis, etc.) vinculadas à prestação do serviço. O regulador, por sua vez, tem acesso parcial e limitado às informações que, em geral, são fornecidas

pela própria empresa regulada. Embora o regulador possa realizar auditorias permanentes nas informações recebidas, a situação de ambas as partes no referente ao acesso e manejo dessas informações é totalmente assimétrica.

Na regulação, verifica-se naturalmente o problema da assimetria de informações, sobretudo porque, como é notório, o prestador de serviços possui um conhecimento mais profundo do negócio do que a Agência Reguladora. Muitas vezes o prestador de serviços tenta tirar vantagens desse desequilíbrio informacional, apresentando, por exemplo, uma função de custo sobrevalorizada ou uma função lucro subvalorizada, mascarando seus reais custos e lucros. Como destacam Araújo e Pires (2000), apud Galvão Junior, Turolla e Paganini (2008), a assimetria de informações entre a Agência Reguladora e a empresa regulada, em favor desta última, resulta em custos elevados para a atividade regulatória e, desse modo, dificulta a atividade de regulação do saneamento básico no âmbito municipal e estadual.

Uma das tarefas mais difíceis no cotidiano de uma Agência Reguladora é a redução na assimetria de informações existente entre ela e o ente regulado. De forma geral, quanto maior o grau de regulação imposto ao mercado, maior é o número de informações necessárias. Contudo, com vistas à eficiência deste processo, é imprescindível essas informações serem o mais próximas possível do real. Uma das tentativas para diminuir essa assimetria é a transparência nas informações para os agentes participantes do processo. Neste sentido, as formas de atuação da Aneel são demonstradas mediante ações como a que obriga a remessa dos contratos de prestação de serviços de distribuição de energia elétrica pelas distribuidoras a todos os consumidores, a divulgação ampla dos resultados das reuniões das diretorias no endereço eletrônico *site* da empresa, as audiências públicas, além da definição dos direitos e deveres dos consumidores quanto à prestação dos serviços de energia elétrica (Resolução nº 456/00).

Resende (1997) subdivide o fenômeno da assimetria de informações em duas dimensões principais, uma externa e outra interna. A primeira,

denominada de seleção adversa, é provocada pelo fato do regulador não ter o mesmo nível de informações que a firma regulada a respeito de fatores externos que afetam a eficiência da empresa (parâmetros tecnológicos, comportamento de demanda, etc.). A segunda dimensão, risco moral, é provocada pelo fato de somente a empresa regulada ter conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos (custos, resultado de medidas administrativas, etc.), o que gera a possibilidade de manipulação do esforço por essas empresas, objetivando, por exemplo, a obtenção de vantagens na revisão de contratos ou na estipulação de metas regulatórias.

Para Mankiw (1998), a seleção adversa ocorre antes da assinatura do contrato entre os entes, enquanto o risco moral se dá após o contrato.

A seleção adversa, segundo Eisenhardt (1989), diz respeito à não observação de todas as habilidades dos agentes. Eles podem afirmar ter certas habilidades que o regulador não pode aferir de princípio ou enquanto estiver desempenhando sua função. O preço de insumos intrínsecos a um determinado setor, onde as empresas podem fazer acordos com os fornecedores para a não apresentação do valor real dos preços unitários, torna-se um exemplo.

Também denominada problema de informação oculta, a seleção adversa, segundo Mesquita (2004), ocorre quando o agente retém informações não conhecidas pelo principal a respeito de aspectos essenciais do negócio. Essas informações lhe trazem benefícios econômicos. Nesse caso, a empresa regulada (agente) está melhor informada sobre as funções de demanda e de custo da sua atividade do que o regulador (principal).

Surge, então, o risco moral. Este, para Williamson (1989), refere-se a uma mudança de comportamento por incentivos após o evento contratual. De acordo com o autor, o agente pode, após a contratação, agir de forma diferente de como agiria se fosse o único beneficiário dos seus esforços, pois, por mais que se tente, os contratos são incompletos e sempre existirão situações não previstas inicialmente. Conseqüentemente, há o

risco de as partes se aproveitarem das imperfeições inerentes às condições estabelecidas no arranjo contratual. A falta de esforço do ente regulado é tida como o exemplo mais clássico. Isso acontece quando da utilização de maior número de empregados para uma tarefa, ineficiência na compra de matéria-prima, número baixo de horas trabalhadas, entre outros.

Na ótica de Mesquita (2004), o risco moral diz respeito a situações nas quais as ações implementadas pelo agente não são verificáveis ou observáveis pelo principal. Nesse caso, o regulador não considera o esforço exercido pela firma regulada para decréscimo dos seus custos, e isto pode trazer como consequência a deterioração da qualidade dos serviços prestados. Como afirma Jouravlev (2001), o risco moral refere-se a variáveis endógenas não observáveis com precisão pelo principal. O autor descreve como exemplo as situações em que o regulador não pode avaliar com exatidão se, para melhorar o funcionamento das suas instalações, a empresa regulada está recebendo materiais e equipamentos a um menor custo.

Para minimizar os possíveis efeitos danosos da assimetria de informações é imprescindível serem implementadas políticas regulatórias firmes. Segundo menciona Gleason (2003), o oportunismo do agente pode ser evitado mediante utilização de incentivos, quer por meio de benefícios (repartição de lucros, recompensas) quer por meio de sanções (advertências, multas). Contudo, ressalta o mesmo autor, se esses mecanismos falharem, poderá ocorrer a perda de credibilidade entre eles, provocando um ambiente de desconfiança.

Os possíveis mecanismos para reduzir os efeitos do risco moral, segundo Macieira (2006), seriam o monitoramento, os contratos de incentivo e a criação de compromisso. Este autor define monitoramento como uma espécie de auditoria independente, ou monitoramento das condições de execução do contrato, propiciando a percepção de comportamentos inapropriados mesmo antes de eles ocorrerem. De modo geral, os contratos de incentivo são mecanismos contratuais que busca motivar os comportamentos positivos, procurando realizar a convergência de interesses entre

o principal e o agente mediante incentivos ao alinhamento de comportamentos. A criação de compromissos tenta promover a integração entre as partes no intuito de reduzir o risco de comportamentos oportunistas.

Com a finalidade de diminuir os efeitos da seleção adversa, Mesquita (2004) recomenda a implementação de mecanismos para que o agente revele as informações de forma natural, via incentivos, ou de forma imposta, mediante normas coercitivas.

Outra maneira de minimizar os prejuízos causados pela assimetria de informações seria a intensificação dos diálogos com a sociedade e com os investidores, pelo governo, diretamente, ou via Agências Reguladoras. Um Marco Regulatório definido, atualizado e com regras claras também contribui para que todos os agentes interessados tenham acesso às informações necessárias à ampliação e melhoria dos serviços prestados pelo setor regulado.

Transferência de Informações para a Regulação do Setor de Saneamento

Entre os objetivos da regulação, incluem-se os citados por Pires e Piccini (1999), quais sejam, a busca da eficiência econômica, da qualidade e da universalização do serviço prestado e o estabelecimento de canais para atender às reclamações dos usuários. Nesse contexto surgem as Agências Reguladoras. Estas, para os referidos autores, devem preencher algumas exigências, como: buscar a eficiência econômica, garantir o serviço ao menor custo para o usuário; evitar o abuso do poder de monopólio, buscando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço; assegurar o serviço universal; e a qualidade do serviço prestado; estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços; estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação); assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos; e garantir a segurança e a proteção do meio ambiente. Esses objetivos, entretanto, de acordo com

os referidos autores, tornam-se complexos, em virtude das dificuldades decorrentes da assimetria de informações entre o ente regulado e a Agência Reguladora.

Por se tratar de um serviço considerado essencial, a regulação do setor de saneamento torna-se imprescindível, no intuito de garantir aos cidadãos um serviço de qualidade com tarifas justas. Na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão envolvidas determinadas partes: o poder concedente, considerado o titular dos serviços, a quem compete prestar os serviços públicos à população ou delegar a prestação; o prestador de serviços, aquele que presta os serviços à população, podendo ser um órgão do próprio poder concedente, uma entidade da administração indireta ou ainda uma empresa privada; e o usuário, aquele que recebe os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A regulação desse setor, além de promover a busca por serviços adequados, tem como objetivo garantir o equilíbrio nas relações entre essas partes, respeitando-se os instrumentos legais e normativos que regem esses serviços.

Como se sabe, a regulação do setor de saneamento apresenta interfaces com outras atividades de controle socioambiental, como a gestão dos recursos hídricos, saúde pública, meio ambiente, desenvolvimento urbano, entre outras áreas afins do saneamento ambiental. Conforme consta em Galvão Junior et al. (2006), as atividades relacionadas aos serviços de água e de esgoto e sua regulação não fazem parte de um sistema hermeticamente fechado. Portanto, para a regulação eficaz desse setor, também serão necessárias algumas informações relativas aos demais órgãos envolvidos com o saneamento.

Para o desempenho das atividades regulatórias dos serviços de água e esgoto enumeram-se basicamente dois grandes conjuntos de informações, entre regulado-regulador: as informações periódicas e as informações eventuais.

Por informações periódicas entendem-se aquelas utilizadas para o desempenho das atividades regulatórias de rotina, enviadas para a Agência Reguladora com frequência preestabelecida. Pertencem a esse conjunto de informações os dados necessários para o cálculo dos indicadores de desem-

penho, utilizados para avaliar a eficiência e/ou a eficácia dos serviços prestados. O uso de sistemas de indicadores é apontado por Ximenes (2006) como uma estratégia para diminuir a assimetria de informações. Segundo afirmam Pena e Abicalil (1999), além de reduzir a assimetria entre o regulador, usuários e prestador de serviços, o uso dessa ferramenta permite avaliar ao longo do tempo a evolução do desempenho da empresa, como também possibilita a comparação com outras organizações do mesmo setor.

De modo geral, informações sobre a qualidade dos serviços, a contabilização dos ativos, os gastos operacionais e a transferência de preços das empresas reguladas são extremamente necessárias e devem ser enviadas para a Agência Reguladora regularmente. Desta forma, será possível avaliar o desempenho dos prestadores de serviços.

Quanto às informações eventuais, são aquelas que podem ser solicitadas pela Agência Reguladora a qualquer tempo, para a execução de atividades como fiscalização, elaboração de pareceres técnicos, revisões tarifárias, entre outras. Informações enviadas pelo prestador de serviços quando da ocorrência de serviços de manutenção nos sistemas de abastecimento de água ou de coleta e tratamento de esgotos também fazem parte desse conjunto de informações. É o caso dos denominados “registros de ocorrências operacionais”, considerados uma das principais fontes de informação sobre a realidade da qualidade dos serviços prestados. No registro dessas ocorrências deve constar pelo menos o seguinte: o tipo de serviço, a localidade alvo da intervenção, ações a serem tomadas, justificativas, previsão de início e término e o nome do técnico responsável pelo serviço. Deve também ser encaminhada para a Agência Reguladora informação relativa à confirmação da conclusão da manutenção ao final dos serviços. A frequência dessas informações dependerá da necessidade dos serviços preventivos ou daqueles emergenciais.

Uma das principais atividades de uma Agência Reguladora é a fiscalização, e sua ação demanda uma série de informações, que podem ser coletadas *in loco* por um técnico ou serem previamente solicitadas para a definição das estratégias da ação fiscalizadora. A troca de informações entre a

Agência Reguladora e o prestador de serviços, para a fiscalização, tem início no momento do envio do ofício no qual a Agência Reguladora informa ao prestador de serviços sobre o sistema a ser fiscalizado e enumera a relação de informações a serem enviadas para a Agência antes do início das atividades de campo. A partir daí outras informações poderão ser necessárias, até o encerramento da atividade de fiscalização, com a elaboração do “relatório de fiscalização”, documento no qual devem ser registradas todas as análises de dados, informações e evidências apuradas durante a atividade.

Informações complementares podem ser solicitadas pela Agência Reguladora inesperadamente, se ocorrerem fatos cujas informações solicitadas inicialmente, periódicas ou eventuais, não sejam suficientemente esclarecedoras.

Estratégias e Mecanismos de Acesso às Informações

Para diminuir os efeitos da assimetria de informações no setor regulado devem ser criados alguns mecanismos com vistas a garantir a qualidade dos serviços prestados pela empresa regulada, já que é esse o foco principal das Agências Reguladoras. Como alternativas para reduzir esses efeitos, no relacionado à qualidade dos serviços, Mesquita (2004) sugere ser implantada uma ouvidoria. Desta forma, a Agência Reguladora fará uso das reclamações dos usuários como uma fonte de informação. O autor sugere ainda ser realizado o monitoramento, por meio de amostras aleatórias, da qualidade dos serviços, mediante análise técnica dos dados coletados.

Para minimizar os efeitos da vantagem informacional no tocante aos gastos operacionais, o regulador deve desenvolver metodologia de análise de eficiência que inclua métodos de controle transparentes e consistentes ao longo do tempo.

Todas as informações, periódicas ou eventuais, necessárias para o desempenho das atividades regulatórias, devem ser definidas pela Agência Reguladora em instrumentos normativos adequados. Como forma de garantir o acesso a essas informações, esses instrumentos devem prever, inclusive,

sanções pelo não cumprimento das determinações legais e contratuais.

Quanto às informações periódicas, definidas pela Agência Reguladora nos instrumentos normativos, deverão ser enviadas pelos prestadores de serviços com frequência preestabelecida. Especificados os indicadores a serem utilizados pela Agência Reguladora, sejam eles operacionais, de qualidade ou econômico-financeiros, serão determinadas as informações necessárias para a composição destes indicadores e suas respectivas frequências de envio por parte do prestador de serviços. Para a definição dessa frequência, deverão ser considerados os aspectos técnicos, custos, tempo requerido para processamento dos dados por parte do prestador de serviços, entre outros.

As informações eventuais, constituídas por todos os dados e informações adicionais ou complementares, solicitadas pela Agência Reguladora, e que estão disponíveis nos sistemas gerenciais, comerciais ou operacionais do prestador de serviços, poderão ser solicitadas a qualquer tempo. Esses dados e informações podem ser coletados *on-line* de duas formas: uma, dentro do prestador, mediante senha; a outra, via acesso remoto, conforme as condições de infra-estrutura da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) disponíveis. Nesse caso, quando forem utilizados, para a fundamentação de relatórios, pareceres, análises ou outros documentos públicos elaborados pela Agência, deverá ocorrer a prévia ratificação por escrito dessas informações pelo prestador de serviços.

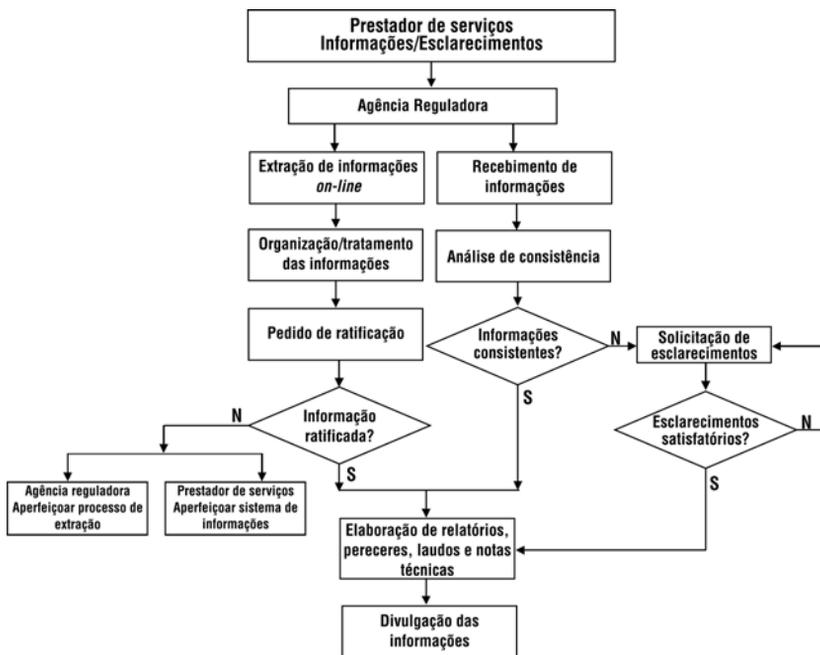
Todas as informações, periódicas ou eventuais, devem ser claras e objetivas, com vistas ao atendimento das solicitações da Agência. As formas de envio dessas informações também deverão estar definidas em norma específica, acordada entre regulado-regulador, observadas suas características, bem como as tecnologias disponíveis. Além disso, independentemente da forma de envio escolhida, a confiabilidade e a integridade dos dados e das informações fornecidas devem ser asseguradas.

Da mesma forma, a publicidade das informações por parte das Agências Reguladoras também deve ser assegurada. Há exceção à publicidade quanto aos documentos considerados, por decisão motivada, como sendo

sigilosos (ALCHIO, 2007).

Em suma, todos os procedimentos adotados para reduzir o problema da informação assimétrica vão na direção da melhoria da qualidade e do fluxo das informações. A Figura 1 apresenta fluxograma de processamento e transferência de informações, desde sua geração, pelo prestador de serviços, até sua divulgação, quando possível, pela Agência Reguladora.

Figura 1 – Fluxograma de processamento e transferência de informações



Fonte: Elaboração dos autores

Considerações Finais

Como mencionado, os problemas decorrentes da transferência de informações entre as Agências Reguladoras e os entes regulados constituem um dos principais obstáculos para uma regulação eficaz. Portanto, a adoção de estratégias e mecanismos que estimulem o prestador de serviços a emitir informações confiáveis e em tempo hábil, possibilitando as ações necessárias para garantir a qualidade dos serviços prestados, é imprescindível. Só

assim as Agências Reguladoras poderão atingir seus objetivos, sobrepondo o obstáculo da informação assimétrica.

Ainda como mencionado, a edição de normas que definam as informações necessárias para o exercício das atividades de regulação, a forma de acesso e o prazo máximo para o envio dessas informações constitui uma importante ferramenta. Esses instrumentos normativos, além de ratificarem a obrigação legal, atribuída as empresas reguladas, de entregar as informações requeridas pela Agência Reguladora, implementarão medidas que facilitem o fluxo dessas informações. Ademais, a veracidade dessas informações também deve ser resguardada sob forma de lei que determine sanções, caso ocorra falso testemunho ou declarações inverídicas por parte do regulado.

Todas as informações devem estar de acordo com o previsto nas normas legais, regulamentares e contratuais, inserindo-se também nesse contexto aquelas informações produzidas por empresas ou profissionais contratados pelo ente regulado para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos. Igualmente o princípio da transparência da função reguladora, determinado na Lei nº 11.445/07, também deve estar assegurado mediante publicidade dos relatórios, estudos, decisões e documentos relativos à regulação e à fiscalização dos serviços de saneamento.

Como exposto ao longo deste capítulo, o tema centrou-se na transferência de informações regulado-regulador, com ênfase na uniformização de metodologias usadas nesta transferência. Neste livro, o assunto é retornado e se discute uma proposta de Norma de Referência relativa à uniformização de metodologias adotadas para transferência de informações. Tal norma pode servir de modelo para as Agências Reguladoras de todo o país.

Referências

ALOCHIO, L. H. A. **Direito do saneamento**: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007). Campinas: Editora Millennium, 2007.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. **Nota Técnica nº 49/2007** – SER/ANEEL. Primeira revisão tarifária periódica das concessionárias de transmissão de energia elétrica do Brasil: metodologia e critérios gerais. Brasília, 2007.

DANNI, L.; MOITA, R. **O método da empresa de referência nas revisões tarifárias realizadas pela ANEEL e uma proposta de retorno à prática regulatória ortodoxa**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2006/008/contribuicao/contribuicao_lucia-no_santos_e_rodrigo_moita.pdf>. Acesso em: maio 2008.

EISENHEARDT, K. M. O.; Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989

GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 222-230, abr./jun. 2008.

GALVÃO JUNIOR, A. C. et al. **Regulação** – procedimentos de fiscalização em sistemas de abastecimento de água. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./ARCE, 2006.

GLEASON, G. **Theory of agency and contracts**. New Mexico University, Classes Notes. 2003. Disponível em: <http://www.unm.edu/~gleasong/a/notes/topic5.html> >. Acesso em: maio de 2008.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable**: necesidades de información y regulación estructural. Santiago do Chile: Cepal, 2001, v. 1, 68 p.

JOURAVLEV, A. **Acceso a la información**: uma tarefa pendiente para la regulación latinoamericana. Santiago do Chile: Cepal, 2003, 70 p.

MACIEIRA, L. S. **Risco moral no cálculo do reposicionamento tarifário**: o problema do oportunismo das distribuidoras de energia elétrica, 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Econo-

mia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MESQUITA, E. M. Análise de processos de posicionam revisões ordinárias e as revisões extraordinárias de tarifas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 4., 2004, Manaus. **Anais...** Manaus: Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2004

PENA, D. S.; ABICALI, M. T. Saneamento: os desafios do setor e a política de saneamento. In: **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**. Brasília: IPEA, 1999. p. 107-137. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte4.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2008.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. **A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2008.

RESENDE, M. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v. 27, n. 3, p. 641- 664, 1997.

RIGOLON, F. J. Z. **Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil**. Versão revista e atualizada da Nota Técnica AP/Depec nº 29/96, 1996.

VIEIRA, J. P. **Energia elétrica como antimercadoria e sua metamorfose no Brasil: a reestruturação do setor e as revisões tarifárias**, 2005. Tese (Doutorado em Energia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.iee.usp.br/biblioteca/producao/2005/Teses/TESE_JOSE_PAULO_VIEIRA.pdf>. Acesso em: maio 2008.

WILLIANSOM, O. **Las instituciones económicas del capitalismo**. México: Fondo Nacional de Cultura Económica, 1989.

XIMENES, M. M. A. F. A ABAR e a construção de instrumentos para a regulação. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; SILVA, A. C. **Regulação**, indicadores para a prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./ARCE, 2006. p. 11-28.

15

INDICADORES DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: INDUZINDO TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Alexandre Caetano da Silva

Coordenador de Saneamento Básico da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, Engenheiro Sanitário e Engenheiro Civil pela Escola de Engenharia Mauá – EEM, Mestrando em Engenharia Civil com área de concentração em Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

Geraldo Basílio Sobrinho

Analista de Regulação da ARCE, Engenheiro Civil – UFC, Especialista em Engenharia de Saneamento Básico pela Faculdade Grande Fortaleza – FGF.

Introdução

Os indicadores constituem uma das ferramentas fundamentais para a avaliação dos serviços de saneamento, com aplicação tanto por parte das Agências Reguladoras como de outros agentes interessados, tais como planejadores e gestores públicos, investidores, usuários dos serviços e sociedade em geral, além dos próprios prestadores de serviços. Sua principal qualidade, se bem construídos, é fornecer uma medida, comumente expressa por meio de um número, a qual permite mesmo ao público não especializado apreender a informação de maneira clara, concisa e simples, facilitando a tomada de decisão. Essa qualidade ganha relevância sobretudo por se viver em um ambiente cada vez mais complexo e em constante transformação.

Por definição, os indicadores são medidas quantitativas da eficiência ou da eficácia de um elemento do serviço prestado (ALEGRE, 2000). A eficiência traduz quão os recursos disponíveis são utilizados de forma

otimizada para a prestação do serviço, enquanto a eficácia traduz em que medida os objetivos e metas planejados foram cumpridos.

Em razão de suas características, os indicadores podem exercer papel importante no incremento da transparência da prestação dos serviços, elemento valorizado para o setor de saneamento dado à sua natureza de serviço público e essencial, ou seja, de interesse de todos. A adoção de uma Norma de Referência, objetivo de fundamentação do presente capítulo, além de aumentar a transparência dos serviços, permite a padronização dos indicadores e possibilita sua aplicação para a comparação de desempenho entre diferentes prestadores, contribuindo para induzir a melhoria da eficiência e da eficácia do saneamento.

Importância dos Indicadores

Para a regulação da prestação dos serviços de saneamento, os indicadores de desempenho possuem diversos atributos. Entre estes sobressaem os mencionados por Silva e Basílio Sobrinho (2006). Tais indicadores propiciam:

- avaliar objetivamente e sistematicamente a prestação dos serviços;
- subsidiar estratégias para estimular a expansão e a modernização da infra-estrutura, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade;
- diminuir a assimetria de informações e incrementar a transparência das ações do prestador de serviços públicos e da Agência Reguladora;
- subsidiar o acompanhamento e a verificação do cumprimento dos contratos de concessão ou contratos de programa, incluindo a assistência do atendimento de metas operacionais e a avaliação do equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços; e
- aumentar a eficiência e a eficácia da atividade de regulação.

Com o advento da Lei Federal nº 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, o uso de indicadores de desempenho é institucionalizado e passa a integrar o processo de planejam-

to, regulação e fiscalização dos serviços. Sua aplicação fundamenta-se no princípio da transparência das ações de saneamento, que segundo o art. 2º inciso IX da Lei Federal nº 11.445/07 deve estar “baseado em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados” (BRASIL, 2007).

Os indicadores no planejamento do setor

O novo Marco Regulatório do saneamento no Brasil resgatou a importância do planejamento das ações de saneamento, ressaltando a necessidade da sua articulação com outros programas e projetos de áreas relacionadas, tais como saúde, meio ambiente e recursos hídricos, e vinculando sua revisão periódica aos planos orçamentários governamentais plurianuais, com vistas à sua viabilidade e eficácia.

Como é notório no Brasil, por décadas inexistiu o planejamento de médio e longo prazo do setor de saneamento. Isto contribuiu para a redução dos níveis de investimento necessários à universalização dos serviços, além de gerar prejuízos para a eficiência e a qualidade destes serviços. Uma das principais razões a comprometer a realização até então de um planejamento de médio e longo prazo para o saneamento, assim como para diversos setores de infra-estrutura, foi a longa crise econômica do final do século XX, que selou o último grande ciclo de investimentos na área de saneamento por meio do Plano Nacional de Saneamento – Planasa. Inegavelmente o Planasa logrou relativo êxito na ampliação dos índices de atendimento urbano de abastecimento de água, contudo, não conseguiu desempenho satisfatório no caminho para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário.

A despeito da desorganização institucional ocorrida nas duas décadas anteriores à promulgação do novo Marco Regulatório, com efeito sobre a ausência de planejamento setorial e a capacidade técnica instalada à época do Planasa, é essencial remontar a importância do processo de planejamento. Os objetivos e metas a serem alcançados para a uni-

versalização do acesso ao saneamento com qualidade são complexos e ambiciosos, poucas nações conseguiram dar solução eficaz para o pleno atendimento da população. Nesse sentido, o planejamento como elemento integrante da gestão dos serviços é fundamental para garantir de forma célere e eficiente o alcance dos benefícios desejados, seja na forma de retornos econômicos ou sociais, especialmente em um setor para o qual se exigem elevados investimentos com longo prazo de maturação, o que implica em exposição a maiores riscos e incertezas. Em virtude desse motivo, por exemplo, os prazos de concessão para prestação dos serviços de saneamento são normalmente superiores a vinte anos.

Assim, conforme a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico definiu no art. 19, incisos I e V, a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Como recomendado, os planos não devem enfatizar apenas o diagnóstico da prestação dos serviços, e seus objetivos não devem ser genéricos e imprecisos, mas contemplar ações que possam ser sistematicamente avaliadas de forma objetiva por meio de indicadores, para o atendimento de metas bem determinadas.

Por constituir o saneamento uma competência comum do poder público, para a qual devem convergir as ações nas três esferas de governo, União, Estados e Municípios, o art. 9º, inciso VI, da Lei Federal nº 11.445/07 determinou o seguinte: “O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento”. Esta articulação com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – Sinisa, com

a compatibilização de termos e definições de indicadores dos diversos serviços de saneamento operados no Brasil, será essencial para o uso dos indicadores na comparação de desempenho entre os diferentes operadores, importante instrumento para promoção da eficiência, como previsto no art. 38, parágrafo 2º: “Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços”. Complementarmente afirma o parágrafo 3º do mesmo artigo: “Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor”.

Os indicadores na regulação do setor

Além de restabelecer o processo de planejamento, a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento introduziu no setor as funções de regulação e fiscalização exercidas de forma independente, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, e sob os princípios da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

O papel dos indicadores na atividade de regulação é reconhecido como ferramenta para avaliação do atendimento aos objetivos da regulação, tais como a modicidade tarifária, a eficiência, a eficácia e a garantia do atendimento aos padrões e metas estabelecidos para a prestação dos serviços. Está também expresso no art. 20, parágrafo único, de Lei Federal nº 11.445/07, quando estabelece que “incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais”.

Ainda como determinado, as atribuições das Agências Reguladoras relativas aos indicadores não se limitam à sua mera aplicação para consecução das suas competências e atendimento dos seus objetivos, indicadores esses definidos a priori no Sinisa, nos planos de saneamento

básico, nos contratos de concessão ou de programa. Cabe à entidade reguladora sistematizar todo o processo de informação com o uso de indicadores e contribuir para o desenvolvimento destes por meio da sua competência normativa sobre o setor, conforme definido no art. 23, inciso I, da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento: “A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços”.

A Participação das Agências Reguladoras no Sinisa

De modo geral, a implantação de qualquer sistema de indicadores constitui um grande desafio. No caso do Brasil, a institucionalização de um sistema de indicadores para o saneamento básico encontrou um cenário desalentador, haja vista as dificuldades existentes até o novo Marco Regulatório Federal, tais como deficiências nos sistemas de monitoramento, registro, organização ou tratamento das informações produzidas pelas empresas de saneamento e a falta de disciplinamento e integração dos diversos papéis a serem exercidos pelos demais agentes atuantes no setor de saneamento. Essas barreiras, porém, não foram empecilhos suficientes capazes de impedir o estabelecimento de um sistema de indicadores, cujo reconhecimento ultrapassa as fronteiras nacionais, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS.

O SNIS é o maior e mais importante banco de dados do setor de saneamento brasileiro, com reconhecimento internacional. Possui um histórico de doze anos de publicações dos serviços de água e esgoto e quatro anos sobre resíduos sólidos. Deverá ser a base para o futuro Sinisa, tanto que a Lei Federal nº 11.445/07 instituiu no seu art. 53 o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, com os objetivos de:

- coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;
- permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

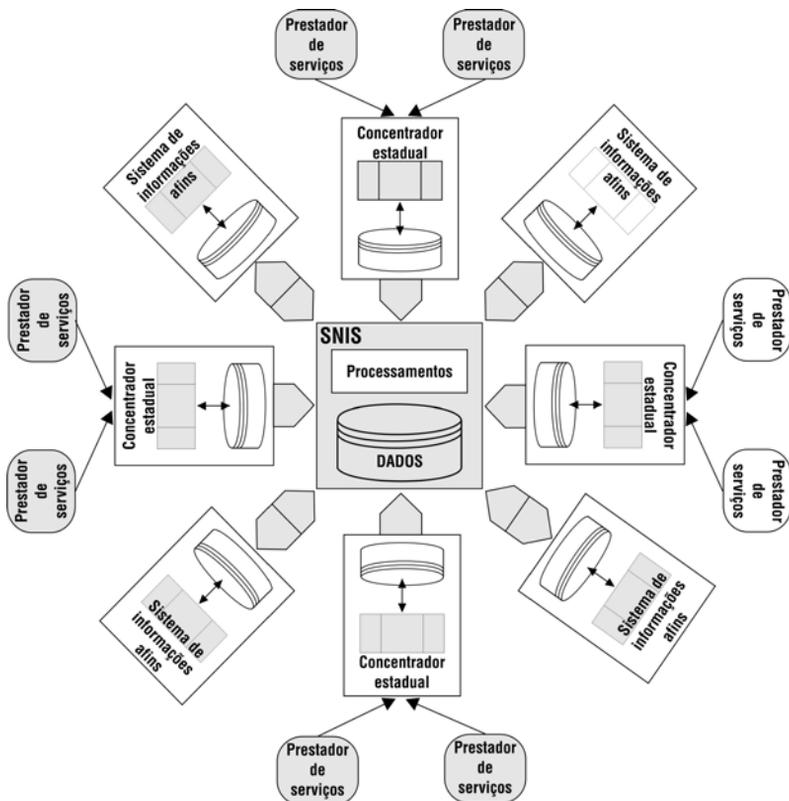
Segundo observado, a importância da integração com os sistemas de informações das Agências Reguladoras passa pela própria concepção do SNIS. Nesse sentido vale transcrever dois trechos da publicação do SNIS de 2007, ano da promulgação da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento e de instituição legal do Sinisa. O primeiro trecho afirma:

A articulação com outros sistemas, proposta na concepção original visava, à integração com as áreas de recursos hídricos, meio ambiente e saúde, além de outros ramos do setor saneamento. A idéia abrangia ainda a integração com as futuras Agências Reguladoras desse setor. No entanto, em face de restrições, sobretudo institucionais, tomou-se, como estratégia de implementação, o distanciamento dessa proposta, adaptando-a com algumas postergações, tanto pela indisponibilidade de sistemas de informações em algumas áreas, quanto pelas dificuldades institucionais da integração nas áreas em que esses sistemas existiam. Em relação às agências reguladoras, não se verificou a velocidade na implantação e a intensidade de atuação dessas instâncias como inicialmente se previa, atrasando-se então a integração pensada (PMSS, 2007, p. 5).

