MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Diretoria de Articulação Institucional
Programa de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS

INTERÁGUAS
Programa de Desenvolvimento do
SETOR ÁGUA

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ministério das Cidades

IICA Brasil

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

Relatório da Ação I - Adequação e Formulação de Normas e Instrumentos Regulatórios para a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento - ARIS (Produto I.1)

PROJETO REGULASAN

Consultoria para Ações de Assistência Técnica, Elaboração de Estudos e Capacitação Técnica em Regulação e Fiscalização de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

SDP N°: 168/2015

Brasília, janeiro de 2017

INECON
FEY, PROBST & BRUSTOLIN Advocacia
REINFRA Consultoria
pezco ECONOMIC AND BUSINESS INTELLIGENCE
MACROCONSULTING

PROJETO REGULASAN

ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Relatório Técnico referente à Ação I - Adequação e Formulação de Normas e Instrumentos Regulatórios para a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento - ARIS (Produto I.1)

RESUMO

Este relatório é o Produto I.1 da consultoria do projeto *"Assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário"*, no âmbito do Programa Interáguas, na sua Ação I – Adequação e Formulação de Normas e Instrumentos Regulatórios, contratado pelo IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no âmbito do PCT BRA/IICA/13/005. Trata-se do Relatório das ações e produtos gerados nessa fase da consultoria, com duração de quase 7 (sete) meses de trabalhos com as agências de regulação.

ABSTRACT

This is the report Produto I.1 from the project consulting "Technical assistance, studies elaboration, capacity-building in regulation and monitoring of water and sewerage services", within the framework of the Interáguas Program, on its Action I – Adaptation and Formulation of Regulatory Means and Rules, hired by IICA – Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture whitin the PCT BRA/IICA/13/005. This is the report about actions and products generated at this stage of consultancy, with a duration of almost 7 (seven) months of work with the regulatory agencies.

RESUMEN

Este informe es el Producto I.1 de la consultoría del proyecto "Asistencia técnica, elaboración de estudios y capacitación técnica en regulación y fiscalización de servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario", en el ámbito del Programa Interáguas, en su Acción I – Adecuación y Formulación de Normas e Instrumentos Regulatorios, contratado por el IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en el ámbito del PCT BRA/IICA/13/005. Se trata del Informe de las acciones y productos generados en esta fase de la consultoría, con una duración de casi 7 (siete) meses de trabajos con las agencias de regulación.

LISTA DE SIGLAS

ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação

ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGEPAN - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul

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

AGERSA - Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim

AGIR - Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí

AIR - Análise de Impacto Regulatório

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

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

ARES-PCJ - Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí

ARIS - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina

ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

DAE - Departamento de Água e Esgoto

DOM/SC - Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina

ETA - Estação de Tratamento de Água

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP-M - Índice Geral de Preços do Mercado

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LNSB - Lei Nacional de Saneamento Básico

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PPP - Parceria público-privada

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAMAE - Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto

SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná

SANESUL - Empresa de Saneamento Básico de Mato Grosso do Sul

TIR - Taxa Interna de Retorno

SUMÁRIO

CONTEÚDO DESTE RELATÓRIO 8
I. ATIVIDADES PRELIMINARES 9
I.1 Escopo e objetivos do produto I.1 9
I.2 Metodologia de trabalho com as agências 10
I.3 Os normativos no âmbito da lei 11.445/2007: breves reflexões 11
I.4 Diagnóstico dos normativos na ARIS 32
I.5 Definição dos normativos para a ARIS 35
II. ELABORAÇÃO DOS NORMATIVOS 36
II.1 Condições gerais de prestação dos serviços públicos 37
II.1.1 Base referencial do normativo proposto 37
II.1.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS 38
II.1.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 39
Etapa 1 - Reestruturação da resolução vigente 40
Etapa 2 - Inserção de boas práticas normativas adotadas por outras agências reguladoras 44
Etapa 3 - Regras relacionadas às instalações operacionais do prestador de serviços 46
Etapa 4 - Renumeração de artigos e criação de planilha controle 48
Etapa 5 - Análise da agência reguladora (versão final) 49
II.2 Contrato de demanda garantida 50
II.2.1 Base referencial do normativo proposto 50
II.2.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS 53
II.2.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 54
II.3 Descontinuidade dos serviços de abastecimento de água 56
II.3.1 Base referencial do normativo proposto 56
II.3.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS 59
II.3.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 60
II.4 Fiscalização dos serviços públicos regulados 61
II.4.1 Base referencial do normativo proposto 62
II.4.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS 64
II.4.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 64
II.5 Penalidades ao prestador de serviços 68
II.5.1 Base referencial do normativo proposto 68
II.5.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS 70