O segundo trecho destaca a concepção inicial do SNIS:

No Diagrama a seguir (Figura 1) apresenta-se de forma esquemática a concepção inicial do SNIS, que poderá servir de referência para o novo Sinisa. Caberá ainda, além da integração com bancos de dados de prestadores de serviços, mostrada no Diagrama, adotar também uma integração com bases de dados das instâncias reguladoras (PMSS, 2007)

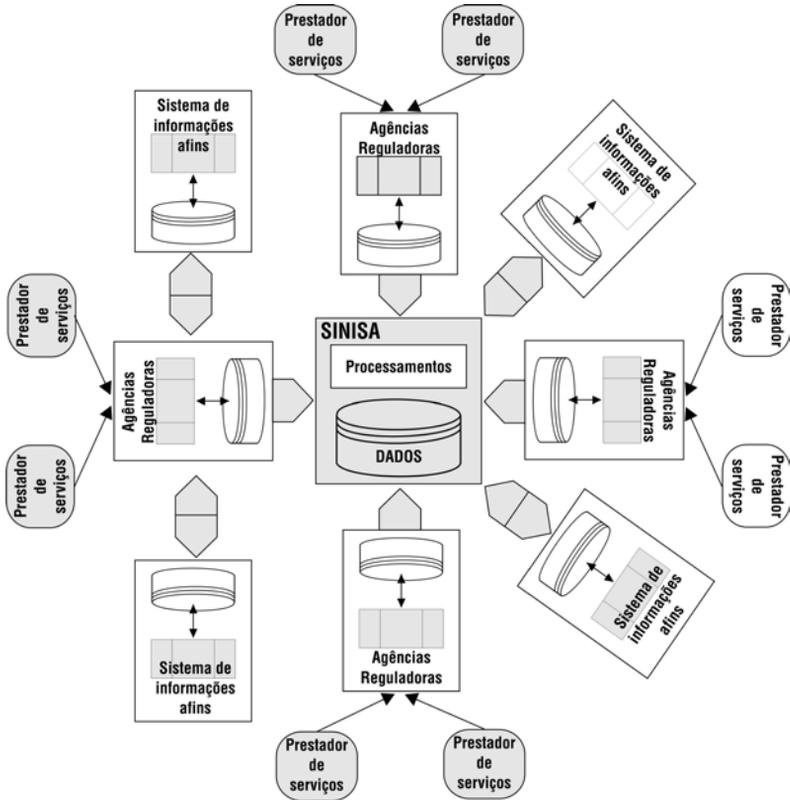
Figura 1 – Concepção inicial do SNIS, referência para o novo Sinisa



Fonte: PMSS, 2007.

Tal concepção poderia contemplar as Agências Reguladoras como concentradoras de informações dos prestadores de serviços por ela regulados, ou, ainda, a depender da função dos sistemas de informações das mencionadas Agências Reguladoras, especialmente as estaduais, como concentradoras de informações relacionadas ao saneamento nos níveis locais e regionais. Uma variação do modelo consiste em se atribuir às Agências o papel de concentradoras estaduais, mediante processamento de informações dos prestadores de serviços e de outros sistemas de informações afins, tais como saúde, recursos hídricos e meio ambiente, integrando-se também à estrutura do Sinisa, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2 – Variante da concepção do SNIS, com integração dos sistemas de informações afins às Agências Reguladoras, e destas ao SINISA



Fonte: Adaptado pelos autores a partir do PMSS, 2007.

Considerando serem as Agências Reguladoras as responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento do planejamento, pela certificação das informações dos prestadores de serviços, pela fiscalização e pela avaliação das tarifas, e, portanto, serem as usuárias mais intensivas dos sistemas de informações do setor, existe espaço para que elas atuem como gestoras dos sistemas de informações estabelecidos pelos titulares ou pelos responsáveis pelo planejamento nos níveis locais e regionais. Esse é o arranjo de gestão potencialmente mais eficiente e compatível com o proposto na concepção

do SNIS, a ser sucedido pelo Sinisa. Ademais, melhorias na infra-estrutura de tecnologia de informação, evidenciadas com o crescimento da internet, tornaram possível a construção de sofisticadas redes de computadores com gerenciamento descentralizado do uso sem prejuízo da manutenção do controle estratégico do sistema.

Consequência relevante deste cenário, onde o Sinisa sucederia o SNIS, mantendo ou evoluindo de forma gradual a estrutura, as definições e as terminologias existentes no SNIS, é a necessidade de adotar desde logo o SNIS como referência principal no desenvolvimento dos indicadores por parte tanto das Agências Reguladora, no seu papel de normatização, quanto dos operadores e dos titulares dos serviços, no intuito de viabilizar no futuro a articulação entre os diversos sistemas.

Outras Referências de Sistemas de Informação

A principal fonte de referência para a produção de sistemas de indicadores voltadas à regulação e fiscalização dos serviços de saneamento será o Sinisa, a ser construído a partir da base instalada do SNIS. Com vistas à análise de tendências para a evolução dos sistemas e à futura integração, inclusive em âmbito internacional, é essencial também observar outras experiências com uso de indicadores. Entre estas experiências sobressaem:

- o programa desenvolvido pelo Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento – PNQS tendo a frente a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES;
- a experiência da International Water Association – IWA;
- o trabalho do Instituto Regulador de Águas e Resíduos de Portugal – IRAR;
- os exercícios anuais de *benchmarking* da Associação de Entidades Reguladoras de Água Potável e Saneamento das Américas – Aderasa;
- a rede The International *Benchmarking* Network for Water and Sanitation Utilities – Iwnet de iniciativa patrocinada pelo Banco Mundial;
- as normas da International Organization for Standardization –

ISO, sobre melhoria contínua e desenvolvimento da gestão específica em saneamento, que privilegiou o uso de indicadores como instrumento de avaliação.

Para ampliar as informações sobre estas experiências, serão tecidos alguns comentários, iniciados pelo PNQS. Este programa visa estimular as melhores práticas do setor. Para tal, instituiu prêmios às empresas que participam voluntariamente do programa segundo critérios de avaliação de desempenho baseada em indicadores (ABES, 2008). Com edições anuais, o PNQS concedeu a primeira premiação em 1997. Além da ABES, sua criação também contou como a participação da Associação das Empresas de Saneamento Estaduais – Aesbe, da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – (Assemae e da Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento – Asfamas, caracterizando-se pelo foco na melhoria da gestão da indústria do setor. Seu Guia de referência para medição de desempenho pode ser acessado na íntegra em *www.pnqs.com.br*.

Quanto à IWA, esta publica manuais de indicadores de desempenho para os serviços de água potável e também manuais para os serviços de esgotamento sanitário (ALEGRE, 2000), com ampla colaboração internacional dos agentes do setor. Além dos indicadores, possui uma abrangente referência conceitual na parte introdutória e é uma das principais referências internacionais para o desenho de indicadores de desempenho. Diferente da iniciativa do PNQS, a iniciativa da IWA não é um programa, e sim uma proposta. Como tal concentra-se na uniformização de conceitos e em uma referência comum para o uso de indicadores consolidadas na forma de manual com o objetivo de disseminar o uso de indicadores, especialmente para a finalidade de comparação de desempenho.

Outro trabalho de destaque é o do IRAR. Apesar de relativamente recente, instituído em 2004, o sistema de avaliação de desempenho baseado em indicadores desenvolvido por este instituto é uma das principais experiências de referência geridas por entidades reguladoras (ALEGRE, 2008).

Em comparação com experiências antecessoras para a regulação, tais como a pioneira *Water Services Regulation Authority* – Ofwat, o regulador econômico do setor de água e saneamento da Inglaterra e País de Gales (ver www.ofwat.gov.uk), a experiência da entidade reguladora portuguesa possui a vantagem de maior proximidade cultural com a nossa realidade. Seus manuais estão disponíveis em www.irar.pt e encontram forte base nos manuais de referência da IWA.

Menciona-se, também, a Aderasa. Esta associação concentra reguladores dos serviços de saneamento situados no continente americano (ADERASA, 2008). Desde 2003 realiza um projeto de *benchmarking* voltado à comparação de desempenho das empresas reguladas, exercendo estímulo para diversas experiências em países na América Latina. Os indicadores da Aderasa tiveram como base os da IWA, em concordância com os da Ibnet, ao qual aportam informações da região. Alguns documentos são acessíveis no sítio www.aderasa.org.

Entre as várias experiências, incluem-se, ainda, as da rede Ibnet, patrocinada pelo Banco Mundial. Esta rede tem por finalidade disponibilizar uma base de dados com operadores de todo o mundo. Para acessar os manuais e consultas do programa o endereço é www.ib-net.org. De modo geral, a proposta do programa é identificar as melhores práticas da indústria de saneamento, estabelecendo referência para realização de iniciativas locais para comparação de desempenho entre diferentes operadores, ou *benchmarking*. Por si só, a coleção de dados da Ibnet não constitui uma ferramenta de *benchmarking*, mas é um passo necessário para condução de estudos de comparação de desempenho com vistas à melhoria da eficiência do setor, conforme os objetivos da rede.

Por fim, ressalta-se a ISO, sobretudo pela publicação das seguintes normas de melhoria contínua e desenvolvimento da gestão do saneamento (ISO, 2005):

- ISO 24510 – Diretrizes para a melhoria e para a avaliação dos serviços aos usuários;

- ISO 24511 – Diretrizes para a gestão dos serviços de coleta e tratamento de esgotos;
- ISO 24512 – Diretrizes para a gestão dos serviços de abastecimento de água potável.

Tais normas, porém, não foram desenvolvidas como sistemas de certificação de conformidade. Pode-se denominá-las de sistemas de gestão da qualidade, a exemplo das normas série 9000 e 14000, sendo complementar a estas.

A base do seu sistema de avaliação são os indicadores de desempenho, usados como referência para modificações recentes no sistema da Aderasa.

Na elaboração de normas relativas aos indicadores da prestação dos serviços, com o objetivo de facilitar a implantação principalmente por parte dos prestadores de serviços, considerados a principal fonte de informações para o setor, é recomendável tomar como estratégia a forma procedida pela IRAR, com a edição de Guia de avaliação de desempenho. Este Guia substancia as normas para construção dos indicadores e gestão dos sistemas de informações, resultando em um documento de fácil consulta por aqueles diretamente responsáveis pelo funcionamento do sistema. Com fundamento nas exigências de integração dos sistemas impostas pelo novo Marco Regulatório do setor, salienta-se a necessidade, sempre que possível, de seguir as definições e terminologias expressas na publicação mais recente do SNIS.

Requisitos e Recomendações para o Desenho de Indicadores

Tanto as entidades reguladoras, quanto os gestores públicos no exercício do seu papel de planejamento dos serviços de saneamento, os prestadores de serviços na sua função de entidades operacionais do setor, ou outros agentes, tais como organismos de fomento que estabeleçam indicadores como mecanismos de incentivo para a concessão de financiamentos, sentirão a necessidade de limitar a quantidade de indicadores a serem utilizados no processo de avaliação. Sem um esforço para restringir a quantidade de indicadores, o número de indicadores pode facilmente chegar a mais de uma centena, em face do impulso por parte dos tomadores de decisão de

se munir com ferramentas para avaliar cada detalhe da prestação dos serviços. Na prática, a multiplicação de indicadores acarreta efeito contrário ao inicialmente almejado. Desse modo, contribui mais para gerar confusão e dispersão de esforços do que para avaliar de forma objetiva a eficiência e a eficácia da prestação dos serviços.

Surge, então, um desafio, qual seja, estabelecer um conjunto de indicadores relevantes e representativos da prestação dos serviços. Uma recomendação de limite, ainda empírica, é de até vinte indicadores para cada modalidade de serviço de saneamento, seja abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos ou drenagem urbana. Para orientar a seleção de indicadores a acompanhar, geralmente associam-se famílias, ou grupos, de indicadores de desempenho, reunindo-os em torno de aspectos relevantes da prestação dos serviços. De acordo com o SNIS, constam os seguintes grupos (PMSS, 2007):

- indicadores econômico-financeiros e administrativos;
- indicadores operacionais;
- indicadores de balanço;
- indicadores sobre qualidade.

Outra iniciativa vale ser mencionada. Desde 2004, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará desenvolveu, em parceria com o Ministério das Cidades, o Sistema de Informações Regulatórias de Água e Esgoto – Sirae. Referido sistema, pioneiro no Brasil, é dirigido para a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que considera a compatibilidade para a possibilidade futura de integração ao SNIS (SILVA e BASÍLIO SOBRINHO, 2006). Alguns indicadores do Sirae podem ser vistos em www.arce.ce.gov.br. As famílias definidas para o Sirae foram: infra-estrutura, qualidade, atendimento comercial, operação, reclamações, ambientais e econômico-financeiros. Tais famílias podem ser enquadradas de forma compatível com os grupos definidos para o SNIS.

Menciona-se, ainda, a seguinte: em 2006 a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR promoveu oficina com Agências Regu-

ladoras afiliadas de todo o Brasil que resultou em um conjunto básico de indicadores para orientar a implantação de sistemas por parte das Agências (XIMENES, 2006). O produto da oficina está sintetizado na Tabela 1.

Tabela 1 – Proposta de indicadores para regulação do saneamento

Indicador	Título	Aplicação	Unidade	Referência
Operacionais	Perdas de faturamento	Água	%	SNIS I013
	Índice de atendimento urbano	Água	%	SNIS I033
	Índice de hidrometração	Água	%	SNIS I009
	Densidade de vazamentos	Água	Vazam./ 1.000 lig.	-
	Densidade de obstruções	Esgoto	Obstr./Km	Aderasa ICC02
	Atendimento urbano	Esgoto	%	SNIS I024
Qualidade	Descontinuidade dos serviços	Água	%	Aderasa ICA01
	Interrupções dos serviços	Água	%	Aderasa ICA02
	Conformidade geral das análises (Coliformes totais, turbidez e cloro residual livre)	Água	%	SNIS I075 SNIS I076 SNIS I084
	Cumprimento da quantidade de análise exigida pela norma (Coliformes totais, turbidez e cloro residual livre)	Água	%	SNIS I079 SNIS I080 SNIS I085
	Cumprimento da quantidade de análise exigida pela norma	Esgoto	%	Aderasa ICC03
	Conformidade das análises de águas residuárias	Esgoto	%	Aderasa ICC04
	Densidade de reclamações	Água e Esgoto	Reclam./ 1.000 lig.	-
	Quantidade de solicitações de serviços de água e esgoto por ligação	Água e Esgoto	%	-
	Atendimento em tempo às reclamações	Água e Esgoto	%	-
	Econômico-Financeiros	Faturamento médio de água	Água	R\$/m ³
Faturamento médio de esgoto		Esgoto	R\$/m ³	SNIS I006
Índice de desempenho financeiro		Água	%	SNIS I012
Custo médio de água faturada		Esgoto	R\$/m ³	SNIS I026 SNIS I003
Custo médio de esgoto faturado		Água e Esgoto	R\$/m ³	SNIS I026 SNIS I003
Inadimplência		Água e Esgoto	%	SNIS I029
Endividamento sobre o patrimônio líquido		Água e Esgoto	%	-
Rentabilidade sobre o patrimônio líquido		Água e Esgoto	%	-
Liquidez geral		Água e Esgoto	%	SNIS I062

Fonte: XIMENES, 2006.

Como afirmam Alegre et al. (2008), algumas características que devem estar presentes nos indicadores selecionados são as seguintes:

- terem definição clara, concisa e interpretação inequívoca;
- serem mensuráveis com facilidade a custo razoável;
- possibilitarem e facilitarem a comparação do desempenho obtido com os objetivos almejados (planejados);
- contribuir efetivamente para a tomada de decisão;
- dispensarem análises complexas;
- serem de simples e fácil compreensão;
- serem rastreáveis.

Assim, os indicadores apresentados na Tabela 1 incorporam as características necessárias, constituindo uma referência de partida aos reguladores que desejam iniciar seus sistemas de informação com uso de indicadores, e considera o resultado da discussão de vários anos pelos profissionais do setor, processo que vem se consolidando internacionalmente.

Recomenda-se às Agências, responsáveis diretas pela fiscalização e certificação das informações, que seus sistemas de informação devem calcular as variáveis a partir de fontes rastreáveis, por exemplo, por meio de ordens de serviços, laudos, reclamações e faturas com dados vinculados aos respectivos números dos documentos que os geraram, evitando ao máximo receber dados agregados dos operadores, e, na medida do possível, com extração direta dos sistemas de informações dos prestadores de serviços.

Ademais, citam-se duas importantes restrições relativas ao desenho de indicadores para a regulação, as quais, se não observadas, podem frustrar as expectativas em torno do sistema, levando a resultados inconclusivos, dúbios ou de difícil interpretação:

- não devem ser usados como denominadores variáveis suscetíveis de mudarem significativamente de ano para ano por fatores externos ao prestador de serviços. Por exemplo, consumo de água, a não ser que a variação se reflita no numerador na mesma proporção;

- não usar como indicadores de desempenho eventuais atividades que traduzem opções de gestão, mas não avaliam diretamente nem eficiência ou eficácia. Por exemplo, nível de terceirização.

Como observado, a estratégia indicada para implantação do sistema de avaliação com uso de indicadores é a forma progressiva, aproveitando ao máximo as informações rotineiramente levantadas pelas empresas reguladas. Deve-se considerar, ainda, tempo adequado para adaptação das redes de monitoramento, levantamento de dados e dos sistemas de informação dos prestadores de serviços, além da capacidade de integração com entidades potencialmente parceiras, tais como os setores de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, planejamento urbano e setorial do saneamento, defesa do consumidor e defesa da concorrência.

Diretrizes para o Estabelecimento da Norma de Referência

Os indicadores são o produto de um sistema de informações. Envolvem procedimentos de coleta de dados, transmissão, processamento, validação, análise de informações, certificação e divulgação. Comumente a Norma de Referência sobre indicadores estabelece os procedimentos gerais para coleta, sistematização de dados e cálculo de indicadores, com vistas ao monitoramento e à avaliação das condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, desta forma, pretende subsidiar os agentes reguladores no exercício das suas funções determinadas na Lei nº 11.445/07, com informações produzidas de maneira articulada com o Sinisa.

Associados aos dados que alimentam o sistema de informações, podem constar graus de confiança e fatores de contexto, permitindo uma interpretação mais fidedigna dos resultados obtidos após o cálculo dos indicadores.

Para a exatidão e confiabilidade das informações, existem determinadas matrizes. Por exemplo: a Ofwat usa uma matriz de 4 graus de confiança e 6 de exatidão, enquanto o IRAR usa 3 graus de confiança e também 6 de exatidão. Já a Aderasa estipula apenas 3 graus de confiança: a) grau “A”

para dados baseados em medições exaustivas e registros fidedignos; b) grau “B” para dados com algumas falhas não significativas; e c) grau “C” para dados obtidos a partir de estimativas ou extrapolações. No estágio atual de desenvolvimento dos sistemas de informações do setor de saneamento no Brasil, as definições indicadas pela Aderasa para os graus de confiança são de aplicação mais factível e imediata na maioria dos casos.

Para cada conjunto de informações transmitidas, podem ser associadas características relevantes, ou fatores de contexto, inerentes ao sistema e consideradas importantes para a interpretação de indicadores calculados a partir dos dados enviados. Estes dados, entretanto, não estão sob o controle do prestador de serviços, tais como fatores climáticos, demográficos, entre outros.

O processo de validação e certificação das informações é o grande diferencial imediato dos sistemas gerenciados pelas Agências Reguladoras em comparação com as informações fornecidas pelo SNIS, cuja alimentação é realizada voluntariamente pelos prestadores de serviços e não passa necessariamente por qualquer tipo de auditoria externa. No referente às validações, podem ser processadas por meio de cruzamento de informações, análises críticas e rotinas de esclarecimento de eventuais dúvidas. Existe também a possibilidade de realização de auditorias diretas na fonte dos dados. Quanto à metodologia específica de auditoria, deverá estar regulamentada em norma apropriada.

Na fase final de certificação e validação são analisados os resultados do processamento de dados e produção das informações vinculadas a cada prestador de serviços regulado, abrindo-se espaço para consultas e promoção do contraditório para consolidação das informações.

A partir da consolidação das informações para cada prestador de serviços, podem ser processados os dados e organizados os resultados por unidade de planejamento, por exemplo, por município, para a bacia hidrográfica ou para todo o território do Estado.

Por fim, o objetivo último de todo sistema de informações é ser instrumen-

to para a tomada de decisão, que se consolida por meio da divulgação ampla em formas variadas, tais como pela internet, por publicação de relatórios de avaliação de desempenho e, ainda, mediante audiências públicas promovidas pela Agência, impulsionando o controle social da prestação dos serviços.

Considerações Finais

As diversas iniciativas internacionais de uso de indicadores para promoção das melhores práticas e aumento da eficiência do setor de saneamento demonstram o reconhecimento da sua grande utilidade e facilidade de aplicação, e sua consolidação por meio da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento reforça o papel de destaque que tem e ainda alçará. Com a padronização de definições e conceitos, passando pela integração de sistemas e articulação normativa, espera-se intensa evolução das aplicações para, como por exemplo, a promoção da comparação de desempenho entre diferentes operadores, possibilitando a introdução de conceitos de competitividade, medida salutar sobretudo considerando a organização da prestação dos serviços de saneamento, tradicionalmente marcada pelo monopólio.

Cabe salientar que as definições de indicadores aplicáveis a cada caso dependem da situação institucional e das condições locais, particularmente do plano de saneamento vigente na área regulada, com seus objetivos e metas específicos, e dos contratos de concessão ou de programa pactuados para a área regulada. Conforme observado, muitas informações integrantes da Norma de Referência sobre indicadores constante desta publicação são apenas ilustrativas. Entre estas, citam-se as seguintes: o modelo de *layout* de dados para transmissão de informações, o modelo para acompanhamento de metas da prestação dos serviços por meio de indicadores e os prazos para implantação progressiva das famílias de indicadores no âmbito do sistema de informações. Cabe, no entanto, a cada Agência Reguladora proceder as devidas adaptações em face da grande diversidade de modelos de prestação de serviços e distintas realidades locais e regionais, condições presentes em um país de dimensões continentais.

Referências

ABES - Associação Brasileira Sanitária e Ambiental. **Guia PNQS 2008**: Guia de referência para medição de desempenho. Belo Horizonte: ABES, 2008.

ADERASA - Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas. **Informe de la 4ª Reunión Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking**. Buenos Aires, 2008.

ALEGRE, H. et al. **Performance indicators for water supply services**. London: IWA Publishing, 2000.

ALEGRE, H. et al. **Guia de avaliação da qualidade dos serviços de água e resíduos prestados aos utilizadores**. Lisboa: LNEC/IRAR, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

International Organization for Standardization – ISO. **Service activities relating to drinking water and wastewater - Guidelines for the service to users**. ISO 24510. Genebra, 2005.

International Organization for Standardization – ISO. **Service activities relating to drinking water and wastewater – Guidelines for the assessment of wastewater services and the management of utilities**. ISO 24511. Genebra, 2005a.

International Organization for Standardization – ISO. **Service activities relating to drinking water and wastewater – Guidelines for the assessment of drinking water services and the management of utilities**. ISO 24512. Genebra, 2005b.

Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS. **Sistema nacional de informações sobre saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2006. Brasília: MCIDADES/SNSA, 2007.

SILVA, A. C.; BASÍLIO SOBRINHO, G., Regulação dos serviços de água e esgoto. In GALVÃO JUNIOR, A. C.; SILVA, A. C. **Regulação:** indicadores para prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./ARCE, 2006.

XIMENES, M. M. A. F. A ABAR e a construção de instrumentos para a regulação. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; SILVA, A. C. **Regulação,** indicadores para a prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./ARCE, 2006. p. 11-28.

PARTE III
NORMAS DE REFERÊNCIA



CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

RESOLUÇÃO Nº _____ /2008

Estabelece as condições gerais na prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

CAPÍTULO I DO OBJETIVO

Art. 1º Esta Resolução destina-se a estabelecer as condições gerais a serem observadas na prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário pelos prestadores de serviços, e disciplinar o relacionamento entre estes e os usuários.

CAPÍTULO II DA COMPETÊNCIA

Art. 2º Compete ao prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos municípios sob sua responsabilidade, o planejamento, a execução das obras e instalações, a operação e manutenção dos serviços de captação, transporte, tratamento, reservação e distribuição de água, e o esgotamento, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, a medição dos consumos, o faturamento, a cobrança e arrecadação de valores e monitoramento operacional de seus serviços, nos termos desta Resolução, observados os contratos de concessão e de programa de cada município.

CAPÍTULO III DAS DEFINIÇÕES

Art. 3º Para os fins desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - abastecimento de água: distribuição de água potável ao usuário final, através de ligações à rede distribuidora, ou soluções alternativas de abastecimento como fontes, poços comunitários e distribuição por veículo de transporte, depois de submetida a tratamento prévio;

II - adutora: canalização principal de um sistema de abastecimento de água situada, geralmente, entre a captação e a estação de tratamento, ou entre esta e os reservatórios de distribuição;

III - aferição do hidrômetro: processo que visa conferir a regularidade do hidrômetro com os respectivos padrões, em relação aos limites estabelecidos pelas normas pertinentes;

IV - água bruta: água da forma como é encontrada na natureza, antes de receber qualquer tratamento;

V - água potável: água cujos parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radiativos atendam ao padrão de potabilidade e que não ofereça risco à saúde;

VI - água tratada: água submetida a tratamento prévio, através de processos físicos, químicos e/ou biológicos de tratamento, com a finalidade de torná-la apropriada ao consumo humano;

VII - alimentador predial: tubulação compreendida entre o ponto de entrega de água e a válvula de flutuador do reservatório predial;

VIII - alto consumo: consumo mensal da unidade usuária, cujo valor medido ultrapassa em 30% (trinta por cento), no mínimo, a média dos últimos seis meses com valores corretamente medidos;

IX - caixa de ligação: dispositivo ligado ao ramal predial de esgoto, situado, sempre que possível, na calçada, que possibilite a coleta do esgoto, a inspeção e/ou a desobstrução do ramal predial, considerado o ponto de coleta de esgoto;

- X - cavalete: conjunto padronizado de tubulações e conexões, ligado ao ramal predial de água, destinado à instalação do hidrômetro, considerado o ponto de entrega da água no imóvel;
- XI - coleta de esgoto: recolhimento do refugo líquido através de ligações à rede coletora, assegurando o seu posterior tratamento e lançamento adequado, obedecendo à legislação ambiental;
- XII - coletor predial: tubulação de esgoto na área interna do lote até a caixa de ligação;
- XIII - consumo mínimo: faturamento mínimo por economia em metros cúbicos mensais definido pela Agência Reguladora ou pelo Poder Concedente;
- XIV - contrato de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário: instrumento pelo qual o prestador de serviços e o usuário ajustam as características técnicas e as condições comerciais dos serviços;
- XV - contrato de adesão: instrumento contratual padronizado para abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, cujas cláusulas estão vinculadas às normas e regulamentos, não podendo seu conteúdo ser modificado pelo prestador de serviços ou pelo usuário;
- XVI - despejo não doméstico: resíduo líquido decorrente do uso da água para fins industriais e serviços diversos;
- XVII - economia: moradias, apartamentos, unidades comerciais, salas de escritório, indústrias, órgãos públicos e similares, existentes numa determinada edificação, que são atendidos pelos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;
- XVIII - estação elevatória: conjunto de tubulações, equipamentos e dispositivos destinados à elevação de água ou esgoto;
- XIX - fatura: nota fiscal que apresenta a quantia total que deve ser paga

pela prestação do serviço público de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, referente a um período especificado, discriminando as parcelas correspondentes;

XX - fonte alternativa de abastecimento: suprimento de água a um imóvel não proveniente do sistema público de abastecimento de água;

XXI - hidrômetro: equipamento destinado a medir e registrar, contínua e cumulativamente, o volume de água fornecido a um imóvel;

XXII - instalação predial de água: conjunto de tubulações, reservatórios, equipamentos, peças e dispositivos localizados a jusante do ponto de entrega de água e empregados para a distribuição de água na unidade usuária;

XXIII - lacre: dispositivo destinado a caracterizar a integridade e inviolabilidade do hidrômetro, da ligação de água ou da interrupção do abastecimento;

XXIV - ligação: é a interligação do ponto de entrega de água ou de coleta de esgoto às instalações da unidade usuária;

XXV - limitador de consumo: dispositivo instalado no ramal predial, para limitar o consumo de água;

XXVI - monitoramento operacional: acompanhamento e avaliação dos serviços mediante equipamentos e instalações pertencentes ao sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

XXVII - padrão de ligação de água: conjunto constituído pelo cavalete, registro e dispositivos de controle ou de medição de consumo;

XXVIII - ponto de entrega de água: é o ponto de conexão do ramal predial de água com as instalações prediais do usuário (alimentador predial), caracterizando-se como o limite de responsabilidade do prestador de serviços de abastecimento de água;

XXIX - ponto de coleta de esgoto: é o ponto de conexão do ramal predial

de esgoto com as instalações prediais do usuário (ramal coletor), caracterizando-se como o limite de responsabilidade do prestador de serviços de esgotamento sanitário;

XXX - ponto de utilização: extremidade localizada nas instalações internas da unidade usuária que fornece água para uso;

XXXI - ramal predial de água: conjunto de tubulações e peças especiais situadas entre a rede pública de abastecimento de água e o ponto de entrega de água;

XXXII - ramal predial de esgoto: conjunto de tubulações e peças especiais situadas entre a rede pública de esgotamento sanitário e o ponto de coleta de esgoto;

XXXIII - rede pública de abastecimento de água: conjunto de tubulações, peças e equipamentos que compõem o sistema público de abastecimento de água;

XXXIV - rede pública de esgotamento sanitário: conjunto de tubulações, peças e equipamentos que interligam os pontos de coleta aos sistemas de tratamento, sendo parte integrante do sistema público de coleta de esgotos;

XXXV - registro: peça destinada à interrupção do fluxo de água em tubulações;

XXXVI - religação: procedimento efetuado pelo prestador de serviços que objetiva restabelecer o abastecimento de água para a unidade usuária;

XXXVII - reservatório: instalação destinada a armazenar água e assegurar a pressão suficiente ao abastecimento;

XXXVIII - sistema público de abastecimento de água (SAA): conjunto de instalações e equipamentos utilizados nas atividades de captação, elevação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água potável;

XXXIX - sistema público de esgotamento sanitário (SES): conjunto de instalações e equipamentos utilizados nas atividades de coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos sanitários;

XL - unidade usuária: economia ou conjunto de economias atendidos através de uma única ligação de água e/ou de esgoto;

XLI - usuário: pessoa física ou jurídica, ou comunhão de fato ou de direito, legalmente representada, que solicitar ao prestador de serviços o abastecimento de água e/ou o esgotamento sanitário, regido por contrato firmado ou de adesão, e assumir a responsabilidade pelo pagamento das faturas e pelas demais obrigações fixadas em normas legais, regulamentares ou contratuais; e

XLII - vazamento oculto: vazamento de difícil percepção, cuja detecção na maioria das vezes é feita através de testes ou por técnicos especializados.

CAPÍTULO IV

DO PEDIDO DE LIGAÇÃO DE ÁGUA E DE ESGOTO

Art. 4º O pedido de ligação de água e/ou de esgoto caracteriza-se por um ato voluntário do interessado, no qual ele solicita o fornecimento de água e/ou a coleta de esgoto ao prestador de serviços, assumindo a responsabilidade pelo pagamento das faturas do serviço realizado pelo prestador de serviços, através de contrato firmado ou de contrato de adesão, conforme o caso.

§ 1º Efetivado o pedido de ligação de água e/ou de esgoto ao prestador de serviços, este cientificará ao usuário quanto à:

I - obrigatoriedade de:

a) apresentar a carteira de identidade, ou na ausência desta, outro documento de identificação equivalente com foto (Carteira Nacional de Habilitação, Carteira de Conselhos Profissionais) e, se houver, o Cartão de Cadastro de Pessoa Física (CPF), quando pessoa física, ou o documento relativo ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), quando pessoa jurídica;

- b) apresentar, quando a unidade usuária não for enquadrada na categoria social ou baixa renda, um dos seguintes documentos comprobatórios da propriedade ou da posse do imóvel: escritura pública, matrícula do registro do imóvel, carnê do IPTU, contrato particular de compra e venda ou de locação;
- c) efetuar o pagamento mensal pelos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, de acordo com as tarifas, sob pena de interrupção da prestação dos serviços nos termos do artigo 78;
- d) observar, nas instalações hidráulicas e sanitárias da unidade usuária, as normas expedidas pelos órgãos oficiais pertinentes e as normas e padrões do prestador de serviços, postas à disposição do interessado, sob pena de interrupção da prestação dos serviços nos termos do artigo 78;
- e) instalar em locais apropriados de livre acesso, caixas ou cubículos destinados à instalação de hidrômetros e outros aparelhos exigidos, conforme normas procedimentais do prestador de serviços;
- f) declarar o número de pontos de utilização da água na unidade usuária;
- g) celebrar os respectivos contratos de adesão ou de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário; e
- h) fornecer informações referentes à natureza da atividade desenvolvida na unidade usuária, a finalidade da utilização da água e comunicar eventuais alterações supervenientes;

II - eventual necessidade de:

- a) executar serviços nas redes e/ou instalação de equipamentos do prestador de serviços ou do usuário, conforme a vazão disponível e a demanda a ser atendida;
- b) obter autorização dos órgãos competentes para a construção de adutoras e/ou interceptores quando forem destinados a uso exclusivo do interessado;

- c) apresentar licença emitida por órgão responsável pela preservação do meio ambiente, quando a unidade usuária localizar-se em área com restrições de ocupação;
- d) participar financeiramente das despesas relativas às instalações necessárias ao abastecimento de água e/ou coleta de esgoto, na forma das normas legais, regulamentares ou pactuadas;
- e) tomar as providências necessárias à obtenção de eventuais benefícios estipulados pela legislação; e
- f) aprovar, junto ao prestador de serviços, projeto de extensão de rede pública antes do início das obras, quando houver interesse do usuário na sua execução mediante a contratação de terceiro legalmente habilitado.

§ 2º O prestador de serviços deverá encaminhar ao usuário cópia do contrato de adesão até a data de apresentação da primeira fatura.

§ 3º As ligações poderão ser temporárias ou definitivas.

§ 4º Quando da efetivação da ligação, o prestador de serviços deverá informar ao usuário, quando houver, as características e exigências para obtenção dos benefícios decorrentes de tarifas sociais e outros subsídios.

Art. 5º Toda construção permanente urbana com condições de habitabilidade situada em via pública, beneficiada com redes públicas de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário deverá, obrigatoriamente, interligar-se a rede pública, de acordo com o disposto no artigo 45 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, respeitadas as exigências técnicas do prestador de serviços.

Art. 6º O prestador de serviços poderá condicionar a ligação, a religação, alterações contratuais, o aumento de vazão ou a contratação de fornecimentos especiais à quitação de débitos anteriores do mesmo usuário decorrentes da prestação do serviço para o mesmo ou para outro imóvel na área de concessão do prestador.

§ 1º O prestador de serviços não poderá condicionar a ligação de unidade usuária ao pagamento de débito:

I - que não seja decorrente de fato originado pela prestação do serviço público de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;

II - não autorizado pelo usuário; ou

III - pendente em nome de terceiros.

§ 2º As vedações dos incisos II e III do parágrafo anterior não se aplicam nos casos de sucessão comercial.

Art. 7º Para que os pedidos de ligação possam ser atendidos deverá o interessado, se aprovado o orçamento apresentado pelo prestador de serviços, efetuar previamente o pagamento das despesas decorrentes, no caso de:

I - serem superadas as distâncias previstas no *caput* do artigo 25; e

II - haver necessidade de readequação da rede pública.

§ 1º O pagamento previsto na hipótese do inciso II somente será aplicado se o investimento estiver em área fora do plano de investimentos da concessão.

§ 2º Quando os projetos ou serviços na rede pública forem executados pelo interessado, mediante a contratação de terceiro legalmente habilitado, o prestador de serviços exigirá o cumprimento de suas normas e padrões, postas à disposição do interessado, bem como das normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes.

Art. 8º Cada unidade usuária dotada de ligação de água e/ou de esgoto será cadastrada pelo prestador de serviços, cabendo-lhe um só número de conta/inscrição.

Art. 9º O interessado no ato do pedido de ligação de água e/ou de esgoto será orientado sobre o disposto nesta Resolução, cuja aceitação ficará caracterizada por ocasião da assinatura do contrato ou início da disponibilização dos serviços.

Parágrafo único. Ocorrendo reprovação das instalações na vistoria, o prestador de serviços deverá informar ao interessado, por escrito, o respectivo motivo e as providências corretivas necessárias.

Art. 10. As ligações de água ou de esgoto para unidades situadas em áreas com restrições para ocupação, somente serão liberadas mediante autorização expressa da autoridade municipal competente e/ou entidade do meio ambiente, ou por determinação judicial.

Art. 11. As ligações de água e/ou de esgoto de chafariz, banheiros públicos, praças e jardins públicos serão efetuadas pelo prestador de serviços, mediante solicitação da entidade interessada e responsável pelo pagamento dos serviços prestados, após expressa autorização do órgão municipal competente.

Art. 12. Lanchonetes, barracas, quiosques, trailers e outros, fixos ou ambulantes, somente terão acesso aos ramais prediais de água e/ou esgoto, mediante a apresentação da licença de localização expedida pelo órgão municipal competente.

Art. 13. O dimensionamento e as especificações do alimentador e do coletor predial deverão estar de acordo com as normas da ABNT e do prestador de serviços.

CAPÍTULO V

DOS PONTOS DE ENTREGA

DE ÁGUA E DE COLETA DE ESGOTO

Art. 14. O ponto de entrega de água deverá situar-se na linha limite (testada) do terreno com o logradouro público, em local de fácil acesso, que permita a colocação e leitura do hidrômetro.

§ 1º Havendo uma ou mais propriedades entre a via pública e o imóvel em que se localiza a unidade usuária, o ponto de entrega situar-se-á no limite da via pública com a primeira propriedade intermediária.

§ 2º Havendo conveniência técnica e observados os padrões do prestador de serviços, o ponto de entrega poderá situar-se dentro do imóvel em que se localizar a unidade usuária.

Art. 15. Até o ponto de fornecimento de água e/ou de coleta de esgoto, o prestador de serviços deverá adotar todas as providências com vistas a viabilizar a prestação dos serviços contratados, observadas as condições estabelecidas na legislação e regulamentos aplicáveis.

§ 1º Incluem-se nestas providências a elaboração de projetos e execução de obras, bem como a sua participação financeira.

§ 2º As obras de que trata o parágrafo anterior, se pactuadas entre as partes, poderão ser executadas pelo interessado, mediante a contratação de firma habilitada, desde que não interfiram nas instalações do prestador de serviços.

§ 3º No caso da obra ser executada pelo interessado, o prestador de serviços fornecerá a licença para a sua execução, após aprovação do projeto que será elaborado de acordo com as suas normas e padrões.

§ 4º O prestador deverá, ao analisar o projeto ou a obra, indicar tempestivamente:

I - todas alterações necessárias ao projeto apresentado, justificando-as; e

II - todas as adequações necessárias à obra, de acordo com o projeto por ele aprovado.

§ 5º Caso haja outras alterações ou adequações que não tenham sido tempestivamente indicadas pelo prestador, este será responsável por sua execução.

§ 6º As instalações resultantes das obras de que trata o § 1º comporão o acervo da rede pública, sujeitando-se ao registro patrimonial, na forma das resoluções da Agência Reguladora, e poderão destinar-se também ao atendimento de outros usuários que possam ser beneficiados.

CAPÍTULO VI

DAS LIGAÇÕES TEMPORÁRIAS

Art. 16. Consideram-se ligações temporárias as que se destinarem a canteiro de obras, obras em logradouros públicos, feiras, circos, exposições, parque de diversões, eventos e outros estabelecimentos de caráter temporário.

Art. 17. No pedido de ligação temporária o interessado declarará o prazo desejado da ligação, bem como o consumo provável de água, que será posteriormente cobrado pelo consumo medido por hidrômetro.

§ 1º As ligações temporárias terão duração máxima de 6 (seis) meses, e poderão ser prorrogadas a critério do prestador de serviços, mediante solicitação formal do usuário.

§ 2º As despesas com instalação e retirada de rede e ramais de caráter temporário, bem como as relativas aos serviços de ligação e desligamento, correrão por conta do usuário.

§ 3º O prestador de serviços poderá exigir, a título de garantia, o pagamento antecipado do abastecimento de água e/ou do esgotamento sanitário, declarados no ato da contratação, em até 3 (três) ciclos completos de faturamento.

§ 4º Havendo a antecipação de pagamento, a forma de ressarcimento será acordado entre o prestador de serviços e o interessado.

§ 5º Serão consideradas como despesas referidas no § 2º, os custos dos materiais aplicados e não reaproveitáveis e demais custos, tais como os de mão-de-obra para instalação, retirada da ligação e transporte.

Art. 18. O interessado deverá juntar, ao pedido de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, a planta ou croquis cotado das instalações temporárias.

Parágrafo único. Para ser efetuada sua ligação, deverá ainda o interessado:

I - preparar as instalações temporárias de acordo com a planta ou croquis mencionado no *caput* deste artigo;

II - efetuar o pagamento das despesas relativas aos respectivos orçamentos, conforme os §§ 2º e 3º do artigo 17; e

III - apresentar a devida licença emitida pelo órgão municipal competente.

Art. 19. As ligações temporárias de água serão hidrometradas, devendo o consumo ser cobrado pelo volume comprovado pelas medições realizadas.

Art. 20. Em ligações temporárias para construção, quando for o caso, o ramal predial deverá ser dimensionado, de modo a ser aproveitado para a ligação definitiva, desde que esteja adequadamente dimensionado e em bom estado de conservação.

§ 1º Antes de efetuada a ligação definitiva, deverá ser procedida, a cargo do usuário, a desinfecção da instalação predial de água e a limpeza do reservatório, que deverá ser repetida a cada 6 (seis) meses, no mínimo.

§ 2º Para fins de ligação definitiva, o proprietário deverá informar ao prestador de serviços a conclusão da construção para efeito de enquadramento na categoria tarifária correspondente.

Art. 21. Nos casos de reforma ou ampliação de prédio já ligado às redes públicas de distribuição de água e/ou coletora de esgoto, o prestador de serviços poderá, a seu critério, manter o mesmo ramal predial existente, desde que atenda adequadamente ao imóvel resultante da reforma ou ampliação, procedendo-se a devida alteração contratual.

Parágrafo único. O proprietário ou construtor deverá solicitar, antes de iniciada a obra, a regularização da ligação, observado o estabelecido no artigo 24.

CAPÍTULO VII

DAS LIGAÇÕES DEFINITIVAS

Art. 22. As ligações definitivas serão solicitadas pelo interessado ao prestador de serviços com a apresentação, quando necessário, da comprovação de que foram atendidas as exigências da legislação pertinente a condomínio em edificações e incorporações.

Parágrafo único. Nos pedidos de ligação de água e/ou de esgoto para estabelecimentos industriais ou de serviços, que tenham a água como insumo, deverá o solicitante declarar a previsão mensal, respectivamente, do consumo de água e da vazão de esgoto.

Art. 23. Para que as solicitações de ligações definitivas possam ser atendidas, o interessado deverá preparar as instalações de acordo com os padrões do prestador de serviços e efetuar o pagamento das despesas decorrentes da ligação e, nos casos especiais, apresentar autorização do órgão competente.

Art. 24. Para atendimento a grandes consumidores, definidos de acordo com resolução da Agência Reguladora, os projetos das instalações deverão:

- I - ser apresentados para aprovação antes do início das obras;
- II - conter planta baixa e corte ou esquema vertical, cópia do projeto de construção, aprovado pelo órgão municipal competente e registrado no CREA;
- III - conter as assinaturas do proprietário, do autor do projeto e responsável pela execução da obra; e
- IV - informar a previsão de consumo mensal de água e de vazão de esgoto.

Art. 25. O prestador de serviços tomará a seu total e exclusivo encargo a execução das ligações definitivas de água e/ou de esgoto até uma distância total de 25 (vinte) metros em área urbana ou de 40 (quarenta) metros em área rural, medidos desde o ponto de tomada na rede pública disponível

no logradouro em que se localiza a propriedade a ser atendida, até a linha limite (testada) do terreno, de acordo com o disposto nas normas técnicas e em local que permita e facilite o acesso para a execução dos seus serviços comerciais e operacionais.

§ 1º Ficará a cargo do usuário a aquisição e montagem do padrão de ligação de água, exceto o hidrômetro, conforme normas procedimentais do prestador de serviços.

§ 2º Caso a distância seja maior, o prestador de serviços poderá cobrar do usuário parte dos custos decorrentes da extensão adicional de ramal e/ou de obra na rede pública, adotando critérios de cálculo preestabelecidos e regulamentados pela Agência Reguladora.

§ 3º As instalações resultantes das obras referidas no parágrafo anterior passarão a integrar a rede pública, sem qualquer ressarcimento, devendo ser efetuado o devido registro patrimonial.

§ 4º Nos casos de condomínios e nas edificações verticais, o prestador de serviços fornecerá água em uma única ligação, independente da medição das economias ser individualizada, coletará o esgoto, também, em uma única ligação, sendo que as redes internas serão instaladas exclusivamente por conta dos respectivos condôminos e/ou incorporadores.

§ 5º Nos casos de condomínios e nas edificações verticais, o prestador de serviços poderá individualizar o fornecimento e a hidrometração de água.

§ 6º Em propriedades localizadas em terreno de esquina, existindo ou não rede pública disponível no logradouro frontal, as condições definidas no *caput* deste artigo deverão ser consideradas, caso exista rede pública disponível no logradouro adjacente.

§ 7º Em casos especiais, mediante celebração de contrato com o usuário, o prestador de serviços poderá adotar outros critérios, observados os estudos de viabilidade técnica e econômica.

§ 8º O prestador de serviços instalará o ramal predial de água, de acordo com o disposto nas normas técnicas e em local de fácil acesso para a execução dos seus serviços comerciais e operacionais.

CAPÍTULO VIII

DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Art. 26. A prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário caracteriza-se como negócio jurídico de natureza contratual, responsabilizando quem solicitou os serviços, pelo pagamento correspondente à sua prestação e pelo cumprimento das demais obrigações pertinentes, bem como pelo direito a oferta dos serviços em condições adequadas, visando o pleno e satisfatório atendimento aos usuários.

Art. 27. O prestador de serviços deverá encaminhar ao usuário cópia do contrato de adesão, quando for o caso, até a data da apresentação da primeira fatura.

Parágrafo único. A Agência Reguladora deverá aprovar o modelo do contrato de adesão a ser proposto pelo prestador de serviços.

Art. 28. É obrigatória a celebração de contrato de abastecimento de água e/ou contrato de esgotamento sanitário entre o prestador de serviços e o usuário responsável pela unidade usuária a ser atendida, nos seguintes casos:

- I - para atendimento a grandes consumidores, definidos de acordo com resolução da Agência Reguladora;
- II - quando se tratar de abastecimento de água bruta conforme o artigo 54, § 3º;
- III - para atendimento às entidades integrantes da Administração Pública de qualquer esfera de governo e às reconhecidas como de utilidade pública;
- IV - quando os despejos não domésticos, por suas características, não puderem ser lançados in natura na rede de esgotos;

V - quando, para o abastecimento de água ou o esgotamento sanitário, o prestador de serviços tenha de fazer investimento específico, desde que fora ou intempestivo em relação ao plano de investimentos da concessão;

VI - nos casos de medição individualizada em condomínio, onde serão estabelecidas as responsabilidades e critérios de rateio; e

VII - quando o usuário tiver que participar financeiramente da realização de obras de extensão ou melhorias da rede pública de distribuição água e/ou coletora de esgoto, para o atendimento de seu pedido de ligação, no caso do artigo 7º, inciso II.

Parágrafo único. A Agência Reguladora aprovará modelos de contratos previamente, como condição para sua validade.

Art. 29. O contrato de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário deverá conter, além das cláusulas essenciais aos contratos administrativos, outras que digam respeito a:

I - identificação do ponto de entrega e/ou de coleta;

II - previsão de volume de água fornecida e/ou de volume de esgoto coletado;

III - condições de revisão, para mais ou para menos, da demanda contratada, se houver;

IV - data de início da prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, e o prazo de vigência;

V - critérios de rescisão; e

VI - metas de continuidade, com vistas a proporcionar a melhoria da qualidade dos serviços, no caso de contratos específicos.

§ 1º Quando o prestador de serviços tiver que fazer investimento específico, o contrato deve dispor sobre as condições, formas e prazos que assegurem o ressarcimento do ônus relativo ao referido investimento, bem como deverá

elaborar cronograma para identificar a data provável do início do contrato.

§ 2º O prazo de vigência do contrato de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário deverá ser estabelecido considerando as necessidades e os requisitos das partes.

CAPÍTULO IX

DOS PRAZOS PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Art. 30. Os pedidos de vistoria e de ligação, quando se tratar de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário em rede pública de distribuição e/ou coletora existentes, serão atendidos dentro dos seguintes prazos, ressalvado o disposto no artigo 31:

I - em área urbana:

- a) 4 (quatro) dias úteis para a vistoria, orientação das instalações de montagem do padrão e, se for o caso, aprovação das instalações;
- b) 6 (seis) dias úteis para a ligação, contados a partir da data de aprovação das instalações e do cumprimento das demais condições regulamentares;

II - em área rural:

- a) 5 (cinco) dias úteis para a vistoria, orientação das instalações de montagem do padrão e, se for o caso, aprovação das instalações;
- b) 10 (dez) dias úteis para a ligação, contados a partir da data de aprovação das instalações e do cumprimento das demais condições regulamentares.

§ 1º A vistoria para atendimento do pedido de ligação deverá, no mínimo, verificar os dados cadastrais da unidade usuária e as instalações de responsabilidade do usuário em conformidade com o artigo 4º, inciso I, alíneas e, f e h.

§ 2º Ocorrendo reprovação das instalações na vistoria, o prestador de serviços deverá informar ao interessado, por escrito, o respectivo motivo e as providências corretivas necessárias.

Art. 31. O prestador de serviços terá o prazo de 30 (trinta) dias, a partir da data do pedido de ligação, para elaborar os estudos, orçamentos, projetos e informar ao interessado, por escrito, o prazo para conclusão das obras de redes de distribuição e/ou coletora destinadas ao seu atendimento, bem como a eventual necessidade de sua participação financeira, nos termos do artigo 7º, quando:

I - inexistir rede de distribuição e/ou rede coletora em frente ou na testada da unidade usuária a ser ligada;

II - a rede de distribuição e/ou rede coletora necessitar alterações ou ampliações.

Art. 32. Satisfeitas pelo interessado as condições estabelecidas na legislação vigente, o prestador de serviços terá o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para iniciar as obras, desde que exista viabilidade técnica e financeira, e capacidade orçamentária para a realização do empreendimento.

Parágrafo único. Caso a obra esteja dentro do plano de investimentos da concessão, a falta de capacidade orçamentária não deverá ser invocada.

Art. 33. O prazo para atendimento em áreas que necessitem de execução de novas adutoras, subadutoras, coletores e interceptores, será estabelecido de comum acordo entre as partes.

Art. 34. O prestador de serviços deverá estabelecer prazos para a execução de outros serviços solicitados ou disponibilizados, não definidos nesta Resolução.

§ 1º Os prazos para a execução dos serviços referidos no *caput* deste artigo deverão constar da “Tabela de Preços e Prazos de Serviços”, homologada pela Agência Reguladora e disponibilizada aos interessados.

§ 2º Os serviços, cuja natureza não permitam definir prazos na “Tabela de Preços e Prazos de Serviços”, deverão ser acordados com o interessado quando da solicitação, observando-se as variáveis técnicas e econômicas

para sua execução.

Art. 35. Os prazos, para início e conclusão das obras e serviços a cargo do prestador de serviços, serão suspensos quando:

I - o usuário não apresentar as informações que lhe couber;

II - cumpridas todas as exigências legais, não for obtida licença, autorização ou aprovação do órgão competente;

III - não for outorgada servidão de passagem ou disponibilizada via de acesso necessária à execução dos trabalhos; e

IV - por razões de ordem técnica, acidentes, fenômenos naturais, caso fortuito ou força maior.

§ 1º Havendo suspensão da contagem do prazo, o usuário deverá ser informado.

§ 2º Os prazos continuarão a fluir logo após removido o impedimento.

CAPÍTULO X

DA INSTALAÇÃO DAS UNIDADES USUÁRIAS DE ÁGUA E ESGOTO

Art. 36. As instalações das unidades usuárias de água e de esgoto serão definidas e projetadas conforme normas do prestador de serviços, do INMETRO e da ABNT, sem prejuízo do que dispõem as posturas municipais vigentes.

Parágrafo único. Os despejos a serem lançados na rede coletora de esgoto deverão atender aos requisitos das normas legais, regulamentares ou pactuadas pertinentes.

Art. 37. Todas as instalações de água a jusante do ponto de entrega e as instalações de esgoto a montante do ponto de coleta serão efetuadas às expensas do usuário, bem como sua conservação, podendo o prestador de serviços fiscalizá-las quando achar conveniente.

Art. 38. É vedado:

I - a interconexão do alimentador predial de água com tubulações alimentadas por água não procedente da rede pública;

II - a derivação de tubulações da instalação predial de água para suprir outro imóvel ou economia do mesmo imóvel que não faça parte de sua ligação;

III - o uso de dispositivos intercalados no alimentador predial que prejudiquem o abastecimento público de água;

IV - o despejo de águas pluviais nas instalações prediais de esgotos sanitários; e

V - a derivação de tubulações da instalação de esgoto para coleta de outro imóvel ou economia do mesmo imóvel que não faça parte de sua ligação.

Art. 39. Para os prédios ligados à rede pública em que não for possível o abastecimento direto, mesmo sendo fornecidas pressões em conformidade com o definido nas normas regulamentares, quando for necessária a utilização de bombeamento, o usuário se responsabilizará pela construção, operação e manutenção do respectivo sistema de bombeamento, obedecendo as especificações técnicas do prestador de serviços.

Art. 40. As obras e instalações necessárias ao esgotamento dos prédios ou parte de prédios situados abaixo do nível da via pública e dos que não puderem ser esgotados pela rede do prestador de serviços, em virtude das limitações impostas pelas características da construção, serão de responsabilidade do interessado, obedecendo as especificações técnicas do prestador de serviços.

Art. 41. É vedado o emprego de bombas de sucção ligadas diretamente no alimentador predial de água, sob pena de sanções previstas nesta Resolução.

Art. 42. Os despejos que, por sua natureza, não puderem ser lançados diretamente na rede pública coletora de esgoto, deverão, obrigatoriamente, ser tratados previamente pelo usuário, às suas expensas e de acordo com as normas vigentes, cujo lançamento na rede coletora dependerá de contrato específico.

Parágrafo único. Ficam enquadrados no que dispõe este artigo os despejos de natureza hospitalar, industrial, ou outros cuja composição necessite de tratamento prévio, conforme legislação vigente.

CAPÍTULO XI

DOS RAMAIS PREDIAIS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Art. 43. Os ramais prediais serão assentados pelo prestador de serviços às suas expensas, observado o disposto nos artigos 20, 21 e 25.

Art. 44. Compete ao prestador de serviços, quando solicitado e justificado, informar ao interessado a pressão e vazão na rede de distribuição e capacidade de vazão da rede coletora, para atendimento ao usuário.

Art. 45. O abastecimento de água e/ou a coleta de esgoto deverá ser feito por um único ramal predial para cada unidade usuária e para cada serviço, mesmo abrangendo economias de categorias de uso distintas.

Parágrafo único. Em imóveis com mais de uma categoria de economia, a instalação predial de água e/ou de esgoto de cada categoria poderá ser independente, bem como alimentada e/ou esgotada através de ramal predial privativo.

Art. 46. Nas ligações já existentes, o prestador de serviços providenciará a individualização do ramal predial de que trata o artigo anterior, mediante o desmembramento definitivo das instalações do sistema de distribuição interno de abastecimento do imóvel, realizado pelo usuário.

Art. 47. As economias com numeração própria ou as dependências isoladas poderão ser caracterizadas como unidades usuárias, devendo cada uma ter seu próprio ramal predial.

Art. 48. A substituição do ramal predial será de responsabilidade do prestador de serviços, sendo realizada com ônus para o usuário, quando for por ele solicitada.

Art. 49. Para a implantação de projeto que contemple a alternativa de ramais condominiais de esgoto, deverá ser observado, no que couber, o disposto nesta Resolução.

§ 1º A operação e manutenção dos ramais condominiais de esgoto serão atribuições dos usuários, sendo o prestador de serviços responsável única e exclusivamente pela operação do sistema público de esgotamento sanitário.

§ 2º Os ramais condominiais construídos sob as calçadas serão considerados, sob o aspecto de operação e manutenção, como pertencentes ao sistema público de esgotamento sanitário.

Art. 50. Havendo qualquer alteração no funcionamento do ramal predial de água e/ou de esgoto, o usuário deverá solicitar ao prestador de serviços as correções necessárias.

Art. 51. É vedado ao usuário intervir no ramal predial de água e/ou de esgoto, mesmo com o objetivo de melhorar suas condições de funcionamento.

Art. 52. Os danos causados pela intervenção indevida do usuário nas redes públicas e/ou no ramal predial de água e/ou de esgoto serão reparados pelo prestador de serviços, por conta do usuário, cabendo-lhe a penalidade prevista no artigo 115.

Art. 53. A restauração de muros, passeios e revestimentos, decorrentes de serviços solicitados pelo usuário em particular, será de sua inteira responsabilidade.

Parágrafo único. As restaurações de que trata este artigo ficarão sob responsabilidade do prestador de serviços nos casos de manutenção, ou quando o serviço realizado for de iniciativa e interesse do próprio prestador de serviços.

Art. 54. As ligações rurais de água poderão ser executadas a partir de adutoras ou subadutoras quando as condições operacionais permitirem este tipo de ligação.

§ 1º Toda interligação em adutoras ou subadutoras deverá ser feita mediante redes auxiliares onde o interessado deverá submeter o projeto ao prestador de serviços para verificar a viabilidade do atendimento.

§ 2º O prestador de serviços poderá elaborar o projeto referido no parágrafo anterior, por solicitação do interessado, ficando as despesas do serviço por conta deste.

§ 3º A pedido do usuário, o prestador de serviços poderá fornecer água bruta, mediante autorização do órgão gestor de recursos hídricos, quando a ligação estiver situada em trecho não atendido com água tratada, por meio de contrato específico, no qual será estabelecida a responsabilidade do usuário quanto aos riscos de utilização de água bruta.

CAPÍTULO XII

DOS LOTEAMENTOS, CONDOMÍNIOS, RUAS PARTICULARES E OUTROS

Art. 55. Em loteamentos, condomínios, ruas particulares e outros empreendimentos similares, o prestador de serviços somente poderá assegurar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário se, antecipadamente, por solicitação do interessado, analisar sua viabilidade.

§ 1º Constatada a viabilidade, o prestador de serviços deverá fornecer as diretrizes para o sistema de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário do empreendimento.

§ 2º O prestador de serviços não aprovará projeto de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário para condomínios, loteamentos, conjuntos habitacionais, vilas e outros que estejam em desacordo com a legislação ou com as normas técnicas vigentes.

§ 3º As áreas necessárias às instalações dos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, situadas fora dos limites dos logradouros públicos, voltadas ao atendimento do empreendimento, deverão ser cedidas a título gratuito e passarão a integrar as redes públicas de distribuição e/ou coletoras, devendo o prestador de serviços promover o registro patrimonial.

§ 4º As tubulações assentadas pelos interessados nos logradouros de loteamento, condomínios, ruas particulares e outros empreendimentos similares, situadas à montante dos pontos de entrega e a jusante dos pontos de coleta, passarão a integrar as redes públicas de distribuição e/ou coletoras, desde o momento em que a estas forem ligadas, e serão operadas pelo prestador de serviços, devendo este promover o registro patrimonial.

§ 5º A execução de obras dos sistemas de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, bem como a cessão, a título gratuito, de bens a estes necessários, serão objeto de instrumento especial a ser firmado entre o interessado e o prestador de serviços.

Art. 56. O prestador de serviços fornecerá a licença para a execução dos serviços, mediante solicitação do interessado e após aprovação do projeto, que será elaborado de acordo com as normas em vigor.

Art. 57. As obras de que trata este capítulo serão custeadas pelo interessado e deverão ser por ele executadas, sob a fiscalização do prestador de serviços, mediante a entrega do respectivo cadastro técnico.

§ 1º Quando as instalações se destinarem a servir outras áreas, além das pertencentes ao interessado, o custo dos serviços poderá ser rateado entre os empreendedores beneficiados.

§ 2º O prestador de serviços poderá ser obrigado a participar dos custos das obras referidas no *caput* deste artigo, nos casos em que as resoluções da Agência Reguladora ou os instrumentos especiais, de que trata o artigo 55, § 5º, determinem a referida participação.

Art. 58. As ligações das tubulações de que trata este capítulo às redes dos sistemas de água e esgoto somente serão executadas pelo prestador de serviços, depois de totalmente concluídas e aceitas as obras relativas ao projeto aprovado, e, quando for o caso, efetivadas as cessões a título gratuito e pagas as despesas pelo interessado.

Parágrafo único. As obras de que trata este artigo terão seu recebimento definitivo após realização dos testes, avaliação do sistema em funcionamento, elaboração e aprovação do cadastro técnico, observadas as posturas municipais vigentes.

Art. 59. Os prédios de ruas particulares poderão ter serviços individuais de ramais prediais derivados dos ramais distribuidor e coletor, ligados aos respectivos sistemas públicos do prestador de serviços.

Art. 60. As edificações ou grupamento de edificações situadas internamente a uma quadra e em cota:

I - superior ao nível piezométrico da rede pública de distribuição de água deverão ser abastecidos por meio de reservatórios e estação elevatória individual ou coletiva;

II - inferior ao nível da rede pública coletora de esgoto poderão ser esgotados por meio de estação elevatória individual ou coletiva.

Parágrafo único. As estações elevatórias de que trata este artigo deverão ser construídas, operadas e mantidas pelos interessados.

Art. 61. O sistema de abastecimento de água dos condomínios será centralizado, mediante reservatório comum, ou descentralizado, mediante reservatórios individuais, observadas as modalidades definidas no artigo 62.

Art. 62. O abastecimento de água e/ou a coleta de esgoto de condomínios, de forma centralizada, obedecerá, a critério do prestador de serviços, às seguintes modalidades:

I - abastecimento de água e/ou coleta de esgoto individual dos prédios do condomínio;

II - abastecimento, em conjunto, dos prédios do condomínio, cabendo aos proprietários a operação e a manutenção das instalações de água a partir do hidrômetro ou do limitador de consumo, instalado antes do reservatório comum; e

III - coleta, em conjunto, dos prédios do condomínio, cabendo aos proprietários a operação e a manutenção das instalações de esgoto antes do ponto de coleta.

Parágrafo único. As instalações de água e de esgoto de que trata este artigo serão construídas às expensas do interessado e de acordo com o projeto e suas especificações, previamente aprovados pelo prestador de serviços.

Art. 63. Sempre que for ampliado o condomínio, loteamento, conjunto habitacional ou agrupamento de edificações, as despesas decorrentes de melhoria ou expansão dos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário correrão por conta do proprietário ou incorporador.

CAPÍTULO XIII

DOS HIDRÔMETROS E DOS LIMITADORES DE CONSUMO

Art. 64. O prestador de serviços controlará o consumo de água utilizando-se do hidrômetro e, em casos especiais, por meio do limitador de consumo.

§1º Todos os hidrômetros serão aferidos e aprovados pelo prestador de serviços ou INMETRO, antes da instalação;

§ 2º Toda ligação predial de água deverá ser provida de um registro externo, localizado antes do hidrômetro, de manobra privativa do prestador de serviços.

Art. 65. O prestador de serviços é obrigado a instalar hidrômetro nas unidades usuárias, exceto quando a instalação do hidrômetro não puder ser feita em razão de dificuldade transitória, ocasionada pelo usuário, limita-

do a um período máximo de 90 (noventa) dias, situação em que este deve providenciar as instalações de sua responsabilidade.

Art. 66. Os hidrômetros, os limitadores de consumo e os registros de passagem serão instalados em caixas de proteção padronizadas, de acordo com as normas procedimentais do prestador de serviços.

§ 1º Os aparelhos referidos neste artigo deverão ser devidamente lacrados e periodicamente inspecionados pelo prestador de serviços.

§ 2º É facultado ao prestador de serviços, mediante aviso aos usuários, o direito de redimensionar e remanejar os hidrômetros das ligações, quando constatada a necessidade técnica de intervir neles.

§ 3º Somente o prestador de serviços ou seu preposto poderá instalar, substituir ou remover o hidrômetro ou limitador de consumo, bem como indicar novos locais de instalação.

§ 4º A substituição do hidrômetro deverá ser comunicada, por meio de correspondência específica, ao usuário, quando da execução desse serviço, com informações referentes às leituras do hidrômetro retirado e do instalado.

§ 5º A substituição do hidrômetro, decorrente do desgaste normal de seus mecanismos, será executada pelo prestador de serviços, sempre que necessário, sem ônus para o usuário.

§ 6º A substituição do hidrômetro, decorrente da violação de seus mecanismos, será executada pelo prestador de serviços, com ônus para o usuário, além das penalidades previstas.

§ 7º A indisponibilidade de hidrômetro não poderá ser invocada pelo prestador de serviços para negar ou retardar a ligação e o início do abastecimento de água.

§ 8º Sendo a alteração de hidrômetros uma decisão do prestador de serviços, os custos relativos às substituições previstas correrão por sua conta.

Art. 67. Os lacres instalados nos hidrômetros, caixas e cubículos poderão ser rompidos apenas por representante ou preposto do prestador de serviços, e deverão ter numeração específica, constante do cadastro de usuários, atualizado a cada alteração documentada de ação do prestador.

§ 1º Nenhum hidrômetro, cavalete ou outro componente das instalações de água e/ou esgoto poderão permanecer sem os devidos lacres.

§ 2º Constatado o rompimento ou violação de selos e/ou de lacres instalados pelo usuário, com alterações nas características da instalação de entrada de água originariamente aprovadas, mesmo não provocando redução no faturamento, poderá ser cobrada multa, cujo valor deverá ser definido pelo prestador de serviços e aprovado pela Agência Reguladora.

Art. 68. O usuário assegurará ao representante ou preposto do prestador de serviços o livre acesso ao padrão de ligação de água.

Art. 69. A verificação periódica do hidrômetro instalado na unidade usuária deverá ser efetuada segundo critérios estabelecidos na legislação metrológica.

Art. 70. O usuário poderá obter aferições dos instrumentos de medição por parte do prestador de serviços, devendo ser sem ônus para o usuário em até 1 (uma) verificação a cada 3 (três) anos, ou, independente do intervalo de tempo da verificação anterior, quando o resultado constatar erro nos instrumentos de medição.

§ 1º O prestador de serviços deverá informar, com antecedência mínima de 3 (três) dia úteis, a data fixada para a realização da aferição, de modo a possibilitar ao usuário o acompanhamento do serviço.

§ 2º Quando não for possível a aferição no local da unidade usuária, o prestador de serviços deverá acondicionar o medidor em invólucro específico, a ser lacrado no ato de retirada para o transporte até o laboratório de teste, mediante entrega de comprovante desse procedimento ao usuário, devendo ainda informá-lo da data e do local fixados para a realização da

aferição, para seu acompanhamento.

§ 3º O prestador de serviços deverá encaminhar ao usuário o laudo técnico da aferição, informando, de forma compreensível e de fácil entendimento, as variações verificadas, os limites admissíveis, a conclusão final e esclarecendo quanto à possibilidade de solicitação de aferição junto ao órgão metrológico oficial.

§ 4º Caso o usuário opte por solicitar nova aferição junto a órgão metrológico oficial, os custos decorrentes serão arcados pelo usuário, caso o resultado aponte que o laudo técnico do prestador estava adequado às normas técnicas, ou pelo prestador, caso o resultado aponte irregularidades no laudo técnico por ele elaborado.

§ 5º Na hipótese de desconformidade do hidrômetro com as normas técnicas, deverá ser observado o disposto no artigo 95, *caput* e inciso II.

§ 6º Serão considerados em funcionamento normal os hidrômetros que atenderem a legislação metrológica pertinente.

Art. 71. O usuário será responsável pela guarda do hidrômetro instalado no interior de sua unidade usuária, ou se, por solicitação formal do consumidor, instalado na área exterior, e responderá por furtos e danos causados, decorrentes de qualquer procedimento irregular.

Parágrafo único. Não se aplicam as disposições pertinentes ao depositário no caso de furto ou danos provocados por terceiros, relativamente aos hidrômetros, exceto quando, da violação de lacres ou de danos nos equipamentos, decorrerem registros inferiores aos corretos.

CAPÍTULO XIV DO VOLUME DE ESGOTO

Art. 72. A determinação do volume de esgoto incidirá somente sobre os imóveis servidos por redes públicas de esgotamento sanitário e terá como base o consumo de água, cujos critérios para estimativa devem considerar:

- I - o abastecimento pelo prestador de serviços;
- II - o abastecimento próprio de água por parte do usuário; e
- III - a utilização de água como insumo em processos produtivos.

Parágrafo único. Os critérios de medição ou estimativa para determinação do volume de esgoto faturado serão propostos pelo prestador de serviços e homologados pela Agência Reguladora.

CAPÍTULO XV

DA CLASSIFICAÇÃO E CADASTRO

Art. 73. O prestador de serviços classificará a unidade usuária de acordo com a atividade nela exercida, ressalvadas as exceções previstas nesta Resolução.

Art. 74. A fim de permitir a correta classificação da unidade usuária, caberá ao interessado informar ao prestador de serviços a natureza da atividade nela desenvolvida e a finalidade da utilização da água, bem como as alterações supervenientes que importarem em reclassificação, respondendo o usuário, na forma da lei, por declarações falsas ou omissão de informações.

§ 1º Nos casos em que a reclassificação da unidade usuária implicar novo enquadramento tarifário, o prestador de serviços deverá realizar os ajustes necessários e emitir comunicação específica, informando as alterações decorrentes, no prazo de 30 (trinta) dias, após a constatação da classificação incorreta e antes da apresentação da primeira fatura corrigida.

§ 2º Em casos de erro de classificação da economia por culpa exclusiva do prestador de serviços, o usuário deverá ser ressarcido dos valores cobrados a maior, sendo vedado ao prestador cobrar-lhe a diferença referente a pagamentos a menor.

Art. 75. O prestador de serviços deverá organizar e manter atualizado o cadastro relativo às unidades usuárias, no qual conste, obrigatoriamente, quanto a cada uma delas, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do usuário:

a) nome completo;

b) número e órgão expedidor da Carteira de Identidade, ou de outro documento de identificação;

c) número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ ou no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II - número de conta da unidade usuária;

III - endereço da unidade usuária, incluindo o nome do município;

IV - número de economias por categorias/classe;

V - data de início da prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;

VI - histórico de leituras e de faturamento referentes aos últimos 60 (sessenta) ciclos consecutivos e completos;

VII - código referente à tarifa e/ou à categoria aplicável; e

VIII - numeração dos lacres instalados e sua respectiva atualização.

Art. 76. Para efeito desta Resolução, considera-se uma economia a unidade econômica caracterizada, conforme os seguintes critérios:

I - cada prédio ou edificação com numeração própria e instalação individualizada;

II - cada casa, ainda que sem numeração, que conte com instalação individual;

III - cada apartamento residencial;

IV - cada loja, ainda que sem numeração própria, que conte com instalação individual;

V - as áreas de uso comum de prédios ou conjunto de edificações, as quais são de responsabilidade do condomínio, da administração ou do

proprietário;

VI - cada loja e residência com a mesma numeração e instalação de água em comum;

VII - cada grupo de 3 (três) quartos/cômodos ou fração de 3 (três) em prédios comerciais, com instalação comum;

VIII - cada loja e/ou residência com a mesma numeração e instalação de água em comum;

IX - cada grupo de duas lojas ou sobrelojas ou fração de duas com instalações em comum;

X - cada grupo de quatro salas ou fração de quatro, em prédio comercial com instalações em comum; e

XI - cada grupo de dois apartamentos de hotel ou de casa de saúde com instalações em comum.

Parágrafo único. A unidade econômica não caracterizada nos incisos para efeito da determinação do número de economias, adotará os critérios consonantes àquela que exercer atividade similar.

Art. 77. As economias atendidas com serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário são classificadas nas seguintes categorias:

I - social ou baixa renda: economia residencial constituída por família sem capacidade de pagamento pelo serviço, localizada abaixo da linha de pobreza ou vivendo na indigência, ou com capacidade de pagamento reduzida, e beneficiada por subsídios diretos, com critérios definidos em resolução específica da Agência Reguladora.

II - residencial: economia com fim residencial, diversa do inciso anterior, devendo ser incluídos nesta categoria o abastecimento de água e/ou o esgotamento sanitário para instalações de uso comum de prédio ou conjunto de edificações, com predominância de unidades usuárias residenciais;

III - comercial, serviços e outras atividades: economia em que seja exercida atividade comercial ou de prestação de serviços, ou outra atividade não prevista nas demais categorias;

IV - industrial: economia em que a água seja utilizada como elemento essencial à natureza da indústria;

V - pública: economia cujos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário são utilizados por órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, independentemente da atividade desenvolvida na economia;

VI - consumo próprio: economia cujos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário são utilizados pelo próprio prestador de serviços.

§ 1º Todos os imóveis com ligações de caráter temporário serão classificados na categoria comercial, exceto os descritos no § 2º.

§ 2º Ficam incluídas na categoria industrial as embarcações de qualquer calado e as obras em construção, nos seguintes casos:

- a) edificações que tenham área construída igual ou superior a 100 (cem) metros quadrados; e
- b) conjuntos habitacionais, loteamentos e condomínios.

§ 3º Após concluídas as obras, o imóvel deverá ser cadastrado conforme a categoria de uso da economia.

§ 4º Ficam incluídas na categoria comercial, serviços e outras atividades, as associações esportivas, recreativas, sociais, estabelecimentos hospitalares, de educação, órgãos de comunicação, templos, sindicatos e congêneres, bem como qualquer outra economia que não se enquadre nas demais categorias, inclusive indústrias que não utilizem, predominantemente, a água em seu processo produtivo.

§ 5º Quando for exercida mais de uma atividade na mesma economia, para efeito de classificação o prestador de serviços poderá enquadrá-la como economia mista, sendo o consumo de água, o volume de esgoto e a categoria de faturamento, devidamente ponderados proporcionalmente à participação de cada uma.

CAPÍTULO XVI

DA INTERRUÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Art. 78. O serviço de abastecimento de água poderá ser interrompido, a qualquer tempo, sem prejuízo de outras sanções, nos seguintes casos:

I - utilização de artifícios ou qualquer outro meio fraudulento ou, ainda, prática de violência nos equipamentos de medição e lacres, com intuito de provocar alterações nas condições de abastecimento ou de medição, bem como o descumprimento das normas que regem a prestação do serviço público de água;

II - revenda ou abastecimento de água a terceiros;

III - ligação clandestina ou religação à revelia;

IV - deficiência técnica e/ou de segurança das instalações da unidade usuária que ofereça risco iminente de danos a pessoas ou bens; e

V - solicitação do usuário.

Art. 79. O prestador de serviços, mediante aviso prévio ao usuário, poderá interromper a prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário:

I - por inadimplemento do usuário do pagamento das tarifas;

II - por inobservância no disposto do artigo 66, § 3º e do artigo 68;

III - quando não for solicitada a ligação definitiva, após concluída a obra atendida por ligação temporária.

§ 1º O aviso prévio referido neste artigo deverá ser emitido com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 2º É vedado ao prestador de serviços efetuar a interrupção dos serviços por débitos vencidos ou impedimento de acesso anterior pelo prestador de serviços, não notificados.

§ 3º O aviso prévio e as notificações formais devem ser escritos de forma compreensível e de fácil entendimento.

§ 4º Ao efetuar a suspensão do abastecimento de água e/ou a interrupção da coleta de esgoto, o prestador de serviços deverá entregar aviso discriminando o motivo gerador da interrupção e, quando pertinente, indicação das faturas que caracterizaram a inadimplência.

§ 5º Será considerada interrupção indevida aquela que não estiver amparada nesta Resolução.

§ 6º Constatada que a suspensão do abastecimento de água e/ou a interrupção da coleta de esgoto foi indevida, o prestador de serviços ficará obrigado a efetuar a religação, no prazo máximo de 4 (quatro) horas, sem ônus para o usuário.

§ 7º No caso de suspensão indevida do fornecimento, o prestador de serviços deverá creditar na fatura subsequente, a título de indenização ao usuário, o maior valor dentre:

- a) o dobro do valor estabelecido para o serviço de religação de urgência; ou
- b) 20% (vinte por cento) do valor líquido da primeira fatura emitida após a religação da unidade usuária.

Art. 80. O usuário com débitos vencidos, resultantes da prestação de serviços por parte do prestador de serviços, poderá ter seu nome registrado nas instituições de proteção ao crédito e ser executado judicialmente, após esgotadas as medidas administrativas para a cobrança.

Art. 81. O usuário beneficiado com o parcelamento dos débitos poderá ter seus serviços restabelecidos.

Art. 82. A interrupção ou a restrição da distribuição de água e/ou da coleta de esgoto por inadimplência a usuário que preste serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo, será comunicada com antecedência de 30 (trinta) dias à Agência Reguladora, para efeito de mediação quanto ao cumprimento do contrato.

Parágrafo único. Define-se como serviço essencial à população com vistas a comunicação prévia, aplicável à suspensão, as atividades desenvolvidas nas seguintes unidades usuárias:

- I - unidade operacional de processamento de gás liquefeito de petróleo e de combustíveis;
- II - unidade operacional de distribuição de gás canalizado;
- III - unidade hospitalar;
- IV - unidade operacional do serviço público de tratamento de lixo; e
- V - unidades que tenham cadeias ou penitenciárias.

Art. 83. Os ramais prediais de água poderão ser desligados das redes públicas respectivas:

- I - por interesse do usuário, mediante pedido, observado o cumprimento das obrigações previstas em contratos e a legislação pertinente;
- II - por ação do prestador de serviços nos seguintes casos:
 - a) interrupção da ligação por mais de 60 (sessenta) dias, nos casos previstos dos artigos 78 e 79;
 - b) desapropriação do imóvel;
 - c) fusão de ramais prediais; e
 - d) lançamento na rede de esgotos de despejos que exijam tratamento prévio.

§ 1º No caso de supressão do ramal de esgoto não residencial, por pedido do usuário, este deverá vir acompanhado da concordância dos órgãos de saúde pública e do meio ambiente.

§ 2º Nos casos de desligamento de ramais onde haja a possibilidade de ser restabelecida a ligação, a unidade usuária deverá permanecer cadastrada no prestador de serviços.

§ 3º O término da relação contratual entre o prestador de serviços e o usuário somente será efetivado após o desligamento definitivo dos ramais prediais de água e de esgoto.

Art. 84. Correrão por conta do usuário atingido com o desligamento da rede as despesas com a interrupção e com o restabelecimento dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.

Art. 85. Fica vedada ao prestador de serviços a realização de interrupção da prestação dos serviços após as 12 (doze) horas das sextas-feiras ou de véspera de feriados nacionais, estaduais ou municipais.

CAPÍTULO XVII DA RELIGAÇÃO

Art. 86. O procedimento de religação é caracterizado pelo restabelecimento dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário pelo prestador de serviços.

Art. 87. Cessado o motivo da interrupção e/ou pagos os débitos, multas e acréscimos incidentes, o prestador de serviços restabelecerá o abastecimento de água e/ou o esgotamento sanitário no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas.

Art. 88. Faculta-se ao prestador de serviços implantar procedimento de religação de urgência, caracterizado pelo prazo de 4 (quatro) horas entre o pedido de religação e o atendimento.

Parágrafo único. O prestador de serviços ao adotar a religação de urgência deverá:

I - informar ao usuário, o valor a ser cobrado e os prazos relativos às ligações normais e as de urgência;

II - prestar o serviço a qualquer usuário, nas localidades onde o procedimento for adotado.

CAPÍTULO XVIII

DA DETERMINAÇÃO DO CONSUMO

Art. 89. Para a determinação do consumo de água, as ligações serão classificadas em:

I - medidas; ou

II - não medidas.

Art. 90. Para as ligações medidas, o volume consumido será o apurado por leitura em hidrômetro, obtido pela diferença entre a leitura realizada e a anterior.

§ 1º Não sendo possível a realização da leitura em determinado período, em decorrência de anormalidade no hidrômetro, impedimento comprovado de acesso ao mesmo, ou nos casos fortuitos e de força maior, a apuração do volume consumido será feita com base na média aritmética dos consumos faturados nos últimos 6 (seis) meses com valores corretamente medidos.

§ 2º O procedimento do parágrafo anterior somente poderá ser aplicado por 3 (três) ciclos consecutivos e completos de faturamento, devendo o prestador de serviços comunicar ao usuário, por escrito, a necessidade de desimpedir o acesso ao hidrômetro.

§ 3º Em caso de falta ou imprecisão de dados para os cálculos, poderá ser adotado como base de cálculo os seguintes procedimentos:

I - o primeiro ciclo de faturamento ou fração deste projetada para 30 (trinta) dias, posterior à instalação do novo hidrômetro; ou

II - a adoção do consumo estimado, comunicando ao usuário, por escrito, a forma de cálculo a ser utilizada.

§ 4º Após o terceiro ciclo consecutivo de faturamento efetuado pela média aritmética ou estimada, caso se verifiquem saldos positivos entre os valores medidos e faturados, o faturamento deverá ser efetuado com base no valor correspondente ao consumo mínimo, sem a possibilidade de promover futura compensação.

§ 5º O critério descrito no parágrafo anterior não se aplica no caso em que a leitura do hidrômetro não estiver sendo feita em função de impedimento provocado pelo usuário, em período não superior a 3 (três) ciclos de faturamento, sendo o consumo então estimado pelo prestador de serviços, sem direito a futura compensação.

§ 6º No faturamento subsequente à remoção do impedimento, efetuado até o terceiro ciclo consecutivo, deverão ser feitos os acertos relativos ao faturamento do período em que o hidrômetro não foi lido.

Art. 91. O prestador de serviços efetuará as leituras, bem como os faturamentos, em intervalos de aproximadamente 30 (trinta) dias, observados o mínimo de 27 (vinte e sete) dias e o máximo de 33 (trinta e três) dias, de acordo com o calendário, situações especiais e cronogramas de atividades, apresentados e aprovados pela Agência Reguladora.

§ 1º O faturamento inicial deverá corresponder a um período não inferior a 15 (quinze) dias nem superior a 47 (quarenta e sete) dias.

§ 2º Havendo necessidade de remanejamento de rota, ou reprogramação do calendário, excepcionalmente, as leituras poderão ser realizadas em intervalos de no mínimo 15 (quinze) dias e no máximo 47 (quarenta e sete) dias, devendo o prestador de serviços comunicar por escrito aos usuários, com antecedência mínima de um ciclo completo de faturamento.

§ 3º O prestador de serviços deverá informar na fatura, a data prevista

para a realização da próxima leitura.

§ 4º Havendo concordância do usuário, o consumo final poderá ser estimado proporcionalmente ao número de dias decorridos do ciclo compreendido entre as datas de leitura e do pedido de desligamento, com base na média mensal dos últimos 6 (seis) ciclos de faturamento.

§ 5º O prestador de serviços deverá organizar e manter atualizado o calendário das respectivas datas fixadas para a leitura dos hidrômetros, apresentação e vencimento da fatura, bem como de eventual suspensão do fornecimento.

§ 6º Qualquer modificação das datas fixadas para a leitura dos hidrômetros e para a apresentação da fatura deverá ser previamente comunicada ao usuário, por escrito, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias de antecedência em relação à data prevista para a modificação.

Art. 92. As leituras e os faturamentos poderão ser efetuados em intervalos de até 3 (três) ciclos consecutivos, de acordo com o calendário próprio, nos seguintes casos:

I - em localidades com até 1.000 (mil) ligações;

II - em unidades com consumo de água médio mensal igual ou inferior a 10 (dez) metros cúbicos; e

III - para as faturas com valores inferiores ao mínimo estabelecido para o faturamento.

§ 1º Quando for adotado intervalo plurimensal de leitura, o usuário poderá fornecer sua leitura mensal, respeitadas as datas fixadas pelo prestador de serviços.

§ 2º A adoção de intervalo de leitura e/ou de faturamento plurimensal deve ser precedida de divulgação aos usuários, a fim de permitir o conhecimento do processo utilizado e os objetivos pretendidos com a medida.

Art. 93. Para as ligações não medidas, o consumo de água e/ou de esgotamento sanitário será fixado por estimativa em função do consumo médio presumido apresentado pelo prestador de serviços, desde que aprovado pela Agência Reguladora.

Parágrafo único O prestador notificará a autoridade competente quando identificar, em imóveis atendidos com rede pública de distribuição de água, a existência de fonte alternativa de abastecimento em desacordo com a legislação pertinente.

Art. 94. Em agrupamentos de imóveis ou em imóveis com mais de uma economia, dotados de um único medidor, o consumo de cada economia será apurado, pelo quociente resultante da divisão entre o consumo medido e o número de economias.

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas neste artigo, havendo também medições individualizadas, a diferença positiva ou negativa apurada entre o consumo global e o somatório dos consumos individuais será rateada entre as economias, sendo desprezadas as diferenças inferiores a 5% (cinco por cento).

CAPÍTULO XIX

DAS COMPENSAÇÕES DO FATURAMENTO

Art. 95. Caso o prestador de serviços tenha faturado valores incorretos ou não efetuado qualquer faturamento, por motivo de sua responsabilidade, deverá observar os seguintes procedimentos:

I - faturamento a menor ou ausência de faturamento: não poderá efetuar cobrança complementar; e

II - faturamento a maior: providenciar a devolução ao usuário das quantias recebidas indevidamente, correspondentes ao período faturado incorretamente, observado o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos estabelecido no artigo 27 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Parágrafo único. No caso do inciso II, a devolução deverá ser efetuada em

moeda corrente até o primeiro faturamento posterior à constatação da cobrança a maior, ou, por opção do usuário, por meio de compensação nas faturas subseqüentes.

Art. 96. Para o cálculo das diferenças a cobrar ou a devolver, as tarifas deverão ser aplicadas de acordo com os seguintes critérios:

I - quando houver diferenças a cobrar: tarifas em vigor no período correspondente às diferenças constatadas;

II - quando houver diferenças a devolver: tarifas em vigor no período correspondente às diferenças constatadas acrescidas de juros e correção monetária, conforme critérios definidos no artigo 105; e

III - quando a tarifa for estruturada por faixas, a diferença a cobrar ou a devolver deve ser apurada mês a mês e o faturamento efetuado adicional ou subtrativamente aos já realizados mensalmente, no período considerado, levando em conta a tarifa relativa a cada faixa complementar.

Art. 97. Nos casos em que houver diferença a cobrar ou a devolver, o prestador de serviços deverá informar ao usuário, por escrito, quanto:

I - à irregularidade constatada;

II - à memória descritiva dos cálculos do valor apurado, referente às diferenças de consumos de água;

III - aos elementos de apuração da irregularidade;

IV - aos critérios adotados na revisão dos faturamentos;

V - ao direito de recurso previsto nos § 1º e § 3º deste artigo; e

VI - à tarifa utilizada.

§ 1º Caso haja discordância em relação à cobrança ou respectivos valores, o usuário poderá apresentar recurso junto ao prestador de serviços, no prazo de 10 (dez) dias a partir da comunicação.

§ 2º O prestador de serviços deliberará no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento do recurso, o qual, se indeferido, deverá ser comunicado ao usuário, por escrito, juntamente com a respectiva fatura, quando pertinente, a qual deverá referir-se exclusivamente ao ajuste do faturamento, com vencimento previsto para 3 (três) dias úteis.

§ 3º Da decisão do prestador de serviços caberá recurso, no prazo de 10 (dez) dias, à Agência Reguladora, sendo recebido em seu efeito suspensivo, exceto por deliberação da Agência.

§ 4º Constatado o descumprimento dos procedimentos estabelecidos neste artigo ou, ainda, a improcedência ou incorreção do refaturamento, o prestador de serviços providenciará a devolução do indébito por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável.

Art. 98. Nos casos de alto consumo devido a vazamentos ocultos nas instalações internas do imóvel e mediante a eliminação comprovada da irregularidade pelo usuário, o prestador de serviços aplicará desconto sobre o consumo excedente.

§ 1º No caso de vazamentos ocultos devidamente constatados pelo prestador de serviços, haverá o desconto de valor correspondente a até 70% (setenta por cento) do volume medido acima da média de consumo limitado ao faturamento em que o prestador de serviços alertou o usuário sobre a ocorrência de alto consumo.

§ 2º Para obter o desconto referido no § 1º, o usuário deverá apresentar ao prestador de serviços, declaração de ocorrência do vazamento oculto e as providências tomadas para o reparo, junto aos documentos que comprovem sua realização, tais como nota fiscal de serviço ou materiais utilizados.

§ 3º O prestador de serviços deverá realizar vistoria no imóvel para comprovação da ocorrência de vazamento oculto e do respectivo reparo.

§ 4º Por ocasião da ocorrência de quaisquer vazamentos de água ocultos

devidamente comprovados, a cobrança da tarifa de esgoto deverá ocorrer com base na média de consumo de água dos últimos 6 (seis) meses.

§ 5º O usuário perderá o direito ao desconto se for comprovada a má-fé ou negligência com a manutenção das instalações prediais sob sua responsabilidade.

CAPÍTULO XX

DAS FATURAS E DOS PAGAMENTOS

Art. 99. As tarifas relativas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e a outros serviços realizados serão cobradas por meio de faturas emitidas pelo prestador de serviços e devidas pelo usuário, fixadas as datas para pagamento.

§ 1º As faturas serão apresentadas ao usuário, em intervalos regulares, de acordo com o calendário de faturamento elaborado pelo prestador de serviços.

§ 2º O prestador de serviços deverá orientar o usuário quanto ao calendário de leitura e entrega de fatura.

§ 3º O prestador de serviços emitirá segunda via da fatura, sem ônus para o usuário, nos casos de problemas na emissão e no envio da via original ou incorreções no faturamento.

Art. 100. Quando houver alto consumo, o prestador de serviços deverá emitir a fatura no valor exato a ser cobrado e alertará o usuário sobre o fato, instruindo-o para que verifique as instalações internas da unidade usuária e/ou evite desperdícios.

Art. 101. A entrega da fatura deverá ser efetuada até a data fixada para sua apresentação, prioritariamente no endereço da unidade usuária.

§ 1º Os prazos mínimos para vencimento das faturas, contados da data da respectiva apresentação, serão os seguintes:

I - 5 (cinco) dias úteis para as unidades usuárias de todas as categorias, ressalvada a mencionada no inciso II;

II - 10 (dez) dias úteis para a categoria Pública; e

III - 1 (um) dia útil nos casos de desligamento a pedido do usuário, exceto para as unidades usuárias a que se refere o inciso anterior.

§ 2º Na contagem do prazo exclui-se o dia da apresentação e inclui-se o do vencimento, os quais não poderão ser afetados por discussões entre as partes.

Art. 102. A fatura deverá conter obrigatoriamente as seguintes informações:

I - nome do usuário;

II - número ou código de referência e classificação da unidade usuária;

III - endereço da unidade usuária;

IV - número do hidrômetro;

V - leituras anterior e atual do hidrômetro;

VI - data da leitura anterior e atual;

VII - data de apresentação e de vencimento da fatura;

VIII - consumo de água do mês correspondente à fatura;

IX - histórico do volume consumido nos últimos 6 (seis) meses e média atualizada;

X - valor total a pagar e data do vencimento da fatura;

XI - discriminação dos serviços prestados, com os respectivos valores;

XII - descrição dos tributos incidentes sobre o faturamento;

XIII - multa e mora por atraso de pagamento;

XIV - os números dos telefones das Ouvidorias e os endereços eletrônicos do prestador de serviços e da Agência Reguladora;

XV - indicação da existência de parcelamento pactuado com o prestador de serviços; e

XVI - identificação de faturas vencidas e não pagas até a data.

Art. 103. Além das informações relacionadas no artigo 102, fica facultado o prestador de serviços incluir na fatura outras informações julgadas pertinentes, campanhas de educação ambiental e sanitária, inclusive veiculação de propagandas comerciais, desde que não interfiram nas informações obrigatórias, vedadas, em qualquer hipótese, mensagens político-partidárias.

Art. 104. O prestador de serviços deverá oferecer 6 (seis) datas de vencimento da fatura para escolha do usuário, distribuídas uniformemente em intervalos regulares ao longo do mês.

Art. 105. As faturas não quitadas até a data do seu vencimento, bem como as devoluções mencionadas no inciso II do artigo 96, sofrerão acréscimo de juros de mora de até 0,033% (zero vírgula zero trinta e três por cento) por dia de atraso, sem prejuízo da aplicação de multa de 2% (dois por cento) e correção monetária conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice previsto na legislação vigente.

§ 1º O pagamento de uma fatura não implicará na quitação de eventuais débitos anteriores.

§ 2º O prestador de serviços poderá efetuar a cobrança dos serviços na forma de duplicata especialmente emitida, sujeita esta a protesto e a execução.

Art. 106. Após o pagamento da fatura, o usuário poderá reclamar a devolução dos valores considerados como indevidos.

Art. 107. Os valores pagos em duplicidade pelos usuários, quando não houver solicitação em contrário, deverão ser devolvidos automaticamente nos faturamentos seguintes em forma de crédito.

§1º O prestador de serviços deverá dispor de mecanismos de identificação de pagamento em duplicidade, impondo-se que as referidas devoluções ocorram obrigatoriamente até o próximo faturamento.

§2º Será considerado um erro não justificável a não efetivação da devolução a que se refere este artigo, ensejando o pagamento em dobro do valor recebido pelo prestador, além das correções a que se refere o artigo 105.

Art. 108. Nos prédios ligados clandestinamente às redes públicas, as tarifas de água e/ou de esgoto serão devidas desde a data em que o prestador de serviços iniciou a operação no logradouro onde está situado aquele prédio, ou a partir da data da expedição do alvará de construção, quando não puder ser verificada a época da ligação à rede pública, limitada ao período máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

Parágrafo único. O prestador de serviços poderá proceder às medidas judiciais cabíveis para a liquidação e execução do débito decorrente da situação descrita no *caput* deste artigo, podendo condicionar a ligação do serviço para a unidade usuária ao pagamento integral do débito, ressalvando-se quando o usuário comprovar efetivamente o tempo em que é o responsável pela unidade usuária, eximindo-se total ou parcialmente do débito.

Art. 109. Nas edificações sujeitas à Lei Reguladora de Condomínios e Incorporações, as tarifas poderão ser cobradas em conjunto para todas as economias.

Art. 110. A fatura poderá ser cancelada ou alterada a pedido do interessado ou por iniciativa do prestador de serviços, nos seguintes casos:

- I - desocupação;
- II - demolição;
- III - fusão de economias;
- IV - incêndio;

V - interrupção da prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário; ou

VI - outras situações conforme critérios propostos pelo prestador de serviços e aprovados pela Agência Reguladora.

Parágrafo único. O cancelamento ou alteração da fatura vigorará a partir da data do pedido do usuário ou, quando a iniciativa for do prestador de serviços, de sua anotação no cadastro do prestador de serviços, não tendo efeito retroativo.

Art. 111. O prestador de serviços poderá parcelar os débitos existentes, segundo critérios estabelecidos em normas internas.

Art. 112. A fatura mínima por economia será equivalente ao valor fixado para o volume de 10m³ (dez metros cúbicos) mensais por categoria residencial e comercial, e 15m³ (quinze metros cúbicos) mensais para as demais categorias.

Parágrafo único. O faturamento pelo consumo mínimo não poderá ser feito quando não houver regularidade do abastecimento que garanta as quantidades mínimas de consumo definidas no *caput* deste artigo.

CAPÍTULO XXI

OUTROS SERVIÇOS COBRÁVEIS

Art. 113. O prestador de serviços, desde que requerido, poderá cobrar dos usuários os seguintes serviços:

I - ligação de unidade usuária;

II - vistoria de unidade usuária;

III - aferição de hidrômetro, exceto os casos previstos no artigo 70;

IV - religação de unidade usuária;

V - religação de urgência;

VI - emissão de segunda via de fatura, a pedido do usuário; e

VII - outros serviços disponibilizados pelo prestador de serviços, devidamente aprovados pela Agência Reguladora.

§ 1º Não será cobrada a primeira vistoria realizada para pedido de serviço de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.

§ 2º A cobrança dos serviços previstos neste artigo é facultativa e só poderá ser feita em contrapartida ao serviço efetivamente realizado pelo prestador de serviços, dentro dos prazos estabelecidos.

§ 3º A cobrança de qualquer serviço obrigará o prestador de serviços a implantá-lo em toda a sua área de concessão, para todos os usuários, ressalvado o serviço de religação de urgência.

§ 4º Ao serviço relacionado no inciso IV, fica vedada ao prestador de serviços a cobrança de tal serviço após a purgação da mora por parte do usuário inadimplente enquadrado em regime especial de tarifa subsidiada, assim homologada pela Agência Reguladora.

§ 5º O prestador de serviços deverá manter, por período mínimo de 12 (doze) meses, os registros do valor cobrado, do horário e data da solicitação e da execução dos serviços, exceto no caso de emissão de segunda via de fatura.

§ 6º O prestador de serviços propondrá “Tabela de Preços e Prazos de Serviços”, a ser homologada pela Agência Reguladora e disponibilizada aos interessados, discriminando os serviços mencionados nesta Resolução e outros que julgar necessários.

CAPÍTULO XXII

DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES AOS USUÁRIOS

Art. 114. Constitui infração a prática decorrente da ação ou omissão do usuário, relativa a qualquer dos seguintes fatos:

I - intervenção nas instalações dos serviços públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário;

- II - violação ou retirada de hidrômetro ou de limitador de consumo;
- III - interconexão de instalação predial de água com tubulações alimentadas diretamente com água não procedente do abastecimento público;
- IV - utilização de tubulação de uma instalação predial de água para abastecimento de outro imóvel ou economia;
- V - uso de dispositivos intercalados no ramal predial que prejudiquem o abastecimento público de água;
- VI - lançamento de águas pluviais nas instalações de esgotos;
- VII - lançamento na rede coletora de esgotos, que por suas características, exijam tratamento prévio;
- VIII - impedimento injustificado na realização de vistorias ou fiscalização por empregados do prestador de serviços ou seu preposto;
- IX - adulteração de documentos da empresa, pelo usuário ou por terceiros em benefício deste; e
- X - descumprimento de qualquer outra exigência técnica estabelecida em lei e nesta Resolução.

Art. 115. Além de outras penalidades previstas nesta Resolução, o cometimento de qualquer infração enumerada no artigo anterior sujeitará o infrator ao pagamento de multa ao prestador de serviços.

Parágrafo único. A multa será fixada em conformidade com os parâmetros propostos pelo prestador de serviços e aprovados pela Agência Reguladora.

Art. 116. Verificado pelo prestador de serviços, através de inspeção, que, em razão de artifício ou de qualquer outro meio irregular ou, ainda, da prática de violação nos equipamentos e instalações de medição, tenham sido faturados volumes inferiores aos reais, ou na hipótese de não ter havido qualquer faturamento, este adotará os seguintes procedimentos:

I - lavratura de “Termo de Ocorrência de Irregularidade”, numerado sequencialmente, em formulário próprio do prestador de serviços, com as seguintes informações:

- a) identificação do usuário;
- b) endereço da unidade usuária;
- c) número de conta da unidade usuária;
- d) atividade desenvolvida;
- e) tipo de medição;
- f) identificação e leitura do hidrômetro;
- g) selos e/ou lacres encontrados;
- h) descrição detalhada do tipo de irregularidade, de forma que a mesma fique perfeitamente caracterizada, com a inclusão de fotos e outros meios que possam auxiliar nesta identificação;
- i) assinatura do responsável pela unidade usuária, ou na sua ausência, do usuário presente e sua respectiva identificação; e
- j) identificação e assinatura do empregado ou preposto responsável do prestador de serviços;

II - uma via do “Termo de Ocorrência de Irregularidade” será entregue ao usuário, que deve conter as informações que possibilite ao usuário solicitar perícia técnica bem como ingressar com recurso junto à ouvidoria do prestador de serviços e à Agência Reguladora;

III - caso haja recusa no recebimento do “Termo de Ocorrência de Irregularidade”, o fato será certificado no verso do documento, que será remetido posteriormente pelo correio ao responsável pela unidade usuária, mediante aviso de recebimento (AR).

IV - efetuar, quando pertinente, o registro da ocorrência junto à delegacia

de polícia civil e requerer os serviços de perícia técnica do órgão responsável, vinculado à segurança pública ou do órgão metrológico oficial para a verificação do medidor;

V - proceder à revisão do faturamento com base nas diferenças entre os valores apurados por meio de um dos seguintes critérios e os efetivamente faturados:

- a) aplicação de fator de correção, determinado a partir da avaliação técnica do erro de medição;
- b) na impossibilidade do emprego do fator de correção, identificação do maior valor de consumo ocorrido em até 12 (doze) ciclos completos de faturamento de medição normal, imediatamente anteriores ao início da irregularidade; ou
- c) no caso de inviabilidade de aplicação dos critérios previstos nas alíneas “a” e “b”, o valor do consumo será determinado através de estimativa com base nas instalações da unidade usuária e nas atividades nela desenvolvidas.

VI - efetuar, quando pertinente, na presença da autoridade policial ou agente designado, do usuário ou de seu representante legal ou, na ausência destes dois últimos, de 2 (duas) testemunhas sem vínculo com o prestador de serviços, a retirada do hidrômetro, que deverá ser colocado em invólucro lacrado, devendo ser preservado nas mesmas condições encontradas até o encerramento do processo em questão ou até a lavratura de laudo pericial por órgão oficial.

Parágrafo único. Comprovado pelo prestador de serviços ou a partir de provas documentais fornecidas pelo novo usuário, que o início da irregularidade ocorreu em período não atribuível ao responsável pela unidade usuária, o atual usuário somente será responsável pelas diferenças de volumes de água e de esgoto excedentes apuradas no período sob sua responsabilidade, e sem aplicação do disposto de multa, exceto nos casos de sucessão comercial.

Art. 117. Nos casos referidos no artigo anterior, após a interrupção dos serviços, se houver religação à revelia do prestador de serviços, deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I - se, após a eliminação da irregularidade, mas sem o pagamento das multas, verificarem-se diferenças de consumo e serviços, será aplicado sobre o valor líquido da primeira fatura emitida após a constatação da religação, o maior valor obtido entre os seguintes critérios:

- a) o valor equivalente ao serviço de religação de urgência;
- b) 20% (vinte por cento) do valor líquido da respectiva fatura.

II - se após 30 (trinta) dias o usuário não regularizar sua situação junto ao prestador de serviços, ou seja, o pagamento da multa, diferença de consumo e serviços, os valores serão incluídos na próxima fatura para o pagamento.

Parágrafo único. Sem prejuízo da suspensão dos serviços, aplicável em qualquer religação à revelia, os procedimentos referidos neste artigo não poderão ser empregados em faturamentos posteriores à data da constatação da irregularidade.

Art. 118. É assegurado ao infrator o direito de recorrer ao prestador de serviços, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do dia subsequente ao recebimento do auto de infração.

§ 1º Da decisão cabe recurso à Agência Reguladora no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência da decisão do prestador de serviços.

§ 2º Durante a apreciação do recurso pelo prestador ou pela Agência Reguladora, não haverá suspensão da prestação do serviço em função da matéria sob apreciação.

CAPITULO XXIII

DA OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SAA E DO SES

Art. 119. O prestador de serviços é responsável pela operação e manutenção adequada das unidades integrantes dos sistemas públicos de abastecimento

de água e/ou de esgotamento sanitário, devendo mantê-las em bom estado de limpeza, conservação, manutenção, organização e de segurança.

§ 1º No cumprimento do bom estado de limpeza, conservação, manutenção e organização, o prestador de serviços deverá tomar as providências necessárias para garantir condições satisfatórias de higiene, evitar a deterioração das instalações e demais estruturas, verificar possíveis contaminações do meio ambiente e minimizar perda de água.

§ 2º No cumprimento da segurança, devem ser observados os fatores que possam ocasionar acidentes e as condições de restrição do acesso de terceiros a área física dos sistemas, como a presença de sinalizadores e avisos de advertência.

Art. 120. Visando garantir a qualidade da água fornecida aos usuários, o prestador de serviços deve realizar a limpeza e desinfecção dos reservatórios de distribuição e acumulação a cada período de, no máximo, 6 (seis) meses.

§ 1º A realização da limpeza dos reservatórios deve ser registrada em documento específico.

§ 2º Os resíduos e a água resultantes da limpeza dos reservatórios devem ser dispostos em local adequado, autorizado pelo órgão competente.

Art. 121. O prestador de serviços deverá utilizar somente pessoal técnico, próprio ou de terceiros, legalmente habilitado e devidamente capacitado, para a operação e manutenção das instalações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, comprovado através de documento hábil.

Parágrafo único. O prestador de serviços deverá realizar a capacitação e/ou atualização periódica de seu quadro de pessoal técnico envolvido diretamente na prestação dos serviços.

Art. 122. O prestador de serviços deverá utilizar-se de meios eficazes de macromedição da água tratada produzida e do esgoto recebido para tratamento.

Parágrafo único. Ao utilizar-se de meios estimativos de medição de vazão, o prestador de serviços deverá efetuar a medição de vazão a cada intervalo de 6 (seis) horas e registrar em relatório específico.

Art. 123. O prestador de serviços deverá estar preparado para solucionar problemas decorrentes de qualquer eventualidade que prejudique o funcionamento normal do sistema.

Parágrafo único. Todo reparo, medida, melhoramento, substituição e modificação deverá estar descrito em um plano de emergência, previamente aprovado pela Agência Reguladora.

Art. 124. O prestador de serviços deverá manter organizadas e atualizadas todas as informações referentes aos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, enquanto durar a delegação pelo Poder Concedente, sendo necessário registro obrigatório das seguintes informações:

I - aferições periódicas nos medidores de consumo, atentando-se para os prazos de validade dos mesmos;

II - cadastro por economia, de acordo com os termos do artigo 75;

III - cadastro dos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, com informações que permitam a identificação do quantitativo de água tratada produzida e de esgoto coletado e/ou tratado, suas localizações, seus equipamentos, suas modificações, suas paralisações e desativações;

IV - registro atualizado das condições de operação das instalações do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário; e

V - registro das ocorrências nos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, contendo o motivo e as providências adotadas para solução do problema.

Art. 125. Nos casos de ampliação de redes de abastecimento de água e/ou redes de esgotamento sanitário, quando for prevista a fiscalização da imple-

mentação de obras pela Agência Reguladora, o prestador de serviços deverá comunicá-la para que atualize suas informações e proceda à fiscalização.

CAPÍTULO XXIV

DO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS

Art. 126. O prestador de serviços deverá atender às solicitações e reclamações das atividades de rotinas recebidas, de acordo com os prazos e condições estabelecidas na tabela de prestação de serviços, aprovada pela Agência Reguladora.

Art. 127. O prestador de serviços deverá dispor de estrutura de atendimento própria ou contratada com terceiros, adequada às necessidades de seu mercado, acessível a todos os seus usuários e que possibilite, de forma integrada e organizada, o recebimento de suas contas e de suas solicitações e reclamações.

§ 1º Por estrutura adequada entende-se aquela que, inclusive, possibilite ao usuário ser atendido em todas suas solicitações e reclamações, e ter acesso a todos os serviços disponíveis, sem se deslocar do município onde reside.

§ 2º Nos locais em que as instituições prestadoras do serviço de arrecadação das faturas de água e de esgoto não propiciarem atendimento adequado, o prestador de serviços deverá implantar estrutura própria para garantir a qualidade do atendimento.

§ 3º O prestador de serviços deverá dispensar atendimento prioritário, por meio de serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato, a pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos, gestantes, lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo, nos termos da Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000.

Art. 128. O prestador de serviços deverá dispor de sistema para atendimento aos usuários por telefone durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, inclusive sábados, domingos e feriados, devendo a reclamação apresentada ser convenientemente registrada e numerada em formulário próprio.

§ 1º Os usuários terão à sua disposição, nos escritórios e locais de atendimento, em local de fácil visualização e acesso, exemplares desta Resolução e do regulamento dos serviços públicos de água e de esgotos sanitários do prestador de serviços, para conhecimento ou consulta.

§ 2º O prestador de serviços deverá manter em todos os postos de atendimento, em local de fácil visualização e acesso, livro próprio para possibilitar a manifestação por escrito dos usuários, devendo, para o caso de solicitações ou reclamações, observar o prazo de 30 (trinta) dias para resposta.

Art. 129. O prestador de serviços deverá comunicar ao usuário, por escrito, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre as providências adotadas quanto às solicitações e reclamações recebidas do mesmo.

§ 1º Sempre que o atendimento não puder ser efetuado de imediato, o prestador de serviços deverá informar o respectivo número do protocolo de atendimento quando da formulação da solicitação ou reclamação.

§ 2º O prestador de serviços deverá manter registro atualizado das reclamações e solicitações dos usuários, com anotação da data e do motivo.

Art. 130. O prestador de serviços deverá prestar todas as informações solicitadas pelo usuário referentes à prestação do serviço, inclusive quanto às tarifas em vigor, o número e a data da resolução que as houver homologado, bem como sobre os critérios de faturamento.

Parágrafo único. A tabela com os valores dos serviços cobráveis, referidos no artigo 113, § 6º, deverá estar acessível nos postos de atendimento próprios e terceirizados, em local de fácil visualização, devendo o prestador de serviços adotar, complementarmente, outras formas de divulgação adequadas.

Art. 131. O prestador de serviços deve possuir, em seus escritórios locais, empregados e equipamentos, em quantidade suficiente, necessários à adequada prestação dos serviços aos usuários.

Art. 132. O prestador de serviços deverá prestar o atendimento ao público por meio de pessoal devidamente identificado, capacitado e atualizado.

Art. 133. Os tempos de atendimento às reclamações apresentadas pelos usuários serão medidos, levando em conta o tempo transcorrido entre a notificação ao prestador de serviços e a regularização do serviço.

Art. 134. O prestador de serviços deverá desenvolver, em caráter permanente, campanhas com vistas a informar ao usuário sobre os cuidados especiais para evitar o desperdício de água, à utilização da água tratada e ao uso adequado das instalações sanitárias, divulgar seus direitos e deveres, bem como outras orientações que entender necessárias.

CAPÍTULO XXV DAS RESPONSABILIDADES

Art. 135. O prestador de serviços é responsável pela prestação de serviços adequada a todos os usuários, satisfazendo as condições de regularidade, generalidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, modicidade das tarifas, cortesia na prestação do serviço, e informações para a defesa de interesses individuais e coletivos.

§ 1º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a suspensão do abastecimento efetuada por motivo de manutenção e nos termos dos artigos 78 e 79 desta Resolução.

§ 2º O prestador de serviços deverá elaborar e apresentar à Agência Reguladora, planos de emergência e de contingência para os casos de paralisações do fornecimento, decorrentes de casos fortuitos ou força maior, como o intuito de minimizar o problema, respeitadas as ações previstas no plano de saneamento básico da concessão.

§ 3º O plano de emergência e contingência deverá garantir o abastecimento dos serviços essenciais, definidos no artigo 82, parágrafo único, quando o tempo de paralisações for superior a 18 horas.

Art. 136. Comprovado qualquer caso de prática irregular, revenda ou abastecimento de água a terceiros, ligação clandestina, religação à revelia, deficiência técnica e/ou de segurança e danos causados nas instalações do prestador de serviços, caberá ao usuário a responsabilidade pelos prejuízos causados e demais custos administrativos.

Art. 137. Na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário o prestador de serviços assegurará aos usuários, dentre outros, o direito de receber o ressarcimento dos danos que porventura lhe sejam causados em função do serviço concedido.

§ 1º O ressarcimento, quando couber, deverá ser pago no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da solicitação do usuário.

§ 2º O direito de reclamar pelos danos causados caduca em 90 (noventa) dias após a ocorrência do fato gerador.

§ 3º Os custos da comprovação dos danos são de responsabilidade do prestador de serviços.

Art. 138. É de responsabilidade do usuário a adequação técnica, a manutenção e a segurança das instalações internas da unidade usuária, situadas além do ponto de entrega e/ou de coleta.

§ 1º O prestador de serviços não será responsável, ainda que tenha procedido vistoria, por danos causados a pessoas ou bens decorrentes de defeitos nas instalações internas do usuário, ou de sua má utilização.

§ 2º O prestador de serviços deverá comunicar ao usuário, por escrito e de forma específica, a necessidade de proceder às respectivas correções, quando constatar deficiência nas instalações internas da unidade usuária, em especial no padrão de ligação de água.

Art. 139. O usuário será responsável, na qualidade de depositário a título gratuito, pela custódia do padrão de ligação de água e equipamentos de medição e outros dispositivos do prestador de serviços, de acordo com

suas normas procedimentais.

Art. 140. O usuário será responsável pelo pagamento das diferenças resultantes da aplicação de tarifas no período em que a unidade usuária esteve incorretamente classificada, não tendo direito à devolução de quaisquer diferenças eventualmente pagas a maior quando constatada, pelo prestador de serviços, a ocorrência dos seguintes fatos:

I - declaração falsa de informação referente à natureza da atividade desenvolvida na unidade usuária ou a finalidade real da utilização da água tratada; ou

II - omissão das alterações supervenientes que importarem em reclassificação.

CAPÍTULO XXVI

DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Art. 141. O prestador de serviços será responsável pelo manejo, condicionamento, transporte e disposição adequada e ambientalmente aceitáveis dos lodos e subprodutos resultantes das unidades operacionais e dos processos de tratamento, em conformidade com a legislação e regulamentação ambiental vigente.

Art. 142. Os referidos sólidos deverão ser drenados e/ou secados, anteriormente à sua disposição final devendo a parte líquida drenada ser recirculada para os sistemas de tratamento ou despejada, desde que satisfaça a legislação ambiental.

§ 1º Nos casos de incineração, deverão ser respeitadas as normas de emissão de gases de combustão definidas na legislação ambiental.

§ 2º As cinzas resultantes do processo de incineração deverão ser dispostas em terrenos destinados a aterro sanitário, adotando-se as medidas necessárias para evitar a lixiviação de metais tóxicos em fontes de água superficiais ou subterrâneas, respeitando-se, em qualquer hipótese, a legislação ambiental.

Art. 143. O uso de lodos e outros subprodutos de tratamento estarão sujeitos às normas que regem o assunto, observando-se, em especial, as Resoluções do CONAMA.

CAPÍTULO XXVII

DO ENCERRAMENTO DA RELAÇÃO CONTRATUAL

Art. 144. O encerramento da relação contratual entre o prestador de serviços e o usuário será efetuado segundo as seguintes características e condições:

I - por ação do usuário, mediante pedido de desligamento da unidade usuária, observado o cumprimento das obrigações previstas nos contratos de abastecimento, de uso do sistema e de adesão, conforme o caso; e

II - por ação do prestador de serviços, quando houver pedido de ligação formulado por novo interessado referente à mesma unidade usuária.

Parágrafo único. No caso referido no inciso I, a condição de unidade usuária desativada deverá constar do cadastro, até que seja restabelecido o fornecimento em decorrência da formulação de novo pedido de ligação.

CAPÍTULO XXVIII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 145. A fiscalização da Agência Reguladora, quando das inspeções realizadas nas instalações e serviços executados pelo prestador de serviços, emitirá relatório:

I - de conformidade, quando não forem observadas irregularidades no funcionamento das instalações ou na prestação do serviço;

II - de não-conformidade do funcionamento das instalações ou na prestação do serviço.

§ 1º Ocorrendo não-conformidades, a Agência Reguladora dará ao prestador de serviços prazo para resolvê-las.

§ 2º Vencido o prazo dado e se não resolvida a não-conformidade o prestador de serviços sofrerá sanções estabelecidas em Resolução específica.

§ 3º Durante as inspeções referidas no *caput* deste artigo, o prestador de serviços deve facilitar, à Agência Reguladora, o acesso às instalações, bem como a documentos e quaisquer outras fontes de informação pertinentes ao objeto da fiscalização.

Art. 146. A requerimento do interessado, para efeito de concessão de “habite-se” pelo órgão municipal competente, será fornecida pelo prestador de serviços a declaração de que:

I - o imóvel é atendido, em caráter definitivo, pelo sistema público de abastecimento de água;

II - o imóvel possui serviço próprio de água;

III - o imóvel é atendido, em caráter definitivo, pelo sistema público de esgotamento sanitário; ou

IV - o imóvel não é atendido pelo sistema público de esgotamento sanitário.

Art. 147. Os usuários, mediante autorização por escrito, poderão receber ação fiscalizadora do prestador de serviços, no sentido de se verificar a obediência do prescrito nesta Resolução.

Art. 148. Os usuários terão à sua disposição, nos escritórios e locais de atendimento, em local de fácil visualização e acesso, exemplares desta Resolução e do regulamento dos serviços públicos de água e esgotos sanitários do prestador de serviços, para conhecimento ou consulta.

Art. 149. Os usuários, individualmente, ou por meio de associações, ou, ainda, de outras formas de participação previstas em lei, poderão, para defesa de seus interesses, solicitar informações e encaminhar sugestões, elogios, denúncias e reclamações ao prestador de serviços ou à Agência

Reguladora, assim como poderão ser solicitados a cooperar na fiscalização do prestador de serviços.

Parágrafo único. O prestador de serviços deverá manter em todos os postos de atendimento, em local de fácil visualização e acesso, livro próprio para possibilitar a manifestação por escrito dos usuários, devendo, para o caso de solicitações ou reclamações, observar o prazo de 30 (trinta) dias para resposta.

Art. 150. Prazos menores, se previstos nos respectivos contratos de concessão e de programa, prevalecem sobre os estabelecidos nesta Resolução.

Art. 151. O prestador de serviços deverá observar o princípio da isonomia em todas as decisões que lhe foram facultadas nesta Resolução, adotando procedimento único para toda a área de concessão outorgada.

Art. 152. Cabe à Agência Reguladora resolver os casos omissos ou dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução, inclusive decidindo em segunda instância sobre pendências do prestador de serviços com os usuários.

Parágrafo único. Na solução desses casos, a Agência Reguladora poderá considerar o que dispuser o regulamento do prestador de serviços.

Art. 153. Na contagem dos prazos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, devendo se iniciar e concluir em dias úteis.

Art. 154. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 155. Revogam-se as disposições em contrário.



OUVIDORIA

RESOLUÇÃO Nº _____ /2008

Estabelece as diretrizes, objetivos e responsabilidades para o funcionamento e gestão da Ouvidoria da Agência Reguladora.

CAPÍTULO I DO OBJETIVO

Art. 1º Esta Resolução estabelece diretrizes, objetivos e responsabilidades, bem como disciplina o funcionamento e gestão da Ouvidoria das Agência Reguladoras

CAPÍTULO II DA OUVIDORIA

Art. 2º A Ouvidoria é um canal de comunicação direta, responsável por receber, encaminhar e solucionar manifestações dos agentes envolvidos na prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, principalmente dos usuários, visando ao aperfeiçoamento institucional e à qualidade dos serviços prestados.

Parágrafo único. São agentes envolvidos na prestação e utilização dos serviços:

I - os usuários dos serviços;

II - o Poder Concedente;

III - os prestadores de serviços; e

IV - terceiros interessados, inclusive órgãos públicos e entidades de defesa do consumidor.

Art. 3º São diretrizes do serviço de Ouvidoria da Agência:

I - assegurar a participação dos usuários na gestão das instituições envolvidas na prestação e regulação dos serviços, objetivando o aperfeiçoamento das atividades nelas desenvolvidas;

II - garantir aos usuários e aos demais agentes envolvidos resposta às suas solicitações;

III - atuar na prevenção e solução de conflitos, preferencialmente através da mediação, sempre que o entendimento direto entre usuário e prestador de serviços tenha se tornado impossível;

IV - reunir e encaminhar informações sobre diversos aspectos das instituições envolvidas na prestação e regulação dos serviços, com o fim de contribuir para a gestão institucional; e

V - zelar pela qualidade dos serviços prestados pelos outorgados.

Seção Única

Dos Deveres e Atribuições da Ouvidoria

Art. 4º São deveres da Ouvidoria:

I - assegurar canais para a participação da sociedade em relação aos procedimentos do prestador de serviços e à fiscalização dos serviços públicos prestados;

II - atender às pessoas com cortesia, urbanidade e respeito, evitando discriminações ou pré-julgamentos de qualquer natureza;

III - atuar com autonomia, transparência, imparcialidade e acurácia no controle da qualidade dos serviços e no exercício da cidadania;

- IV - resguardar o sigilo das informações pessoais dos usuários e dos prestadores de serviços;
- V - promover a divulgação do serviço de Ouvidoria;
- VI - exercer a função de mediador dos usuários, prestadores de serviços e Poder Concedente;
- VII - contribuir para a avaliação do desempenho dos prestadores com base na quantidade e especificidade das reclamações dos usuários levadas à Agência Reguladora, provendo subsídios para a fiscalização e outras medidas por parte da Agência;
- VIII - contribuir para a difusão dos direitos e deveres dos usuários e dos prestadores de serviços;
- IX - promover o esclarecimento e a orientação adequada ao público em geral, buscando a conscientização e o fortalecimento da cidadania;
- X - conduzir de forma imparcial e independente a tarefa de respeitar e fazer respeitar a legislação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- XI - avaliar com base na manifestação dos usuários o desempenho dos prestadores de serviços de forma a subsidiar as equipes de fiscalização nos pontos principais a serem focados; e
- XII - promover e incentivar a homogeneização de procedimentos das ouvidorias dos prestadores de serviços visando a viabilidade de solução de conflitos diretamente destas com os seus usuários e prover suporte de orientação a elas.

Art. 5º São atribuições da Ouvidoria:

- I - receber solicitações de qualquer origem, relativos aos direitos e interesses individuais, coletivos e difusos;
- II - identificar as entidades envolvidas nas solicitações, articulando junto a

estas, o encaminhamento das questões suscitadas pelo público;

III - diligenciar junto às entidades envolvidas para que sejam esclarecidas as solicitações e corrigidas as falhas, quando for o caso;

IV - prestar ao público as informações solicitadas, observados os limites de sua competência e legislação pertinente, em prazos compatíveis com a natureza e a complexidade da solicitação;

V - registrar todas as solicitações recebidas, bem como as respostas oferecidas aos usuários, mantendo atualizadas as informações e estatísticas referentes às atividades do setor;

VI - sugerir aos órgãos administrativos da Agência Reguladora medidas de aperfeiçoamento da organização e do funcionamento da instituição, bem como da prestação dos serviços;

VII - elaborar e divulgar relatórios sobre o andamento da Ouvidoria;

VIII - promover consultas e audiências públicas referentes a temas de interesse da Agência Reguladora e dos agentes envolvidos na prestação dos serviços públicos; e

IX - realizar outras tarefas pertinentes às suas diretrizes e atribuições, de acordo com as leis, decretos e resoluções da Agência Reguladora.

Parágrafo único. As solicitações compreendem reclamações, denúncias, sugestões, consultas ou elogios formulados pelos usuários, pelos prestadores de serviços, e por terceiros interessados.

Art. 6º A Ouvidoria atenderá aos interessados pessoalmente, por telefone, por carta postal ou eletrônica (*e-mail*), fac-símile, pelo endereço eletrônico (*site*) da Agência Reguladora na rede mundial de computadores (*internet*), e de forma coletiva em audiências e consultas públicas.

Parágrafo único. Não serão recebidas solicitações anônimas, exceto nos casos de denúncia.

CAPÍTULO III DO OUVIDOR

Art. 7º O Ouvidor, escolhido na forma das leis, decretos e resoluções da Agência Reguladora, deve apresentar os seguintes requisitos:

I - ter reputação ilibada;

II - não ser cônjuge, ascendente, descendente, parente colateral até o 3º grau ou afim das autoridades governamentais representantes do ente Federativo ao qual a Agência Reguladora compõe, e do quadro diretivo dos prestadores de serviços;

III - não ser acionista ou quotista dos prestadores de serviços;

IV - integrar o quadro permanente da Agência Reguladora;

V - não possuir filiação partidária;

VI - ter capacidade de negociar;

VII - ser colaborativo, cortês e paciente no trato com o público;

VIII - conhecer com propriedade os serviços prestados e os aspectos técnicos fundamentais;

IX - ter bom relacionamento com os prestadores de serviços e na própria Agência Reguladora; e

X - ter formação universitária e possuir estabilidade na Agência Reguladora.

Seção Única

Da Exoneração e da Destituição do Ouvidor

Art. 8º O Ouvidor será exonerado de suas funções nas seguintes situações:

I - término de seu mandato;

II - renúncia; ou

III - destituição.

Art. 9º A destituição do Ouvidor poderá ocorrer mediante processo administrativo próprio, instaurado pelo dirigente da Agência Reguladora, em decorrência de conduta ou situação considerada incompatível com o exercício das funções do cargo, devidamente comprovada, sendo asseguradas a ampla defesa e o contraditório.

Art. 10. Constituem condutas ou situações incompatíveis com o exercício das funções de Ouvidor:

- I - perda do vínculo funcional com a instituição;
- II - prática de atos que extrapolem suas atribuições, nos termos estabelecidos por esta Resolução; e
- III - conduta ética incompatível com a função.

CAPÍTULO IV DAS SOLICITAÇÕES

Art. 11. Todas as solicitações à Ouvidoria serão documentadas em formulário próprio, devendo constar, no mínimo:

- I - a data e a hora do recebimento da solicitação;
- II - o nome do solicitante, exceto no caso de denúncia anônima;
- III - o endereço, telefone e *e-mail* do solicitante;
- IV - o número da unidade usuária envolvida;
- V - a forma de contato mantido (pessoal, por telefone, *e-mail*);
- VI - o tipo da solicitação (reclamação, sugestão, consulta ou elogio);
- VII - o número do protocolo do registro de atendimento junto ao prestador de serviços, se houver;
- VIII - a situação apresentada;
- IX - as providências adotadas para a solicitação, quando forem cabíveis;

X - a data e hora da prestação das informações ou dos resultados, quando couber; e

XI - nome do atendente.

Parágrafo único. Os formulários referentes a solicitações e consultas resolvidas no momento do atendimento, com as devidas orientações, poderão ser preenchidos com o nome do solicitante, telefone ou outro meio de contato, assunto e atendente, contendo um breve resumo sobre a informação solicitada e a orientação prestada.

Art. 12. Todos os atos relativos às solicitações deverão ser registrados, visando ao acompanhamento da devida solução.

§ 1º Todas as solicitações deverão ser registradas, exceto aquelas em que o usuário não queira se identificar, respeitado o disposto no artigo 6º, parágrafo único.

§ 2º Deverá ser informado ao usuário o número de registro da ocorrência perante a Agência Reguladora.

Art. 13. Todas as solicitações deverão, quando for o caso, ser respondidas, se não de imediato, dentro de prazos determinados em leis e resoluções, e as respostas deverão ser comunicadas às partes.

Art. 14. Caso a Ouvidoria constate que a manifestação não se refere às atividades prestadas pela Agência Reguladora, dará ciência ao solicitante, procurando orientá-lo adequadamente, mediante realização de consulta na rede de ouvidorias, estadual ou nacional.

§ 1º Discordando o solicitante da decisão da Ouvidoria quanto à incompetência da Agência Reguladora, a questão será submetida à Diretoria, em procedimento sumário.

§ 2º Decidindo a Diretoria pelo conhecimento da solicitação, será dado prosseguimento ao procedimento administrativo devido.

Art. 15. A documentação relativa às solicitações poderá ser acessada durante um ano por qualquer interessado, exceto no que diz respeito ao artigo 11, incisos II e III, que possuem caráter sigiloso.

Parágrafo único. A solicitação de acesso aos registros, ou cópia destes, deverá ser formalizada e com antecedência necessária às providências para a disponibilidade dos documentos.

Seção I **Da Mediação**

Art. 16. Recebida a solicitação, a Ouvidoria poderá, a seu critério, convidar o solicitante e o representante do prestador de serviços, com poderes para transigir, a comparecerem à audiência de mediação a ser presidida pelo Ouvidor da Agência Reguladora, ou servidor por este designado.

§ 1º A critério do Ouvidor, desde que evidenciada a possibilidade de solução amigável do conflito, poderão ser realizadas outras audiências incidentais de mediação, presididas pelo próprio Ouvidor, ou, na sua ausência, por servidor por ele designado.

§ 2º Poderão participar da audiência de conciliação, servidores da Agência Reguladora e/ou do Poder Concedente cuja presença seja admitida pelo presidente da audiência.

§ 3º As partes convidadas para a audiência deverão apresentar propostas de acordo a serem discutidas na ocasião.

§ 4º O representante do prestador de serviços deverá ter poderes suficientes para, diante de fatos novos apresentados em audiência, dispor quanto à execução de serviços, mudança de titularidade, alteração de valores ou datas de pagamento, ou qualquer outra decisão que viabilize o acordo.

§ 5º Havendo necessidade, a critério do presidente da audiência, esta poderá ser suspensa, dando-se-lhe continuidade em data fixada de comum acordo com as partes.

§ 6º Havendo êxito na mediação, o acordo será reduzido a termo e homologado pelo Ouvidor, ficando extinta, em definitivo, a reclamação.

§ 7º Não obtido acordo, ou na ausência de qualquer das partes, dar-se-á a abertura do Processo Administrativo, que será enviado à coordenadoria técnica da Agência Reguladora a que corresponder o objeto do processo para análise e parecer sobre o assunto.

§ 8º O autor da reclamação poderá, em casos excepcionais, devidamente justificados, se fazer representar por terceiro, mediante procuração por instrumento público ou particular, neste caso com firma reconhecida em cartório.

Seção II

Do Processo Administrativo

Art. 17. Após o devido registro das solicitações serão definidos os procedimentos adotados para o encaminhamento de cada caso e, em não sendo possível uma solução pela própria Ouvidoria, esta fará a abertura de Processo Administrativo.

Parágrafo único. Quando, pela análise das solicitações formuladas, forem constatados indícios da ocorrência de atos passíveis de punição, a Ouvidoria deverá informar o setor competente da Agência Reguladora para a abertura de processo de fiscalização.

Art. 18. O Processo Administrativo deverá iniciar-se, com a notificação do prestador de serviços, por escrito, através de um Termo de Ciência, que trará de forma consubstanciada o conflito constatado.

Parágrafo único. O Termo de Ciência é um documento por escrito ou em meio eletrônico, encaminhado ao prestador de serviços, para que informe e tome as providências requeridas pela Ouvidoria para a solução dos conflitos.

Art. 19. O Termo de Ciência deverá conter:

I - uma via do primeiro atendimento feito pela Ouvidoria da Agência Reguladora, na forma que dispõe o artigo 11 desta Resolução;

II - a identificação do prestador de serviços;

III - a identificação completa do usuário;

IV - a descrição pormenorizada do conflito constado;

V - o dispositivo legal, regulamentar ou contratual incidentes, quando for o caso;

VI - o prazo para esclarecer os elementos levantados pela Agência Reguladora; e

VII - a critério da Ouvidoria, data para audiência de mediação sobre o processo administrativo em tramitação.

Parágrafo único. O Termo de Ciência será expedido também ao usuário e a qualquer outra parte envolvida ou que tenha interesse sobre o objeto, sendo assegurada sua entrega.

Art. 20. Os atos do Processo Administrativo devem ser produzidos em vernáculo e por escrito, em papel, tendo suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas, ou em meio eletrônico.

Art. 21. Às partes são assegurados os seguintes direitos, sem prejuízo de outros que lhes sejam assegurados no curso do Processo Administrativo:

I - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas, ressalvados os dados e documentos protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem;

II - formular alegações e apresentar documentos, que serão objeto de consideração pela Ouvidoria, antes do seu parecer final;

III - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado; e

IV - contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos inerentes.

Art. 22. São deveres das partes, sem prejuízo de outros previstos em demais atos normativos:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos, nos prazos estabelecidos; e

V - assegurar o livre acesso a todas as informações necessárias para a devida apuração da verdade, permitindo vistorias para fiscalizações referentes ao Processo Administrativo.

Art. 23. Concluída a análise do Processo Administrativo, este será encaminhado ao órgão competente para proferir parecer decisório motivado.

Art. 24. Da decisão de que trata o artigo 23 caberá recurso, que deverá ser encaminhado à Diretoria, juntamente com os autos do Processo Administrativo.

Art. 25. As decisões proferidas nos termos dos artigos 23 e 24 serão encaminhadas ao prestador de serviços, ao usuário e a qualquer outra parte envolvida ou que tenha interesse sobre o objeto, sendo assegurada sua ciência.

Seção III

Da Reclamação

Art. 26. A reclamação referente à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário submetidos ao controle da Agência Reguladora será formulada pelo usuário dos serviços públicos, pessoalmente ou representado, diretamente à Ouvidoria.

§ 1º Antes de processar a reclamação, a Ouvidoria certificar-se-á de que a reclamação já foi levada ao prestador de serviços pelo usuário e este não se deu por satisfeito.

§ 2º Além dos requisitos do artigo 11, deverá constar da reclamação a sua descrição, de forma clara e objetiva, indicando a pretensão do reclamante, com as razões por ele invocadas para justificá-las.

Art. 27. Enquanto não encerrada a reclamação, a unidade usuária não poderá ter o abastecimento de água e/ou o esgotamento sanitário suspensos, salvo se o corte tenha ocorrido por fatos não relacionados com a reclamação, ressalvada deliberação em contrário da Agência Reguladora, a pedido do prestador de serviços.

§ 1º Nos casos em que o corte já tenha sido executado antes do ingresso do pleito junto à Agência Reguladora, a Ouvidoria, em função do teor da reclamação e justificando sua decisão, poderá exigir a religação da unidade usuária, que deverá ser executada em, no máximo, 24 (vinte e quatro) horas, mesmo que haja discordância por parte do prestador de serviços.

§ 2º Não efetuada a religação, o prestador de serviços terá um prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, a contar da ciência do pedido de religação, para solicitar, mediante justificativa escrita, a reconsideração da determinação de religação.

§ 3º A determinação para religação deverá ser feita diretamente à Ouvidoria do prestador de serviços e poderá ser feita por correio eletrônico (*e-mail*), fac-símile, ofício ou sistema compartilhado.

Art. 28. As reclamações serão encerradas:

I - quando decididas as questões formuladas;

II - quando, após três tentativas de contato com o reclamante, por pelo menos dois meios diferentes de comunicação, quando fornecidos, a Ouvidoria não o localizar;

III - quando não for fornecida pelo solicitante nenhuma forma de contato ou tiverem sido dadas informações incompletas ou erradas de endereços ou números telefônicos;

IV - no caso de realização de acordo, inclusive na audiência de mediação, na forma do artigo 16; ou

V - quando o reclamante não atender às solicitações de documentos e informações nos prazos e nas formas determinados pela Ouvidoria.

§ 1º Ao decidir pela instauração do Processo Administrativo, a Ouvidoria deve motivar essa decisão em Termo de Ciência, do qual constará a controvérsia subsistente, indicando, de forma resumida, clara e objetiva, a pretensão do reclamante, com as razões por este alegadas para justificá-la, e as razões alegadas pela reclamada para não atendê-la.

§ 2º Quando houver identidade ou similitude entre duas ou mais reclamações, que possibilite a análise unificada das mesmas, a Ouvidoria poderá proceder à abertura de um único Processo Administrativo para todas elas.

Art. 29. Aplica-se a esta seção, no que for compatível, o disposto neste capítulo.

CAPÍTULO V

DOS INDICADORES GERENCIAIS DA OUVIDORIA

Art. 30. A Ouvidoria elaborará, anualmente, relatório de indicadores gerenciais do seu sistema, a partir das informações de que dispõe, que contenha, no mínimo, os seguintes indicadores:

I - o número total de solicitações recebidas;

II - o número total das solicitações recebidas em cada mês por grupos de usuários da Ouvidoria, preferencialmente na forma do artigo 2º, parágrafo único;

III - o número total das solicitações recebidas por categorias, na forma do artigo 5º, parágrafo único;

IV - o número total das solicitações recebidas de acordo com a forma de contato, como: pessoalmente, *e-mail*, telefone, fac-símile, entre outros;

V - indicadores de distribuição regional dos usuários da Ouvidoria;

VI - indicadores de tempo de atendimento;

VII - indicadores do grau de satisfação dos solicitantes com o serviço prestado pelo Sistema de Ouvidoria; e

VIII - indicadores de publicidade do serviço de Ouvidoria.

CAPÍTULO VI

DA AUDIÊNCIA E DA CONSULTA PÚBLICAS

Art. 31. A Audiência Pública e a Consulta Pública são instrumentos de apoio ao processo decisório da Agência Reguladora, no âmbito da discricionariedade de sua Diretoria, e obrigatórias nos casos enumerados em leis e regulamentos.

§ 1º A Audiência Pública é a reunião pública para discussão de assuntos específicos, realizada em sessão solene e ao vivo, com acesso livre e gratuito.

§ 2º A Consulta Pública é a ação da Agência Reguladora com o objetivo de consultar a opinião pública, através da divulgação prévia da matéria a ser discutida, estabelecendo prazo para que o público se manifeste por escrito.

Art. 32. São objetivos da Audiência Pública:

I - obter subsídios e informações para o processo decisório da Agência Reguladora;

II - propiciar a todos os interessados a oportunidade de manifestar-se sobre a matéria, encaminhando opiniões, informações e sugestões;

III - dar publicidade, legitimidade e transparência às ações da Agência Reguladora;

IV - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da Audiência Pública; e

V - promover a troca de informações entre todos os interessados.

Art. 33. São objetivos da Consulta Pública:

I - recolher subsídios e informações de todos os interessados na matéria;

II - dar publicidade, legitimidade e transparência às ações da Agência Reguladora;

III - identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria objeto da Consulta Pública;

IV - analisar e aferir, de forma ampla e democrática, as contribuições aos atos da Agência Reguladora pelos envolvidos e interessados na questão.

Art. 34. A Audiência Públicas deverá ser realizada em sessão solene, sendo garantida a entrada franca e a participação de todos os interessados.

Parágrafo único. Deverão constar do edital de comunicação a data, o local, o horário de realização, o objeto, a pauta a ser discutida e o local onde se encontrem disponíveis os documentos relativos à Audiência Pública.

Art. 35. A Consulta Públicas deverá ser realizada, com ou sem intercâmbio documental, sendo garantida a participação de todos os interessados.

Parágrafo único. Deverão constar do edital de comunicação a data, o horário do início e do término do recebimento das contribuições, o objeto, e a forma de participação.

Art. 36. O edital da Audiência ou Consulta Públicas deverá ser publicado na imprensa oficial e também, quando cabível, em jornal de grande circulação local.

Art. 37. Na audiência ou consulta pública, deverão estar disponíveis na rede mundial de computadores (*internet*), e na própria Agência Regulado-

ra, todas as informações referentes ao seu objeto, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

Art. 38. Realizada a audiência ou consulta pública, deverá ser elaborada ata ou relatório, respectivamente, consolidando as contribuições e sugestões recebidas.

Parágrafo único. A ata ou o relatório deverão ser disponibilizados aos interessados, devendo ser divulgados em sítio mantido na rede mundial de computadores (*internet*), na imprensa oficial e, quando cabível, em jornal de grande circulação.

Art. 39. Serão designados, através de portaria, dentre todos os servidores da Agência Reguladora, o presidente e o secretário de cada Audiência ou Consulta Públicas.

Art. 40. São atribuições do presidente da Audiência ou Consulta Públicas:

I - orientar os trâmites dos trabalhos;

II - receber as inscrições dos interessados em participar do evento, organizando a ordem e a forma de participação e de apresentação dos inscritos;

III - comunicar as contribuições recebidas em audiência, na forma do artigo 38, parágrafo único;

IV - decidir nos casos omissos em lei; e

V - manter a ordem e o decoro durante o transcorrer dos trabalhos.

Art. 41. São atribuições do secretário da Audiência ou Consulta Públicas:

I - registrar em ata ou relatório todo o procedimento realizado na audiência ou consulta pública e subscrevê-la, juntamente com o presidente;

II - assistir o presidente; e

III - dar publicidade à ata ou ao relatório.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 42. A Ouvidoria encaminhará à Diretoria da Agência Reguladora, mensalmente, relatório com a listagem das solicitações do período, contendo informações sobre os tipos de ocorrências, tratadas estatisticamente bem como encaminhará relatório anual de todas as suas atividades, acompanhado, se houver, de sugestões para o aprimoramento dos serviços públicos.

Art. 43. A Ouvidoria divulgará, anualmente, no sítio mantido na rede mundial de computadores (*internet*) e no sistema interno de comunicações da Agência Reguladora, o Relatório de Indicadores dos seus serviços e os Relatórios das Audiências e Consultas Públicas.

Art. 44. A comunicação estabelecida entre a Agência Reguladora e o prestador de serviços, escrita e por meio eletrônico ou sistema compartilhado, deverá obedecer a resolução específica sobre o assunto.

Art. 45. Na contagem dos prazos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, devendo se iniciar e concluir em dias úteis, considerando-se dias úteis aqueles em que houver expediente integral na sede da Agência Reguladora.

Art. 46. Nos casos em que for omissa a presente Regulamentação aplicam-se subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil (Lei Federal nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999), se não houver lei equivalente no âmbito da Unidade Federativa a que pertence a Agência Reguladora, e demais normas pertinentes, no que não forem incompatíveis com esta.

Art. 47. A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

18

TARIFAS

RESOLUÇÃO Nº _____ /2008

Estabelece procedimentos gerais para processos de reajuste e revisão de tarifas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e dá outras providências.

Art. 1º Esta Resolução estabelece disposições acerca do regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos a serem adotados para reajuste e revisão das tarifas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

CAPÍTULO I DO REGIME TARIFÁRIO

Art. 2º O regime tarifário adotado será o de Regulação por Incentivos, obedecida a legislação pertinente.

Parágrafo único. Entende-se Regulação por Incentivos um conjunto de regras que estimulam as empresas a aumentarem sua produtividade e a compartilharem os resultados com os usuários na forma de redução da parcela da tarifa destinada a remuneração de seus custos e investimentos.

Art. 3º Na implementação do regime tarifário deverão ser levados em consideração, além das diretrizes dispostas na legislação, os seguintes aspectos:

I - determinação de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, estabelecidos no Plano de Saneamento Básico da localidade ou da região;

II - incentivo às políticas sociais, inclusive de subsídios, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

III - diagnóstico da situação da(s) localidade(s) atendida(s), nas dimensões técnica, social e econômica e seu impacto nas condições e custos da prestação dos serviços; e

IV - implementação de contabilidade regulatória que estabeleça uma adequada estruturação do plano de contas, da forma de apropriação dos custos, das receitas, bem como da contabilização dos ativos pelo prestador de serviços, no grau de segregação exigido pelo processo regulatório.

Parágrafo único. A revisão do Plano de Saneamento Básico, que deverá ocorrer em intervalos não superiores a 4 (quatro) anos, incluirá os estudos que embasaram a política tarifária, quando serão verificadas a sua eficiência e eficácia.

Art. 4º Os serviços públicos de saneamento básico de abastecimento de água e de esgotamento sanitário terão sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada, preferencialmente, pela cobrança de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente.

CAPÍTULO II

DA TARIFA

Art. 5º Cabe ao regulador definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a transparência, a eficiência e a eficácia da prestação dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Parágrafo único. Deverá ser garantida a publicidade das tarifas concedidas mediante divulgação na rede mundial de computadores (*internet*) e publicação em pelo menos um jornal de circulação local ou regional no âmbito da concessão.

Art. 6º As tarifas deverão produzir uma receita anual suficiente para cobrir os custos operacionais incorridos na prestação do serviço bem como remunerar adequadamente o capital investido, ao longo do período de concessão.

Parágrafo único. A receita anual do prestador de serviços se compõe das seguintes parcelas::

I - Parcela de Custos Não Gerenciáveis; e

II - Parcela de Custos Gerenciáveis.

Art. 7º A Parcela de Custos Não Gerenciáveis da receita anual refere-se a cobertura dos Custos Não Gerenciáveis contabilizados para o período de referência, cujo montante e variações independem da vontade ou influência do prestador de serviços, compreendendo:

I - impostos e taxas federais, estaduais e municipais;

II - encargos da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de abastecimento público; e

III - encargos de regulação.

§ 1º A Agência Reguladora poderá autorizar o prestador de serviços a repassar à tarifa custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ela não administrados, nos termos da legislação pertinente.

§ 2º O período de referência, que servirá como base para análise dos custos, é o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, definidos pela Agência Reguladora, podendo ser utilizado para os procedimentos de reajuste ou de revisão periódica das tarifas.

Art. 8º A Parcela de Custos Gerenciáveis da receita anual refere-se à cobertura dos seguintes elementos:

I - custos operacionais vinculados à operação e à manutenção dos ativos necessários para a prestação do serviço, à gestão comercial dos clientes, à direção e à administração da empresa; e

II - remuneração dos ativos efetivamente necessários para a prestação dos serviços, com os níveis de qualidade exigidos na legislação aplicável, de modo a assegurar sustentabilidade econômica.

CAPÍTULO III

DA ESTRUTURA E DOS NÍVEIS TARIFÁRIOS

Art. 9º Por estrutura e níveis tarifários compreende-se o conjunto de regras a partir das quais o prestador de serviços distribui os valores das tarifas a serem cobrados, em classes e categorias de consumo, estabelecida pelo Poder Concedente dos serviços e homologados pela Agência Reguladora.

Art. 10. A estrutura das tarifas deverá guardar relação com:

I - os custos dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;

II - o volume, medido ou estimado, do consumo dos serviços;

III - os padrões de uso requeridos;

IV - a existência de sazonalidade com significativo impacto na demanda dos serviços;

V - a capacidade de pagamento dos usuários; e

VI - outros itens comprovadamente relevantes, aprovados pela Agência Reguladora.

Art. 11. As classes tarifárias serão determinadas de acordo com a atividade prestada na unidade usuária.

Art. 12. As categorias de consumo serão definidas de acordo com as quantidades crescentes de consumo, com tarifas progressivas, demonstrado o objetivo de incentivar o consumo eficiente e responsável.

Parágrafo único. A distribuição das tarifas em classes e categorias de consumo, assim como os estudos que a embasarem, deverão ser submetidos à aprovação prévia da Agência Reguladora.

Art. 13. Quaisquer alterações na estrutura e nos níveis tarifários deverão coincidir com a revisão tarifária periódica, podendo ser:

I - originada de pedido do prestador de serviços, com base na análise das receitas, objetivando a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro; ou

II - de ofício, pela Agência Reguladora.

Art. 14. Poderão ser firmados contratos com preços diferenciados para grandes consumidores, que explicitarão, entre outros, os detalhes sobre as condições da prestação dos serviços.

§ 1º A grande demanda mencionada no *caput* deste artigo caracteriza-se como aquela acima do limite estipulado para a maior faixa constante na estrutura tarifária.

§ 2º Os contratos por demanda não poderão ser firmados por prazo inferior a 12 (doze) meses.

Art. 15. A Agência Reguladora opinará previamente como condição para validade dos contratos por demanda, referidos no artigo anterior.

Art. 16. A Agência Reguladora poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de garantir o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços e a gestão da demanda, desde que:

I - tenha sido declarada por autoridade competente, gestora de recursos hídricos, situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento; e/ou

II - no caso do comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro, o prestador de serviços apresente à Agência Reguladora os custos adicionais decorrentes da situação acima indicada, para a garantia do consumo mínimo aceitável da população.

Parágrafo único. A tarifa de contingência vigorará por prazo determinado, enquanto perdurar a situação emergencial, devendo o seu valor ser destacado na fatura dos serviços.

CAPÍTULO IV

DO REAJUSTE E DA REVISÃO TARIFÁRIA

Art. 17. Serão mecanismos para a correção das tarifas visando ao equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços:

I - reajustes tarifários anuais; e

II - revisões tarifárias.

§ 1º O reajuste tarifário anual é o mecanismo de correção das tarifas, obtido a partir da aplicação de fórmula paramétrica, nos termos do artigo 26.

§ 2º A revisão tarifária é o mecanismo de correção tarifária que tem por objetivo reavaliar as condições da prestação dos serviços e da tarifa-teto, bem como preservar o equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços, podendo ser periódica ou extraordinária.

§ 3º A tarifa-teto corresponde ao preço médio máximo permitido pela Agência Reguladora, considerando todos os serviços prestados, a ser praticado no período entre as revisões tarifárias, em um modelo de Regulação por Incentivos.

§ 4º A revisão tarifária periódica objetiva a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado, deverá ocorrer em intervalos regulares não superiores a 4 (quatro) anos e terá sua pauta definida pela Agência Reguladora, ouvidos o Poder Concedente, os usuários e o prestador de serviços.

§ 5º A revisão tarifária extraordinária ocorrerá quando se verificar a ocorrência de fatos imprevisíveis, fora do controle do prestador de serviços, que alterem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

§ 6º Os novos valores das tarifas serão publicados com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias antes de sua aplicação, incidindo sobre o serviço partir de então prestado.

Seção I

Do Reajuste Tarifário

Art. 18. Os valores das tarifas serão reajustados com periodicidade anual, obedecida a legislação e regulamentação superveniente, um ano após o último reajuste tarifário anual ou revisão tarifária periódica homologada.

Art. 19. O prestador de serviços ingressará na Agência Reguladora com o pedido de reajuste tarifário anual, no prazo mínimo de 60 (sessenta) dias que antecedem a data de aplicação das novas tarifas, com os demonstrativos que o fundamentem, na forma definida pela Agência Reguladora.

Parágrafo único. A Agência Reguladora terá o prazo de até 30 (trinta) dias para concluir a análise do processo de reajuste tarifário e promover a sua homologação.

Art. 20. A Agência Reguladora poderá solicitar complementação de dados ou informações ao prestador de serviços.

Parágrafo único. A solicitação de esclarecimento tem efeito suspensivo sobre os prazos em relação a eventuais medidas que dependam da análise das informações requeridas, até que o esclarecimento seja satisfatoriamente respondido a critério da Agência Reguladora.

Art. 21. O processo de reajuste tarifário consiste na apuração da variação dos componentes da Parcela de Custos Não Gerenciáveis, e na atualização monetária da Parcela de Custos Gerenciáveis, apropriados para o período de referência.

Art. 22. O valor da Parcela de Custos Não Gerenciáveis resulta da apuração dos custos realizados dos itens que integram tal parcela no período de referência.

Art. 23. O valor da Parcela de Custos Gerenciáveis é obtido pela diferença entre a Receita Operacional Bruta e o valor apurado da Parcela de Custos Não Gerenciáveis no mesmo período de referência.

Parágrafo único. A Receita Operacional Bruta (ROB) corresponde aos valores contabilizados provenientes das Receitas Operacionais diretas e indiretas dos serviços prestados de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário para o período de referência.

Art. 24. O Índice de Correção da Parcela de Custos Não Gerenciáveis (ICNG) será obtido pela divisão de seu valor realizado pelo Volume Faturado no período de referência atual, comparado com a razão entre o valor da Parcela de Custos Não Gerenciáveis e o Valor Faturado para o período de referência anterior.

Art. 25. A Parcela de Custos Gerenciáveis será reajustada pelo percentual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro que vier a substituí-lo, acumulado no período de referência, ajustado por um Fator K de produtividade, definido na última revisão tarifária, nos moldes do artigo 33.

Parágrafo único. O Fator K é o índice definido pela Agência Reguladora para estímulo à eficiência e à modicidade tarifária. Consiste em um percentual, variável entre 0 e 1, a ser aplicado sobre um índice de correção nos reajustes tarifários anuais de modo a compartilhar com os usuários os ganhos de produtividade estimados para o ciclo regulatório.

Art. 26. O índice de reajuste tarifário (IRT) será obtido pela aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{IRT} = \frac{(\text{Parcela de Custos Não Gerenciáveis} \times \text{ICNG}) + (\text{Parcela de Custos Gerenciáveis} \times \text{IPCA} \times \text{Fator K})}{\text{Receita Operacional Bruta (ROB)}}$$

Parágrafo único. O IRT será aplicado sobre a tarifa-teto vigente desde o último reajuste ou revisão.

Art. 27. Não será concedido reajuste tarifário no exercício em que estiver previsto processo de revisão tarifária periódica.

Art. 28. O percentual de reajuste a ser aplicado às tarifas será objeto de Ato Normativo expedido pela Agência Reguladora, de acordo com as normas legais e regulamentares.

Art. 29. Para a validade da aplicação a que se refere o artigo anterior deverão ser tomadas as seguintes providências:

I - disponibilização do Ato Normativo, inclusive de relatórios e estudos técnicos que a subsidiaram, no endereço eletrônico da Agência Reguladora (*Site*), na rede mundial de computadores (*internet*); e

II - publicação do Extrato do Ato Normativo, na imprensa oficial.

Seção II

Da Revisão Tarifária

Subseção I

Da Revisão Tarifária Periódica

Art. 30. A Agência Reguladora publicará Ato Normativo específico na imprensa oficial, divulgando o cronograma das etapas a serem cumpridas pelo prestador de serviços e pela Agência Reguladora para a realização da revisão tarifária periódica, com antecedência mínima de 6 (seis) meses da publicação do reposicionamento tarifária, de acordo com o seguinte procedimento:

I - comunicação do início do processo revisional do prestador de serviços;

II - envio de informações físicas e econômico-financeiras do prestador de serviços para a Agência Reguladora;

III - divulgação pela Agência Reguladora, na *internet*, para subsidiar a Audiência Pública, de Nota Técnica contendo a proposta de revisão tarifária do prestador de serviços;

IV - promoção pela Agência Reguladora de Audiência Pública presencial sobre a proposta de revisão das tarifas do prestador de serviços para obtenção de contribuições à proposta pela sociedade em geral; e

V - publicação de Ato Normativo da Agência Reguladora do resultado da revisão tarifária e dos novos valores das tarifas de água e esgoto a serem praticados pelo prestador de serviços.

Art. 31. Em casos excepcionais, devidamente motivados, a Agência Reguladora poderá conceder um percentual de reajuste tarifário a ser compensado, quando da conclusão do processo de revisão tarifária periódica, respeitado o prazo legal de 30 (trinta) dias para iniciar a sua vigência.

Art. 32. São atividades componentes da revisão tarifária periódica:

I - cálculo do Reposicionamento Tarifário; e

II - determinação do Fator K.

§ 1º O Reposicionamento Tarifário (RT) é o resultado da comparação entre a Receita Requerida (RR) e a Receita Verificada (RV) para o próximo período tarifário, e nele serão estabelecidos o nível de custos operacionais em regime de eficiência e a justa remuneração do capital investido.

§ 2º A Receita Requerida (RR) consiste na receita necessária para a cobertura de custos operacionais eficientes e para o retorno adequado sobre o capital prudentemente investido, e será calculada em bases anuais, estabelecendo-se um fluxo de receita compatível com os custos econômico-financeiros da prestação do serviço referenciados ao período de 12 (doze) meses subsequentes à data da revisão tarifária.

§ 3º Para efeito de modicidade tarifária, serão deduzidas da Receita Requerida (RR) as receitas obtidas pelo prestador de serviços mediante a exploração de outras atividades, ou seja, as denominadas receitas indiretas.

§ 4º A Receita Verificada (RV) é aquela obtida pela aplicação das tarifas vigentes ao mercado estimado para o período tarifário subsequente à revisão tarifária periódica.

Art. 33. Na composição do Fator K, cuja metodologia será definida nos termos do artigo 41, deverão ser considerados os seguintes aspectos:

I - a dinâmica tecnológica do setor;

II - a necessidade de financiamento do prestador de serviços;

III - a repartição dos ganhos de produtividade entre o prestador de serviços e os usuários; e

IV - outros inerentes ao setor.

Parágrafo único. A metodologia a ser utilizada no cálculo do Fator K deverá ser, preferencialmente de âmbito nacional, estar fundamentada em bases teóricas consistentes e considerar as experiências internacionalmente reconhecidas para o setor de saneamento básico.

Art. 34. A Nota Técnica, que consubstanciará os estudos realizados pela Agência Reguladora para a revisão tarifária periódica, será submetida à Audiência Pública, nos termos da legislação pertinente.

Parágrafo único. A Nota Técnica referida no *caput* deste artigo será publicada integralmente no endereço eletrônico da Agência Reguladora, na rede mundial de computadores (*internet*), com a antecedência mínima de 10 (dez) dias da realização da Audiência Pública.

Art. 35. Com base nas contribuições obtidas na respectiva Audiência Pública, será elaborado Relatório Consolidado e disponibilizado integralmente, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, no endereço eletrônico da Agência Reguladora (*site*) na rede mundial de computadores (*internet*), juntamente com o inteiro teor do Ato Normativo da recomposição tarifária, expedido pela Agência Reguladora.

Parágrafo único. No prazo indicado no *caput* deste artigo, o Extrato do Ato Normativo deverá ser também publicado na imprensa oficial.

Subseção II

Da Avaliação de Eficiência

Art. 36. A determinação dos custos operacionais eficientes deverá levar em consideração, no mínimo, processos e atividades referentes a:

- I - operação e manutenção das instalações;
- II - gestão técnica e comercial dos clientes; e
- III - direção e administração.

Art. 37. Os procedimentos para a determinação dos custos operacionais eficientes deverão compreender, no mínimo, as seguintes etapas:

I - desenho preliminar de uma Empresa de Referência (ER), elaborado pela Agência Reguladora, de acordo com as especificidades locais e regionais e demais condicionantes dos serviços;

II - entrega da documentação correspondente a esse desenho preliminar ao prestador de serviços, concedendo-lhe um prazo para realizar suas observações e comentários, com vistas a aprimorar o desenho preliminar;

III - apresentação formal, pelo prestador de serviços, de Relatório contendo seus comentários e observações com relação ao modelo preliminar da Empresa de Referência (ER);

IV - análise, pela Agência Reguladora, do Relatório elaborado pelo prestador de serviços e solicitação, se for o caso, de esclarecimentos e informações complementares;

V - entrega pelo prestador de serviços dos esclarecimentos e informações complementares, quando solicitados;

VI - composição de uma proposta de Empresa de Referência (ER) ajustada pela Agência Reguladora com base nos elementos fornecidos pelo prestador de serviços; e

VII - submissão à Consulta Pública do modelo de Empresa de Referência

(ER) ajustado, anexado à Nota Técnica da Revisão Periódica.

Parágrafo único. Define-se Empresa de Referência (ER) como uma empresa “virtual” de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, operando na área de concessão nas mesmas condições do prestador de serviços para cumprir todos os processos e atividades de operação e manutenção do sistema, da gestão técnico-comercial dos clientes e as atividades de direção e administração de toda empresa, de forma eficiente e considerando as normas e regulamentos vigentes, as restrições geográficas, demográficas e tecnológicas inerentes ao prestador de serviços que se encontra em processo revisional.

Art. 38. Na montagem do desenho preliminar da Empresa de Referência (ER), deverão ser identificados os quantitativos de recursos humanos e materiais para a execução de todos os processos e atividades, em condições que:

I - assegurem que o prestador de serviços poderá obter os níveis de qualidade do serviço exigidos; e

II - que os ativos necessários manterão sua capacidade de serviço inalterada durante toda sua vida útil.

Parágrafo único. O prestador de serviços deverá opinar quanto aos aspectos sócio-geográficos, climáticos, normativos ou de outra natureza, suprimidos ou não considerados adequadamente no modelo preliminar de Empresa de Referência (ER) definido pela Agência Reguladora.

Subseção III

Da Revisão Tarifária Extraordinária

Art. 39. A proposta de revisão tarifária extraordinária será encaminhada pelo prestador de serviços à Agência Reguladora, contendo estudos técnicos e documentos que demonstrem sua pertinência, observando-se a ocorrência de um dos seguintes casos:

I - criação, alteração significativa ou extinção de tributos diretamente inci-

dentes sobre os serviços prestados;

II - variação expressiva de custos, decorrente de fatores extraordinários e imprevisíveis que afetem significativamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços;

III - alterações nos Planos de Investimentos, decorrentes de fatores alheios à vontade do prestador de serviços, e que impliquem desequilíbrio econômico-financeiro da concessão; ou

IV - outros fatores exógenos ao prestador de serviços, imprevisíveis, que afetem significativamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços.

Parágrafo único. Não será acatada pela Agência Reguladora a solicitação de revisão tarifária extraordinária que anteceda em até 120 (cento e vinte) dias uma revisão periódica programada, podendo ficar sujeita à consideração no processo de revisão periódica.

Art. 40. Ao término da análise realizada pela Agência Reguladora, será elaborada uma Nota Técnica, que será submetida à Audiência Pública nos termos da legislação e normativos pertinentes.

§ 1º Aplica-se, no que couber, o disposto nos artigos 34 e 35.

§ 2º Na Audiência Pública deverá ser apresentado o pleito do prestador de serviços, os estudos e as análises que servirão de embasamento para a deliberação final da Agência Reguladora.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. A Agência Reguladora editará normas específicas sobre a aplicação das metodologias, observando-se os Anexos a esta Resolução, adaptadas aos condicionantes locais, e, se for o caso, a cada prestador de serviços, depois de amplamente discutida em Consulta Pública, para:

I - montagem da Empresa de Referência (ER) – Anexo I;

II - determinação da taxa de remuneração de capitais – Anexo II;

III - cálculo do Fator K – Anexo III; e

IV - definição da base de remuneração do capital investido – Anexo IV.

Parágrafo único. Por base de remuneração se compreendem os investimentos prudentes realizados pelo prestador de serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, de acordo com as condições estabelecidas nos contratos e nas normas legais e regulamentares, em especial com os níveis de qualidade exigidos.

Art. 42. A transição para o regime tarifário de Regulação por Incentivos deverá ocorrer de forma gradativa, nos termos da legislação específica do Poder Concedente.

Art. 43. Para fins da primeira revisão tarifária periódica, o prestador de serviços deverá proceder à reavaliação dos ativos vinculados à operacionalização dos serviços.

Art. 44. Uma vez definida a base de remuneração inicial, a movimentação dos ativos deverá ser efetuada de acordo com Resolução específica emitida pela Agência Reguladora, observada a legislação pertinente.

Parágrafo único. Até a publicação da norma referida no *caput* deste artigo, deverão ser utilizados os seguintes critérios:

I - a adição de ativos seguirá a metodologia definida nas Normas Brasileiras de Contabilidade; e

II - a baixa e a transferência de ativos será efetuada de acordo com o valor registrado na base de remuneração formada.

Art. 45. Para a contagem dos prazos estabelecidos nesta Resolução excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento.

Art. 46. Está Resolução entra em vigo na data de sua publicação.

Os Anexos I a IV desta resolução encontram-se em elaboração na medida em que contemplam vários aspectos que merecem análise mais aprofundada. Nesse ínterim sugerem-se como modelo a leitura das notas técnicas produzidas pela ANEEL conforme listagem a seguir.

Nota Técnica nº 353/2007-SRE/SFF/ANEEL de 12 de dezembro de 2007, que estabelece metodologia e critérios gerais para definição da base de remuneração regulatória

Resolução nº 493, de 3 de setembro de 2002 da ANEEL, que estabelece metodologia e critérios gerais para definição da base de remuneração, visando a revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica.

Nota Técnica nº 302/2006–SRE/ANEEL, de 19 de Dezembro de 2006, Processo nº 48500.001208/2006-37, sobre metodologia e cálculo da taxa de remuneração das concessionárias de distribuição de energia elétrica.

Nota Técnica nº 350/2007-SRE/ANEEL, de 12 de Dezembro de 2007, que estabelece metodologia de cálculo do fator X

Nota Técnica nº 352/2007-SRE/ANEEL, de 12 de Dezembro de 2007, que estabelece metodologia de cálculo dos custos operacionais e detalhamento do modelo de empresa de referência

ANEXO I

Metodologia para Montagem da Empresa de Referência

ANEXO II

Metodologia para Determinação da Taxa de Remuneração de Capitais

ANEXO III

Metodologia para Cálculo do Fator K

ANEXO IV

Metodologia para Definição da Base de Remuneração do Capital Investido



CONTABILIDADE REGULATÓRIA

RESOLUÇÃO Nº _____ /2008

Estabelece normas gerais sobre Contabilidade Regulatória dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e dá outras providências.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução estabelece normas gerais e o Manual de Contabilidade Regulatória para os prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

§ 1º Esta Resolução dispõe sobre procedimentos contábeis que possuem relação direta com a necessidade de informações pela Agência Reguladora sobre a atividade de prestação de serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, atentando para assuntos específicos a serem monitorados pela Agência.

§ 2º O Manual de Contabilidade Regulatória é o constante no Anexo Único¹ desta Resolução, podendo ser ajustado a fim de se adequar às circunstâncias específicas da prestação dos serviços.

§ 3º O Manual de Contabilidade Regulatória é estruturado para fornecer informações que atendam aos requisitos regulatórios estabelecidos pela Agência Reguladora, em consonância com a contabilidade societária, sen-

.....
¹ Manual de Contabilidade do setor de saneamento do Estado do Ceará disponível no *site*: www.abar.org.br

do o instrumento que orientará a contabilidade do prestador de serviços em função de objetivos regulatórios.

Art. 2º Os registros e os critérios contábeis utilizados pelo prestador de serviços deverão obedecer aos princípios fundamentais de contabilidade, utilizando-se as principais práticas contábeis e fontes de referência relativas a cada assunto estando em consonância com a Legislação Societária, Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e suas alterações posteriores, em especial a Lei Federal nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, bem como os Pronunciamentos Contábeis, emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), as Normas Brasileiras de Contabilidade, emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e os atos da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Parágrafo único. As principais práticas contábeis e fontes de referência relativas a cada assunto, tais como pronunciamentos, instruções, deliberações, resoluções, ofícios, textos legais e regulamentares, estão apresentadas no Anexo Único a esta Resolução.

Art. 3º A Contabilidade Regulatória possibilitará a fiscalização e o acompanhamento da expansão da atividade regulada para que se confira maior controle e transparência dos resultados alcançados pelo prestador de serviços.

Art. 4º As disposições pertinentes à Contabilidade Regulatória visam ao alinhamento das práticas contábeis adotadas pelo prestador dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário às necessidades da regulação, objetivando fortalecer a credibilidade da informação, subsidiar o acompanhamento da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e fundamentar estudos que favoreçam a modicidade tarifária.

Art. 5º O prestador de serviços poderá, paralelamente, adotar planos de contas para fins específicos, desde que a prestação de informações para a Agência Reguladora atenda as previsões desta Resolução e do Manual de Contabilidade constante no Anexo Único.

CAPÍTULO II

ADEQUAÇÃO DAS NORMAS

CONTÁBEIS À LEI Nº 11.638/2007

Art. 6º O prestador de serviços deverá acompanhar o processo de convergência das normas de contabilidade aplicáveis às companhias brasileiras em consonância com os procedimentos promulgados pelo *International Accounting Standards Board* (IASB), considerando-se o disposto na Lei Federal nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, que altera dispositivos da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Parágrafo único. As disposições decorrentes da atualização da legislação societária visam ao alinhamento das normas contábeis nacionais às normas internacionais, ao fortalecimento da credibilidade da informação e à facilitação do acompanhamento e da comparação da situação econômico-financeira e do desempenho das instituições.

Art. 7º O prestador de serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário deverá adequar-se à atualização da legislação societária brasileira para fins da elaboração das demonstrações contábeis de encerramento do exercício social.

Parágrafo único. O prestador de serviços deverá divulgar, em conjunto com as demonstrações contábeis do exercício ao final do ano, em notas explicativas, os eventos contemplados na nova lei que influenciaram na elaboração das suas demonstrações contábeis de encerramento do exercício e seus efeitos no patrimônio e no resultado do período.

CAPÍTULO III

DAS RECEITAS, DESPESAS E CUSTOS

Art. 8º O prestador de serviços manterá sistema contábil que permita registrar, controlar e demonstrar Receitas, Despesas e Custos, Ativos e Passivos, separadamente em relação aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para todos os Municípios atendidos.

§ 1º Os elementos de Receitas, Despesas e Custos dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem ser separados em diretos e indiretos.

§ 2º Os custos e as despesas indiretas devem ser alocados consoante critérios definidos pelo menor grau de subjetividade possível, estando alinhado ao método de custeio adotado, sendo informado previamente à Agência Reguladora.

Art. 9º Os custos do serviço de abastecimento de água deverão ser divididos no sistema contábil em captação de água, produção de água tratada e distribuição da água tratada.

Art. 10. Os custos do serviço de esgotamento sanitário deverão ser divididos no sistema contábil em coleta de esgoto, tratamento de esgoto e disposição final.

Art. 11. Os elementos de Despesas e Custos de atividades que não sejam de prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário devem ser controladas em contas específicas.

Art. 12. As receitas da prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário devem ser apresentadas em função da tarifa aplicada em sua estrutura tarifária, considerando, no mínimo, a abertura por tipo de cliente (pessoa física e pessoa jurídica) e por setor de atividade econômica (residencial, comercial, industrial e setor público).

Parágrafo único. As receitas indiretas dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, bem como receitas acessórias, devem ser objeto de controle em rubricas contábeis específicas.

Art. 13. Caso a Agência Reguladora detenha, na forma da lei, a competência regulatória da prestação dos serviços realizada por entidade da Administração Pública, o prestador de serviços deverá manter sistema contábil de direito privado específico para fins regulatórios, na forma desta Resolução e do Manual de Contabilidade Regulatória.

CAPÍTULO IV

DO CONTROLE PATRIMONIAL

Seção I

Do Controle do Ativo Imobilizado

Art. 14. O Ativo Imobilizado consiste nos bens corpóreos destinados à manutenção das atividades do prestador de serviços, inclusive os decorrentes de operações que transfiram ao prestador os benefícios, riscos e controle desses bens.

Art. 15. O prestador de serviços deverá organizar e manter registro de inventário dos bens vinculados à prestação dos serviços.

§ 1º O prestador de serviços manterá sistema de controle patrimonial dos bens vinculados aos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, bem como das obras em andamento, e os bens utilizados para uso geral.

§ 2º O registro e o inventário de bens vinculados à prestação dos serviços que são de uso compartilhado e que beneficie mais de um Município deverá receber controle específico pelo prestador de serviços e deverá ser informado de forma detalhada à Agência Reguladora, quando solicitado.

§ 3º Na hipótese dos parágrafos anteriores, o inventário do Ativo Imobilizado deverá ser disponibilizado, quando solicitado, à Agência Reguladora.

Art. 16. O controle patrimonial é fundamental para garantir a avaliação dos ativos, a depreciação, a apuração do custo de capital e das movimentações físicas dos ativos operacionais, com destaque ao controle de bens reversíveis pelo prestador de serviço.

Art. 17. O Ativo Imobilizado deverá ser controlado por Município, segregando-se as informações em sistema de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e bens de uso geral, diferenciando-se o Ativo Imobilizado técnico, o Ativo Imobilizado administrativo e as obras em andamento.

Art. 18. No sistema de abastecimento de água, deverão ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na captação de água, produção de água tratada e distribuição de água tratada.

Art. 19. No sistema de esgotamento sanitário, devem ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na coleta, tratamento e disposição final.

Art. 20. Todos os bens que forem constituídos, total ou parcialmente, a partir de recursos de terceiros devem ser controlados separadamente.

§ 1º Na assinatura do contrato de delegação, os bens afetos à prestação dos serviços, que serão transferidos ao patrimônio do prestador de serviços, deverão ser realizados mediante prévia avaliação, devendo ser controlados pelo sistema patrimonial por Município.

§ 2º Quando o Poder Concedente emitir declaração de utilidade pública aos bens necessários à execução de serviço ou obra pública, e outorgar poderes ao prestador de serviços para promoção de desapropriações e instituição de servidões, as responsabilidades por indenizações, assumidas por este, devem ser reconhecidas contabilmente, de acordo com os princípios contábeis pertinentes.

§ 3º O Poder Concedente tem direito de reverter os bens em quaisquer das hipóteses de extinção previstas no contrato de delegação, devendo ser reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes.

§ 4º A reversão dos bens ocorrerá com o pagamento, pelo Poder Concedente, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pelo prestador de serviços, ainda não amortizados ou depreciados, observadas as competências e as proporções respectivas, sendo reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes.

§ 5º Quaisquer valores ou bens que entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, destinarem ao Poder Concedente para aplicação nos

serviços poderão ser recebidos diretamente pelo prestador de serviços, que manterá o controle contábil e apresentará a devida prestação de contas.

§ 6º Na hipótese do parágrafo anterior, os investimentos realizados pelas partes contratantes serão contabilizados em favor de quem suportou seu pagamento.

Art. 21. O controle patrimonial deverá contabilizar, principalmente:

I - as aquisições de bens móveis e imóveis destinados à execução das atividades do prestador de serviços;

II - os gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros;

III - os recebimentos de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação;

IV - recebimento em forma de transferência do Ativo Imobilizado antes registrado em Imobilizado em Andamento;

V - contabilização dos gastos realizados em ativo de futura utilização (Imobilizado em Andamento); e

VI - reforma que aumente a vida útil de imobilizado adquirido.

Art. 22. As baixas de Ativo Imobilizado poderão ocorrer principalmente em função de inexistência de benefícios econômicos futuros, com base em laudo técnico, e, ainda, em função da venda, doação ou transferência a terceiros do Ativo Imobilizado.

Art. 23. A depreciação de ativos deverá receber especial atenção quanto ao seu controle e critérios (taxas), sendo esses informados à Agência Reguladora, quando solicitado, a fim de receber a devida análise pela Agência em relação aos objetivos regulatórios.

Art. 24. Os gastos incorridos em reparos, consertos ou reformas, quando representarem um aumento da eficiência ou produtividade ou da vida útil do bem, deverão ser incorporados ao seu valor.

Art. 25. Quanto ao Imobilizado em Andamento, o prestador de serviços deverá manter, sistematicamente, controle e acompanhamento dos custos, sendo os investimentos realizados objeto de certificação pela Agência Reguladora.

Art. 26. Os custos de imobilização deverão considerar o preço de compra, inclusive impostos, e os custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso.

§ 1º O reconhecimento dos custos de imobilização no valor contábil do bem do Ativo Imobilizado cessa quando o bem é instalado e está em condições de operação.

§ 2º Quando o valor recuperável do Ativo Imobilizado for menor que o valor contábil deverá ser reconhecido os efeitos contábeis pertinentes.

§ 3º Quando realizados rateios de custos para incorporação aos custos de bens e instalações para fins de imobilização, estes deverão ser realizados de forma clara e transparente, devendo a metodologia utilizada ser submetida à análise da Agência Reguladora.

Art. 27. O valor contábil do Ativo Imobilizado deve ser revisado periodicamente, observando normas e práticas contábeis pertinentes.

Seção II

Do Controle de Contas a Receber

Art. 28. O controle das contas a receber deverá ser realizado por Município e segregado de acordo com a estrutura tarifária e pelos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para os usuários das classes residencial, industrial, comercial e setor público.

§ 1º Deverá ser realizado o controle dos créditos vencidos, vincendos e parcelamentos, bem como da provisão para créditos de liquidação duvidosa.

§ 2º O controle de pagamentos de subsídio direto às unidades usuárias enquadradas na categoria social ou baixa renda realizados pelos Municípios, Estado ou União deverá ser contabilizado em contas específicas.

§ 3º A contabilização das contas a receber deverá reconhecer os créditos provenientes da prestação de serviços diretos e indiretos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

§ 4º As provisões de receitas a faturar e as contas a receber derivados de parcelamento de serviços diretos deverão ser controlados em contas específicas.

§ 5º As contas a receber poderão ser retificadas pela identificação de clientes responsáveis por depósitos não identificados.

§ 6º As receitas deverão ser contabilizadas mensalmente, independentemente do respectivo recebimento, respeitando o regime de competência.

§ 7º Deverão ser controladas as adições, baixas, perdas efetivas e recuperações dos valores lançados na Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa, devendo ser discriminada em Notas Explicativas a conciliação da conta, sendo que as provisões para perdas ou riscos de créditos constituídas com base em estimativas de seus prováveis valores de realização.

§ 8º As contas a receber deverão ser discriminadas em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis considerando as contas a vencer, vencidas e parceladas.

§ 9º As contas a receber vencidas deverão ser discriminadas em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis pelo seu prazo de vencimento, controlando-se por período em atraso e por classe de usuários, considerando:

I - vencidas até 30 dias;

II - vencidas de 31 a 60 dias;

III - vencidas de 61 a 90 dias;

IV - vencidas de 91 a 120 dias;

V - vencidas de 121 dias a 180 dias;

VI - vencidas de 181 a 360 dias; e

VII - vencidas acima de 360 dias.

Seção III

Do Controle de Empréstimos e Financiamentos

Art. 29. Os empréstimos e financiamentos e as captações em debêntures e em outros títulos imobiliários, além de recursos próprios, que permitam os investimentos na expansão da atividade, deverão ser controlados de acordo com as fontes financiadoras, internas ou externas, seus contratos e em função de projetos específicos.

Parágrafo único. A aplicação desses recursos deverá ser relatada à Agência Reguladora por Município atendido, considerando as informações físicas e financeiras.

Art. 30. Deverão ser contabilizadas as obrigações em moeda nacional e estrangeira destinadas a financiar immobilizações e capital de giro do prestador de serviços.

§ 1º As variações monetárias ou cambiais passivas e a incorporação de juros sobre financiamentos deverão ser reconhecidas pelo regime de competência.

§ 2º As Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis deverão divulgar os termos dos contratos de empréstimos e financiamentos.

Art. 31. Os empréstimos e financiamentos a vencer deverão ser discriminados em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis pelo seu prazo de vencimento, considerando:

- I - vencimentos até 90 dias;
- II - vencimentos de 91 a 360 dias; e
- III - vencimentos acima de 360 dias.

CAPÍTULO V

DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL PARA A POLÍTICA TARIFÁRIA

Art. 32. O sistema contábil do prestador de serviços deverá reconhecer adequadamente os custos operacionais eficientes, segundo o nível de qua-

lidade dos serviços ofertados, bem como deve ser realizado o controle adequado dos investimentos realizados.

§ 1º O controle dos custos operacionais eficientes visa proporcionar a modicidade tarifária, preservado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

§ 2º As informações sobre os investimentos realizados visam assegurar a remuneração adequada ao prestador de serviços, bem como o controle da depreciação de acordo com a vida útil dos bens.

Art. 33. As fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados deverão ser contabilizadas em contas específicas, com vistas a permitir o controle e favorecer a modicidade tarifária, sendo obrigatoriamente consideradas para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

CAPÍTULO VI

DOS RELATÓRIOS CONTÁBEIS

Art. 34. A apresentação de relatórios contábeis padronizados é uma das principais formas de divulgação do desempenho do prestador de serviços, devendo ser pautados pela qualidade e transparência das informações.

Parágrafo único. O Manual de Contabilidade Regulatória, constante no Anexo Único a esta Resolução, estabelece o conjunto de relatórios a serem elaborados pelo prestador de serviços para fins de encaminhamento à Agência Reguladora.

Art. 35. O prestador de serviços deverá encaminhar os relatórios contábeis na forma e prazos previstos no Manual de Contabilidade Regulatória.

§ 1º Os relatórios contábeis deverão ser encaminhados de forma consolidada pelo prestador de serviços e individualizados por Município.

§ 2º O encaminhamento das informações contábeis indicadas nesta Resolução é requisito indispensável para garantir a apreciação de futuros pedidos de revisão ou de reajuste tarifário pela Agência Reguladora.

§ 3º As informações contábeis, uma vez encaminhadas à Agência Reguladora, serão consideradas como validadas e somente poderão sofrer alterações mediante comunicação prévia e acompanhadas de um relatório circunstanciado, que será objeto de análise por parte da Agência.

Art. 36. O prestador de serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário poderá, a qualquer momento, propor à Agência Reguladora, mediante justificativa, alterações no conjunto de informações contábeis previstas nesta Resolução, bem como no Manual de Contabilidade Regulatória.

Parágrafo único. As alterações propostas pelo prestador de serviços serão objeto de resolução específica, submetida previamente a processo de audiência pública.

Art. 37. O prestador de serviços deverá encaminhar anualmente à Agência Reguladora seu Plano de Investimentos na forma e no prazo por ela definido.

Parágrafo único. Os custos relativos aos investimentos necessários ao cumprimento dos Planos de Investimentos deverão ser discriminados detalhadamente por Município, devendo o prestador de serviços enviar à Agência Reguladora relatórios periódicos para acompanhamento físico e financeiros dos investimentos, que serão objeto de auditoria e certificação pela Agência.

CAPÍTULO VII

DA AUDITORIA E CERTIFICAÇÃO

Art. 38. A certificação da contabilidade e dos investimentos a serem realizados pela Agência Reguladora visa atestar o empenho do prestador de serviços em assegurar os padrões de qualidade e transparência da informação contábil, bem como a gestão eficaz dos custos e dos recursos investidos.

Parágrafo único. De acordo com o artigo 42 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, os valores investidos em bens reversíveis pelo prestador de serviços constituirão créditos perante o Poder Concedente, sendo os

investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos anualmente auditados e certificados pela Agência Reguladora.

Art. 39. O prestador de serviços estará sujeito à auditoria e a certificação periódicas, cujo procedimento será objeto de regulamentação pela Agência Reguladora, a qual definirá, pelo menos:

I - o escopo; e

II - a forma de execução.

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 40. Na execução dos serviços, caberá ao prestador de serviços responder por todos os prejuízos causados ao Poder Concedente, aos usuários ou a terceiros.

Parágrafo único. O prestador de serviços deverá reconhecer todas as contingências passivas em consonância com os princípios contábeis e contabilizá-las em rubricas contábeis específicas.

Art. 41. O prestador de serviços deverá atender a todas as obrigações de natureza fiscal, trabalhista e previdenciária e encargos decorrentes das obrigações relacionadas à prestação dos serviços, contabilizando-as em contas distintas visando à transparência e à qualidade da informação, em consonância com os princípios contábeis.

Parágrafo único. Devem ser reconhecidas as provisões para riscos fiscais, trabalhistas, previdenciários e outros riscos de acordo com os princípios contábeis.

Art. 42. As participações societárias, bem como os saldos e transações com partes relacionadas devem ser evidenciadas em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

Art. 43. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

RESOLUÇÃO Nº _____ /2008

Estabelece procedimentos gerais para concessão de subsídios aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Resolução estabelece procedimentos gerais para concessão de subsídios aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário das unidades usuárias enquadradas na categoria social ou baixa renda.

Parágrafo único A concessão dos subsídios ao consumo de água potável e à coleta de esgotos aqui previstos deverá observar os seguintes princípios:

I - garantia da universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

II - garantia do abastecimento de água em quantidade suficiente para preservar a saúde pública e contribuir para o bem-estar social, e com qualidade compatível com as normas, critérios e padrões de potabilidade estabelecidos conforme o previsto no artigo 16, inciso V, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e o artigo 30, inciso III, da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007;

III - promoção e incentivo ao uso racional da água e à redução das perdas;

IV - racionalização do emprego dos recursos disponíveis para a concessão de subsídios, com a opção de estruturas de subsídios simplificadas e precisas.

Art. 2º Na concessão dos subsídios deverão ser observadas as seguintes diretrizes gerais:

I - os subsídios serão concedidos prioritariamente sob forma direta, com caráter pessoal, temporário e intransferível, preenchidos os requisitos do artigo 5º;

II - os subsídios serão estabelecidos por meio de contrato específico, que conterà, obrigatoriamente, cláusulas que definam as hipóteses da respectiva suspensão, assim como do possível restabelecimento, em caráter integral ou parcial; e

III - os subsídios serão revistos, na periodicidade estipulada no contrato, em função da mudança da capacidade de pagamento do beneficiário.

Parágrafo único. Para os fins previstos no inciso III, o órgão encarregado da concessão do subsídio procederá à atualização periódica dos dados relativos às condições sócio-econômicas da família beneficiária.

CAPÍTULO II

DOS SUBSÍDIOS DIRETOS E CRUZADOS

Art. 3º Os subsídios necessários ao atendimento de unidades usuárias enquadradas na categoria social ou baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos;

I - diretos;

II - tarifários;

III - internos; ou

IV - externos.

Art. 4º Os subsídios diretos, que são aqueles que se destinam a usuários determinados, para os fins desta Resolução, serão financiados mediante

recursos orçamentários das Unidades da Federação onde são prestados os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e de outras fontes não diretamente vinculadas às receitas do prestador de serviços.

Art. 5º Para fazer jus ao subsídio direto, o usuário residencial deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - ser a unidade usuária enquadrada na categoria social ou baixa renda, passível de comprovação por meio de declaração da entidade responsável pela gestão dos subsídios;

II - solicitar formalmente o benefício junto ao prestador de serviços, o qual terá a responsabilidade de avaliar em caráter preliminar o pleito apresentado, com a adoção das medidas pertinentes aos pleitos deferidos, encaminhando as solicitações apresentadas e suas respectivas avaliações para verificação e controle posterior pela entidade responsável pela gestão dos subsídios;

III - manter-se em dia com os pagamentos dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.

§ 1º Enquadram-se na categoria social ou baixa renda as unidades usuárias residenciais constituídas por famílias sem capacidade de pagamento pelo serviço, localizadas abaixo da linha de pobreza ou vivendo na indigência, e famílias com capacidade de pagamento reduzida, definidas pelo Poder Concedente.

§ 2º Para estabelecer o nível socioeconômico de cada postulante deverão ser analisadas informações referentes às condições de renda e patrimônio do grupo familiar, bem como avaliados os atributos físicos do imóvel de residência.

§ 3º O deferimento ou indeferimento da solicitação mencionada no inciso II deverá ser comunicado ao solicitante no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de apresentação da solicitação.

Art. 6º A concessão do subsídio direto ao consumo de água potável e à coleta de esgotos será cancelada quando o beneficiário:

I - deixar de atender algum dos requisitos do artigo 5º;

II - mudar de endereço;

III - desistir voluntariamente do referido benefício; ou

IV - não disponibilizar os dados e/ou documentos requeridos para a revisão da classificação de suas condições sócio-econômicas, nos prazos estabelecidos pela entidade responsável pela gestão dos subsídios.

§ 1º O fim da concessão do subsídio direto deverá ser comunicado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de ocorrência de algum dos eventos mencionados no *caput* deste artigo, à entidade responsável pela gestão dos subsídios.

§ 2º No caso de o usuário residencial deixar de manter-se em dia com o pagamento das contas mensais, o prestador de serviços deverá informar tal situação à entidade responsável pela gestão dos subsídios.

§ 3º Extinto o benefício, o usuário poderá voltar a solicitar o subsídio desde que observadas as normas vigentes, cumprindo prazo mínimo de 3 (três) meses para apresentação da nova solicitação.

Art. 7º O prestador de serviços deverá apresentar na fatura mensal relativa aos serviços prestados ao usuário, de forma separada, o custo total dos serviços, o valor a pagar pelo usuário e o montante do subsídio a ele concedido.

Art. 8º Os subsídios diretos poderão ser financiados com recursos oriundos das seguintes fontes:

I - recursos orçamentários das Unidades da Federação onde são prestados os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

II - recursos de fundos constituídos a partir da cobrança de valores por

consumos superiores a determinados níveis, gerenciados por entidade responsável pela gestão dos subsídios;

III - recursos oriundos de repasses da União e/ou de programas por ela mantidos voltados para o setor de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; e

IV - recursos de programas sociais específicos voltados para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e/ou melhoria das condições de vida da população.

Art. 9º Poderão ser instituídos subsídios tarifários que serão administrados pelo prestador de serviços, de acordo com as normas legais, regulamentares e pactuadas.

Parágrafo único. Entende-se por subsídios tarifários aqueles que se processam mediante receitas que se originam de remuneração pela prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dividindo-se em:

I - subsídios tarifários internos: aqueles que se processam internamente à estrutura de cobrança pela prestação de serviços no território de um só Município, do Distrito Federal ou na área de atuação de entidade ou órgão responsável pela gestão associada desses serviços ou pela integração da organização, do planejamento e da execução desses serviços, quando caracterizados como funções públicas de interesse comum; e

II - subsídios tarifários externos: aqueles que se processam mediante transferências ou compensações de recursos originados de área ou território diverso dos referidos no inciso I.

CAPÍTULO III **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 10. O prestador de serviços deverá apresentar periodicamente à Agência Reguladora informações relativas a:

I - distribuição de recursos, sob a forma de subsídios tarifários, por categorias ou faixas de usuários dos serviços, com explicitação dos fluxos desses recursos entre as diversas categorias ou faixas; e

II - critérios adotados para a estruturação de sistema de subsídios tarifários entre as diversas categorias ou faixas de usuários dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Parágrafo único. Caberá à Agência Reguladora avaliar as informações referentes às estruturas de subsídios tarifários implementadas pelo prestador de serviços, determinando, quando necessários, os ajustes aplicáveis.

Art. 11. A presente norma não exclui a possibilidade de implementação de mecanismos alternativos de apoio financeiro a unidades usuárias enquadradas na categoria social ou baixa renda dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, observando que esses devem atentar para sua neutralidade em termos distributivos na prestação dos referidos serviços.

Parágrafo único. Caberá à Agência Reguladora analisar propostas de subsídios à conexão de unidades usuárias enquadradas na categoria social ou baixa renda aos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.

Art. 12. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.



TRANSFERÊNCIA DE INFORMAÇÕES

RESOLUÇÃO N° _____ /2008

Estabelece condições gerais para transferência de informações entre o prestador de serviços e a Agência Reguladora, para a regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e dá outras providências.

CAPÍTULO I DO OBJETIVO

Art. 1º Esta Resolução estabelece os procedimentos e responsabilidades da transferência de informações entre o prestador de serviços e a Agência Reguladora, para a composição do sistema de informações que subsidia as atividades regulatórias dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os fins desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - informações eventuais: conjunto de informações solicitadas pela Agência Reguladora a qualquer tempo, na forma que dispuser o ato de solicitação;

II - informações *on-line*: conjunto de informações dos sistemas informatizados de dados do prestador de serviços, acessados diretamente por servidores autorizados e identificados da Agência Reguladora; e

III - informações periódicas: conjunto de informações enviadas regularmente, com frequências, prazos e formatos pré-estabelecidos.

CAPÍTULO III DAS INFORMAÇÕES

Art. 3º O prestador de serviços deverá fornecer todas as informações periódicas em meio digital.

§ 1º Resolução da Agência Reguladora disciplinará a mídia para transmissão das informações, tais como CD-ROM ou DVD-ROM, observando a tecnologia disponível, ou outras formas de transmissão, tais como pela *internet*, assegurada a certificação e a integridade das informações transmitidas.

§ 2º O prestador de serviços enviará as informações periódicas mensais até o 20º (vigésimo) dia do mês subsequente ao período de apuração da informação requerida.

§ 3º O prazo para envio das informações periódicas com frequência superior à mensal deverá ser definido na norma referida no § 1º.

§ 4º Em razão de eventos especiais, tais como revisão tarifária, revisão de Plano de Saneamento ou outros que justifiquem maior urgência e tempestividade da informação, a Agência Reguladora poderá solicitar a antecipação do fornecimento de informações periódicas, inclusive com envio parcial de dados caso o período de apuração ainda não tenha sido encerrado.

§ 5º As informações a que se refere o *caput* deste artigo poderão ser enviadas por outros meios, desde que previamente acordados entre o prestador de serviços e a Agência Reguladora.

§ 6º Os procedimentos normatizados pela Agência Reguladora para o envio das informações por meio eletrônico não deverão criar, para o prestador de serviços, ônus incompatíveis com a finalidade a que se destinam.

§ 7º Quando as informações forem enviadas eletronicamente, inclusive pela *internet*, os sistemas deverão conter mecanismos automáticos que permitam, no mínimo, protocolar eletronicamente a data e o horário, a natureza da informação recebida, o nome e o cargo do responsável pelo envio da informação.

Art 4º A Agência Reguladora poderá solicitar esclarecimentos sobre dados e informações fornecidas pelo prestador de serviços, que deverão ser respondidos em até 10 (dez) dias.

§ 1º Os prazos relativos às solicitações de esclarecimento começarão a contar a partir da data constante no aviso de recebimento do ofício correspondente.

§ 2º A solicitação de esclarecimento tem efeito suspensivo sobre os prazos em relação a eventuais medidas das quais dependam a análise das informações requeridas, até que o esclarecimento seja satisfatoriamente respondido a critério da Agência Reguladora.

§ 3º A Agência Reguladora poderá prorrogar o prazo para solicitação de esclarecimentos a seu critério, mediante solicitação fundamentada do prestador de serviços.

Art. 5º A omissão na apresentação de informações periódicas ou eventuais no prazo devido caracteriza descumprimento da obrigação de fornecer os dados e informações necessárias para o desempenho das atividades regulatórias, cabendo as penalidades aplicáveis em Resolução específica da Agência Reguladora.

Art. 6º A Agência Reguladora poderá solicitar do prestador de serviços, a qualquer tempo, informações eventuais, necessárias para a realização das atividades regulatórias.

§ 1º No ato de solicitação de informações eventuais deverá constar o prazo para resposta, não devendo ser superior a 10 (dez) dias.

§ 2º Excepcionalmente, a Agência Reguladora poderá conceder prorrogação de prazo, desde que solicitada tempestivamente e devidamente justificada pelo prestador de serviços.

Art. 7º O prestador de serviços deverá disponibilizar para a Agência Reguladora o acesso *on-line* aos seus sistemas de informações, ou ainda desenvolver interface com os sistemas informatizados administrados pela Agência Reguladora, com base em orientações técnicas e normativas disponibilizadas pela Agência que permitam enviar por meio eletrônico as informações solicitadas.

§ 1º O acesso aos dados dos sistemas de informações citados neste artigo dar-se-á mediante apresentação de senhas previamente disponibilizadas pelo prestador de serviços a servidores autorizados da Agência Reguladora, em prazos por esta definidos.

§ 2º As senhas disponibilizadas aos servidores designados pela Agência Reguladora terão caráter pessoal e intransferível e serão de responsabilidade exclusiva de cada servidor credenciado como usuário do sistema.

Art. 8º A Agência Reguladora compromete-se a usar os dados e informações recebidos do prestador de serviços para análises internas da Agência, podendo disponibilizá-los a terceiros conforme regras de confidencialidade definidas em regulamentação específica.

Art. 9º As informações coletadas *on-line* deverão ser ratificadas, por escrito ou eletronicamente, pelo prestador de serviços antes de serem utilizadas na fundamentação de relatórios, pareceres, análises, termos de notificações e outros documentos públicos elaborados pela Agência Reguladora.

§ 1º O prestador de serviços deverá informar, num prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de publicação da presente Resolução, o nome e setor do responsável pela ratificação mencionada neste artigo, bem como do seu eventual substituto.

§ 2º A ratificação a que se refere este artigo deverá ser realizada num prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir do recebimento pelo prestador de serviços de solicitação de ratificação de dados, encaminhados pela Agência Reguladora previamente ao seu uso nos documentos públicos elaborados pela Agência.

§ 3º Caso não seja possível o prestador de serviços atender ao disposto neste artigo no prazo estabelecido no parágrafo anterior, poderá ele solicitar, mediante apresentação das razões para o não-atendimento da ratificação, prorrogação do prazo referido no parágrafo acima por mais 15 (quinze) dias, contados a partir do fim do prazo inicial.

§ 4º O não atendimento nos prazos mencionados nos §§ 2º e 3º, implicará a ratificação tácita dos dados coletados mediante acesso *on-line* aos sistemas informatizados do prestador de serviços.

Art. 10. As informações periódicas e respostas às solicitações de informações eventuais tratadas nesta norma, bem como as ratificações de informações obtidas mediante acesso *on-line*, deverão ser enviadas pelo prestador de serviços para a Agência Reguladora.

Art. 11. O prestador de serviços deverá informar imediatamente à Agência Reguladora quando da ocorrência de problemas que impliquem na interrupção do abastecimento de água, ou na paralisação total ou parcial das unidades que compõem os sistemas de esgotamento sanitário.

Parágrafo único. Cada comunicação de ocorrência deverá ser identificada por numeração própria, e conter de forma sintética ao menos as seguintes informações:

I - local afetado;

II - data e hora da ocorrência;

III - breve descrição do problema e, se possível, de sua causa;

III - providências para solução do problema; e

IV - previsão de data e hora para a solução.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. As dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução serão resolvidas pela Diretoria da Agência Reguladora.

Art. 13. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.



INDICADORES

RESOLUÇÃO Nº _____ /2008

Estabelece procedimentos gerais para coleta, sistematização de dados e cálculo de indicadores para avaliação das condições da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS

Art. 1º Esta Resolução tem como objetivo estabelecer os procedimentos gerais para coleta, sistematização de dados e cálculo de indicadores visando o monitoramento e a avaliação das condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de forma a:

I - permitir a avaliação objetiva e sistemática da prestação dos serviços, visando subsidiar estratégias para estimular a expansão e a modernização da infra-estrutura, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade;

II - diminuir a assimetria de informações entre os agentes envolvidos e incrementar a transparência das ações do prestador de serviços públicos e da Agência Reguladora;

III - subsidiar o acompanhamento e a verificação do cumprimento dos contratos de concessão ou contratos de programa, incluindo a assistência

do atendimento de metas operacionais e a avaliação do equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços; e

IV - aumentar a eficiência e a eficácia da atividade regulatória, por meio da informatização, que permita ampliar o controle sobre a prestação do serviço, sem onerar em demasia os usuários dos serviços.

Art. 2º Os indicadores da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário constituem produtos do sistema de informações gerenciado pela Agência Reguladora, que deverá estar articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

Parágrafo único. O sistema de informações da Agência Reguladora deverá se articular, quando couber, aos sistemas de informações referentes aos serviços submetidos à competência regulatória da Agência Reguladora, bem como de outros sistemas correlatos ao saneamento básico, tais como saúde, meio ambiente e recursos hídricos.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 3º Para os fins desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - dados: quaisquer informações quantitativas ou qualitativas, coletadas ou calculadas, produzidas como informação primária ou agregada na forma de variáveis destinadas a alimentação do sistema de informações, em geral resultado de contagem ou medição; e

II - indicador: medida quantitativa de eficiência ou de eficácia de um elemento do serviço de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, resultado de informações obtidas pelo cruzamento de pelo menos duas informações primárias ou variáveis.

Parágrafo único. As terminologias usadas para definição dos indicadores e das variáveis devem observar o “Glossário” do Anexo I, “Guia de Indicadores”, parte integrante desta Resolução, e, no que couber, as definições e

terminologias do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

CAPÍTULO III DOS INDICADORES

Art. 4º A cada indicador corresponde uma regra de processamento, especificando todos os dados necessários ao cálculo, a unidade em que devem ser expressos e a respectiva combinação algébrica, conforme consta na “Relação de Indicadores” do Anexo I “Guia de Indicadores”.

Art. 5º Os indicadores estabelecidos nesta Resolução são passíveis de apuração por meio de procedimentos auditáveis, que contemplem desde o nível de coleta de dados até a transformação desses dados em indicadores.

Parágrafo único. Os dados exigidos para o cálculo dos indicadores objeto desta Resolução deverão ser mantidos pelo prestador de serviços por período mínimo de 5 (cinco) anos, para uso da Agência Reguladora, bem como dos usuários.

Art. 6º Os indicadores são agrupados em famílias organizadas com informações de mesma natureza, assim definidas:

I - infra-estrutura: caracterizam os bens e instalações operacionais necessárias para o provimento da prestação dos serviços, bem como os níveis relacionados ao objetivo de universalização do acesso;

II - qualidade: caracterizam os produtos ofertados no interesse dos usuários, seja relativos aos padrões adequados da água distribuída ou à disposição adequada de efluentes no meio ambiente;

III - atendimento comercial: caracterizam os serviços ofertados aos usuários, sua cortesia, agilidade e tempestividade;

IV - operação: caracterizam a sustentabilidade técnica do prestador de serviços, incluindo, entre outras, as informações sobre continuidade e perdas;

V - reclamações: caracterizam as queixas dos usuários em razão do não atendimento adequado do prestador de serviços, segundo juízo do reclamante;

VI - ambientais: caracterizam a sustentabilidade ambiental, tais como a pressão sobre os recursos hídricos, ou aspectos relacionados à demanda da prestação dos serviços; e

VII - econômicos e financeiros: caracterizam a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços, incluindo, entre outras, as informações obtidas a partir da contabilidade do prestador de serviços.

Art. 7º A unidade espacial básica dos indicadores é o Município.

§ 1º A partir da unidade municipal poderão ser calculados indicadores e geradas informações em níveis mais agregados, tais como microrregiões, bacias hidrográficas, áreas regionalizadas de prestação de serviços ou território estadual.

§ 2º Na hipótese de haver áreas delegadas a diferentes operadores no território municipal, ou ainda a delegação de uma ou mais etapas da prestação dos serviços a diferentes operadores, a unidade espacial básica dos indicadores poderá ser reduzida a fim de identificar a eficiência e eficácia de cada um dos prestadores de serviços.

§ 3º A Agência Reguladora deverá instituir regras e critérios específicos de estruturação de sistema de apropriação de dados, direcionadores e rateios, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição das informações sobre a prestação dos serviços, inclusive dos custos, possa ser alocada ao Município e ao tipo de serviço prestado.

CAPÍTULO IV

DOS PLANOS DE SANEAMENTO

Art. 8º Na avaliação dos objetivos e metas de atendimento dos Planos de Saneamento e nos mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemá-

tica da eficiência e eficácia das ações programadas, a Agência Reguladora adotará indicadores.

Parágrafo único. A Agência Reguladora observará a compatibilidade do seu sistema de informações com o SINISA, respeitados os objetivos de cada plano, visando a uniformização de conceitos, a integração de sistemas de informações e a comparação de desempenho para indução de eficiência da prestação dos serviços, bem como poderá assessorar aos responsáveis pela formulação do planejamento do setor na proposição de indicadores.

CAPÍTULO V DA IMPLANTAÇÃO

Art. 9º A Agência Reguladora celebrará convênios com as instituições ou órgãos não submetidos a sua competência regulatória, que possam se integrar ao sistema de informações da Agência, com vistas à completa avaliação dos objetivos por meio dos indicadores ou cujas informações sejam de interesse dos convenientes.

Art. 10. O período de apuração dos indicadores, correspondente ao intervalo de tempo entre o início e o fim da contabilização para o cálculo de cada indicador, será mensal, exceto para os indicadores de níveis de atendimento e de cobertura, que serão anuais, ou o que dispuser expressamente de forma diferente no Anexo I, “Guia de Indicadores”.

CAPÍTULO VI DO FORNECIMENTO DE DADOS

Art. 11. O prestador de serviços deverá fornecer todos os dados necessários para o cálculo dos indicadores em meio digital, na forma especificada no *layout* de dados do Anexo II.

Art. 12. Conforme as famílias ou grupos dos indicadores, o prestador de serviços enviará as informações à Agência Reguladora na seguinte frequência:

I - infra-estrutura: anual;

II - qualidade: mensal;

III - atendimento comercial: trimestral;

IV - operação: trimestral;

V - reclamações: mensal;

VI - ambientais: anual; e

VII - econômicos e financeiros: trimestral.

§ 1º O prestador de serviços enviará as informações até o 20º (vigésimo) dia subsequente ao término dos períodos definidos neste artigo.

§ 2º Considera-se janeiro o mês de início do exercício de cada ano, servindo de referência para o agrupamento de competências nos lotes de informações com frequência de transmissão superior a mensal.

§ 3º Em razão de eventos tais como revisão tarifária, revisão de plano de saneamento ou outro que justifique maior urgência e tempestividade da informação, a Agência Reguladora poderá solicitar de ofício a antecipação do fornecimento de informações para o cálculo de indicadores, inclusive com envio parcial de dados caso o período de apuração ainda não tenha sido encerrado.

Art. 13. As informações fornecidas pelo prestador de serviços deverão estar associadas a graus de confiança, conforme o especificado a seguir:

I - grau “A”: para dados baseados em medições exaustivas e registros fidedignos, procedimentos, investigações ou análises adequadamente documentadas e reconhecidas como o melhor método de cálculo;

II - grau “B”: para dados com algumas falhas não significativas; e

III - grau “C”: para dados baseados em estimativas ou extrapolações a partir de uma amostra limitada.

Art. 14. Para cada conjunto de informações transmitidas, o prestador de

serviços deverá, quando couber e achar conveniente, explicitar fatores de contexto, constituídos por características relevantes inerentes ao sistema que sejam importantes para a interpretação de indicadores calculados a partir dos dados enviados, tais como fatores climáticos e demográficos.

CAPÍTULO VII

DA VALIDAÇÃO DOS DADOS

Art. 15. O processo de validação dos dados fornecidos pelo prestador de serviços poderá constituir de:

I - compilação e validação cruzada dos dados fornecidos pelo conjunto de prestadores de serviços, além de análises de consistência histórica e de informações de outros setores relacionados ao saneamento;

II - esclarecimento de dúvidas junto aos prestadores de serviços, notadamente as relativas a eventuais insuficiências de dados e inconsistências detectadas; e

III - realização de auditorias junto aos prestadores de serviços relativas às atividades da fase anterior, para verificação da confiabilidade da informação recebida, conforme disciplinado em Resolução da Agência Reguladora sobre as ações de fiscalização da prestação dos serviços.

CAPÍTULO VIII

DO PROCESSAMENTO E INTERPRETAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Art. 16. A Agência Reguladora deverá avaliar periodicamente, com uso de indicadores, a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, contemplando:

I - cada prestador de serviços regulado; e

II - cada unidade de planejamento da área regulada, seja Município, Estado, conjunto de Municípios com prestação regionalizada ou outros conforme o modelo de planejamento do setor regulado.

Art. 17. A atividade de interpretação das informações consistirá de:

I - análise da evolução temporal, ou histórica, dos indicadores por prestador de serviços;

II - interpretação dos indicadores por prestador de serviços, atendendo aos valores de referência, tais como parâmetros normativos ou metas de planejamento, e aos fatores de contexto;

III - promoção de período de contraditório, permitindo a verificação pelo prestador de serviço regulado dos indicadores e dos fatores de contexto utilizados;

IV - consolidação dos indicadores por prestador de serviços;

V - agregação dos prestadores de serviços em grupos, por tipo de serviço prestado e por unidade de planejamento;

VI - síntese de resultados por indicador, para cada grupo de prestadores de serviços, com os valores individuais de cada prestador de serviços; e

VII - análise comparativa dos indicadores de desempenho (*benchmarking*) por grupo de prestadores de serviços, com avaliação crítica dos resultados obtidos, tendo presente os fatores de contexto dominantes e os valores de referência.

Art. 18. Deverá ser assegurada a publicidade dos resultados da avaliação da Agência Reguladora sobre a prestação dos serviços, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto, na forma disposta nesta Resolução.

CAPÍTULO IX DA DIVULGAÇÃO

Art. 19. As informações dos indicadores são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da página da Agência Reguladora na rede mundial de computadores (*internet*).

Art. 20. Anualmente, até o mês de junho de cada ano, a Agência Reguladora divulgará Relatório Anual da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, devendo constar resumo dos principais aspectos avaliados da qualidade da prestação dos serviços, notadamente aqueles que produzam maior impacto na percepção dos usuários dos serviços públicos.

Parágrafo único. O Relatório Anual da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário deverá ser redigido em linguagem clara e acessível.

Art. 21. Para apoio à revisão periódica dos Planos de Saneamento, deverá ser divulgado Relatório com a avaliação do desempenho relativo aos objetivos e metas estabelecidos para o período de planejamento anterior, período este não superior a quatro anos e anterior à elaboração do Plano Plurianual.

Parágrafo único. Além da divulgação na *internet* do Relatório com a avaliação do atendimento ao Plano de Saneamento Básico, dar-se-á divulgação dos resultados dessa avaliação nas audiências públicas promovidas para a elaboração ou revisão do respectivo planejamento do setor.

Art. 22. Para apoio ao processo de revisão tarifária será divulgado Relatório abrangendo a avaliação das condições da prestação dos serviços relativos ao período de revisão tarifária em análise, que deverá ser apresentado em conjunto com a avaliação das tarifas praticadas.

Parágrafo único. Além da divulgação na *internet* do Relatório com a avaliação das condições da prestação dos serviços relativos ao período de revisão tarifária, dar-se-á divulgação dessa reavaliação nas audiências públicas promovidas em razão do respectivo processo de revisão tarifária.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 23. Conforme as famílias ou grupos dos indicadores, ficam estabelecidos os seguintes prazos, contados a partir da publicação desta Resolução, para que o prestador de serviços promova as adequações necessárias para o seu cumprimento, no que se refere aos seus sistemas de informações, à infra-estrutura e aos procedimentos de monitoramento, coleta e transmissão de informações:

I - infra-estrutura: 6 meses;

II - qualidade: 6 meses;

III - atendimento comercial: 12 meses;

IV - operação: 24 meses;

V - reclamações: 12 meses;

VI - ambientais: 24 meses; e

VII - econômicos e financeiros: 12 meses.

Art. 24. Cabe à Agência Reguladora resolver os casos omissos ou dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução.

Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I

Guia de Indicadores

Para elaboração do Guia de Indicadores, recomendamos a consulta às publicações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS e do Guia de Indicadores do Instituto Regulador de Águas e Resíduos de Portugal – IRAR.

1. Conteúdo Mínimo:

1.1 Glossário

- Exemplo:
- População Urbana Atendida com Abastecimento de Água: valor do produto da quantidade de economias residenciais ativas de água na zona urbana, no último mês do ano, pela taxa média de habitantes por domicílio do estado (companhias estaduais) ou do município (entidades municipais). Em geral, são utilizadas taxas obtidas com base no último Censo, realizado pelo IBGE. Unidade: habitante. Referência: SNIS. Código: A26 (SNIS).

1.2. Relação dos Indicadores, contendo:

- o código do indicador;
- a designação (nome) do indicador;
- as unidades em que deve ser expresso o indicador;
- a definição do indicador;
- a fórmula de cálculo do indicador;
- os dados necessários para o cálculo do indicador;
- eventuais comentários sobre o indicador;
- a indicação, caso aplicável, do código adaptado do sistema de indicadores de desempenho do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

Recomenda-se a adoção, no mínimo, dos indicadores conforme tabela a seguir, formulada a partir da Oficina Internacional de Indicadores promovida com diversas Agências Reguladoras afiliadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR em Fortaleza/CE em 2006. Os códigos das fórmulas e referências são os mesmos do SNIS de 2005.

Nome	Aplicação/ Família	Unid.	Expressão	Fórmula	Código	Referência
Índice de perdas de faturamento	Água/ Operação	%	[Volume (produzido + tratado importado - de serviço) - Volume faturado] / Volume (produzido + tratado importado - de serviço)	$[(A06+A18-A24)-A11]/(A06+A18-A24)$	1013	SNIS
Índice de perda na produção	Água/ Operação	%	[Volume captado - Volume tratado] / Volume captado * 100	A06-A07/A06		SNIS
Índice de atendimento urbano de água	Água/ Infra- Estrutura	%	População urbana atendida / População urbana total	A26/G06a	1023	SNIS
Índice de hidrometração	Água/ Operacional	%	Quantidade de ligações ativas micromedidas / Quantidade de ligações ativas	A04/A02	1009	SNIS
Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água	Esgoto/ Infra- Estrutura	%	População urbana atendida / População urbana total	E26/G06a	1024	SNIS
Incidência das análises de cloro residual livre fora do padrão	Água/ Qualidade	%	Quantidade de amostras para análises de cloro residual com resultados fora do padrão / [Quantidade de amostras analisadas para aferição de cloro residual * 100]	Q07/Q06	1075	SNIS
Incidência das análises de turbidez fora do padrão	Água/ Qualidade	%	Quantidade de amostras para análises de turbidez com resultados fora do padrão / [Quantidade de amostras analisadas para aferição de turbidez* 100]	Q09/Q08	1076	SNIS
Incidência das análises de coliformes totais fora do padrão	Água/ Qualidade	%	Quantidade de amostras para análises de coliformes totais com resultados fora do padrão / [Quantidade de amostras analisadas para aferição de coliformes totais* 100]	Q27/Q26	1084	SNIS
Índice de conformidade da quantidade de amostras - cloro residual	Água/ Qualidade	%	Quantidade de amostras analisadas para aferição de cloro residual / [Quantidade mínima de amostras obrigatórias para análise de cloro residual * 100]	Q06/Q20	1079	SNIS

Nome	Aplicação/ Família	Unid.	Expressão	Fórmula	Código	Referência
Índice de conformidade da quantidade de amostras - turbidez	Água/ Qualidade	%	Quantidade de amostras analisadas para aferição de turbidez / [Quantidade mínima de amostras obrigatórias para análise de turbidez * 100]	Q08/Q19	1080	SNIS
Índice de conformidade da quantidade de amostras - coliformes totais	Água/ Qualidade	%	Quantidade de amostras analisadas para aferição de coliformes totais / [Quantidade mínima de amostras obrigatórias para análise de coliformes totais * 100]	Q26/Q28	1085	SNIS
Tarifa média de água	Água/ Econômicos e Financeiros	R\$/ m ³	Receita operacional direta de água / (Volume de água faturado - Volumes de Água Exportados)	F02/(A11-A17-A19)	1005	SNIS
Tarifa média de esgoto	Esgoto/ Econômicos e Financeiros	R\$/ m ³	Receita operacional direta de esgoto / Volume de esgoto faturado	F03/E07	1006	SNIS
Indicador de Desempenho Financeiro	Água e esgoto/ Econômicos e Financeiros	%	Receita operacional direta / Despesas totais com os serviços	(F02+F03+F07)/F17	1012	SNIS
Despesa de Exploração por m ³ Faturado	Água e esgoto/ Econômicos e Financeiros	R\$/ m ³	Despesas de exploração/ Volume total faturado (água + esgoto)	F15/(A11+E07)	1026	SNIS
Índice de evasão de receitas	Água/ Econômicos e Financeiros	%	[Receita operacional total - Arrecadação total] / Receita operacional total	(F05-F06)/F05	1029	SNIS
Grau de endividamento	Esgoto/ Econômicos e Financeiros	%	[Passivo circulante + Exigível a longo prazo + Resultado de exercícios futuros] / Ativo total	(B05+B03+B08)/B02	1063	SNIS
Rentabilidade sobre o patrimônio líquido	Água e esgoto/ Econômicos e Financeiros	%	Lucro líquido / (Patrimônio líquido - Lucro líquido)	B04/(B06-B04)	1066	SNIS
Liquidez geral	Água e esgoto/ Econômicos e Financeiros	%	[Ativo circulante + Realizável a longo prazo] / [Passivo circulante + Exigível a longo prazo]	(B01+B10)/ (B05+B03)	1062	SNIS

1.3. Relação das variáveis , contendo:

- o código da variável;
- a designação (nome) da variável;
- as unidades em que deve ser expressa a variável;
- o conceito da variável;
- a indicação se é variável de entrada ou se resulta de outros dados;
- o período de referência temporal da variável (referente ao mês ou ano em análise);
- eventuais comentários sobre a variável;
- a indicação dos indicadores para que são utilizadas;
- indicação, caso aplicável, do código adaptado no sistema de indicadores;
- a indicação, caso aplicável, do código adaptado no sistema de indicadores de desempenho do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

ANEXO II

Layout de Dados (Modelo de layout de informações comerciais)

- Conceitos Básicos

O arquivo XX_AAAAMM, cujo layout apresentado, visa permitir o acesso às informações de cunho comercial da prestadora de serviços.

Esse arquivo contém informações de todos os campos negociados. Sua estrutura é composta de cinco campos diferentes.

Sua geração ocorrerá trimestralmente após a consolidação dos dados.

- Estrutura do Arquivo

Nome do Arquivo: XX_AAAAMM

Tipos de Registros: Esse arquivo é composto por 1 registro, a saber:

- Registro – 99 – Trailer
- Layout do Arquivo
- Registro – 99 – Trailer

Descrição	Conteúdo	Tipo e Tamanho	Posição Inicial	Posição Final
01 – Tipo de Registro	FIXO “99”	N(02)	01	02
02 – Separador	FIXO “ ”	X(01)	03	03
03 – N° da Solicitação		N(08)	04	11
04 – Separador	FIXO “ ”	X(01)	12	12
05 – N° do Tipo de Solicitação		X(03)	13	15
06 – Separador	FIXO “ ”	X(01)	16	16
07 – Prioridade da Solicitação	Se não houver, informar “ ” (espaço).	X(01)	17	17
08 – Separador	FIXO “ ”	X(01)	18	18
09 – Data da Solicitação	Formato DDMMAAAA. Se não houver, informar “ ” espaço.	X(08)	15	22
10 – Separador	FIXO “ ”	X(01)	23	23
11 – Status da Solicitação		X(01)	24	24
12 – Reserva		X(250)	25	274

- Exemplo de Registros

99|77805323|054|L|25122005|2
99|77959983|054||1

ANEXO III

Indicadores e Metas da Prestação dos Serviços

Neste anexo, sempre que possível, deverá ser inserida tabela relacionando as metas de planejamento e os respectivos indicadores para o acompanhamento das metas.

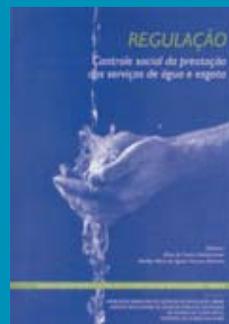
Tabela Modelo de Metas da Prestação dos Serviços

Município/ Localidade

Objetivos de Planejamento	Indicador	Referência/ Código	Meta					
			2008*	2012	2016	2020	2024	2028
Universalizar os serviços de abastecimento de água.	Índice de atendimento urbano de água	SNIS/ I023	80%	85%	90%	95%	100%	100%
Universalizar os serviços de esgotamento sanitário.	Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água	SNIS/ I024	10%	20%	30%	40%	50%	60%
Aumentar a eficiência e reduzindo o desperdício de água.	Índice de perdas de faturamento	SNIS/ I013	50%	40%	30%	20%	20%	20%
...

*Nota: valores observados no diagnóstico da situação da prestação dos serviços.

Coleção Regulação



A coleção regulação, coordenada pela Câmara Técnica de Saneamento da ABAR, tem como objetivo o fortalecimento institucional das Agências Reguladoras e a capacitação técnica dos reguladores, prestadores de serviços e poderes concedentes.

Nestas publicações a Câmara Técnica reúne experiências regulatórias nacionais e internacionais, estudos técnicos e científicos da área, no sentido de difundir a cultura da regulação, tão necessária para se alcançar à universalização da prestação dos serviços no país.

Apoio Institucional



Fundação
Nacional
de Saúde

Ministério
da Saúde



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS
SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL



AGÊNCIA GOIANA DE
REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
DE SERVIÇOS PÚBLICOS



Agência Reguladora
Joinville - SC