II.5.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 71
II.6 Processo de reajuste tarifário 75
II.6.1 Base referencial do normativo proposto..... 75
II.6.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS..... 79
II.6.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 80
II.7 Processo de revisão tarifária 81
II.7.1 Base referencial do normativo proposto..... 81
II.7.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS..... 88
II.7.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada 89
III. CONCLUSÕES DA CONSULTORIA 94
REFERÊNCIAS BIBILIOGRÁFICAS..... 98
ANEXOS…….. 100
Anexo I – Minuta da norma sobre condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário..... 100
Anexo II – Minuta da norma sobre condições gerais para a celebração de contrato de demanda garantida de água bruta ou potável pelo prestador de serviços 101
Anexo III – Minuta da norma sobre a descontinuidade dos serviços de abastecimento de água, estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas e os critérios para compensação dos usuários quando de sua ocorrência..... 102
Anexo IV – Condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades..... 103
Anexo V – Condições, procedimentos e metodologia de cálculo de reajuste das tarifas e preços públicos dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios consorciados à ARIS..... 104
Anexo VI – Condições, procedimentos e metodologia de cálculo de reajuste das tarifas e preços públicos dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios consorciados à ARIS..... 105
Anexo VII – Minuta da norma condições e procedimentos para a revisão tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios regulados pela ARIS 106
Imagem 1 – Reunião e lista de presença do dia 15/06/2016 107
Imagem 2 – Reunião e lista de presença do dia 18/07/2016 113
Imagem 3 – Reunião e lista de presença do dia 12/12/2016 115

CONTEÚDO DESTE RELATÓRIO

O presente Relatório Técnico faz parte dos trabalhos de consultoria para ações de assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SDP n. 168/2015), intitulado de “Projeto REGULASAN”, contratado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no Âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/005 – Interáguas MCidades – Saneamento Básico.

Especificamente, diz respeito à Ação I condizente com a “Adequação e Formulação de Normas e Instrumentos Regulatórios” (item 7.1.1 do Contrato, p. 42), que prevê a melhoria das normas e instrumentos regulatórios através de revisão e/ou elaboração de normas quanto à organização de métodos e processos para a contínua atuação de cada agência de regulação abrangida pelos trabalhos de consultoria.

Como resultado da Ação I, nos termos contratuais, espera-se a entrega do Produto I.1, a seguir melhor detalhado.

Para tanto, para cada Agência foi elaborado um Relatório Técnico, cada qual dividido em três partes. A primeira, intitulada de “Atividades Preliminares” é comum às três Agências de Regulação beneficiadas pela Ação I (AGERSA, ARIS e AGEPAN) e busca retratar o escopo, objetivo, metodologia e atividades desenvolvidas junto a cada entidade de regulação. A segunda parte do Relatório Técnico é específico à cada Agência e especifica os normativos criados a pedido da ARIS. A terceira parte diz respeito às conclusões finais e é também destinada separadamente para cada uma das três entidades de regulação envolvidas na Ação I.

I. ATIVIDADES PRELIMINARES

I.1 Escopo e objetivos do produto I.1

O produto I.1 dos trabalhos de consultoria tem como escopo o diagnóstico e a revisão ou elaboração de normativos para as três agências reguladoras abrangidas por esta fase da consultoria, quais sejam:

Busca esta ação, em suma, oportunizar às agências uma base normativa regulatória mínima frente às obrigações impostas às entidades de regulação na Lei 11.445/2007:

> 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;
> § 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.[1]

Nos termos do contrato celebrado com o IICA, as balizas das atividades a serem desenvolvidas são assim apresentadas:

Assim, o Produto I.1 decorrente da Ação I do contrato tem como objetivo a realização de diagnóstico na base de normativos das agências de regulação

[1] Artigo 23 da Lei 11.079/2004.

envolvidas (AGERSA, ARIS e AGEPAN) e a proposição de minutas de normativos aptos a permitir a adequada e necessária regulação e fiscalização dos serviços públicos, tendo como premissa as responsabilidades elencadas às agências de regulação no âmbito do artigo 23 da Lei 11.445/2007 e as estruturas operacionais existentes em cada entidade de regulação (especialmente, quadro de pessoal e receitas próprias).

I.2 Metodologia de trabalho com as agências

A metodologia de trabalho com as agências reguladoras envolvidas na Ação I (Produto I.1) seguiu as orientações traçadas pelos representantes do Ministério das Cidades e do IICA, em reuniões realizada nos dias 14 (sem a participação das Agências) e 15 de junho de 2016 (com a participação dos representantes das Agências), na sede do Ministério das Cidades (Imagem 1 – Lista de Presença da reunião do dia 15/06/2016).

Basicamente, estabeleceu-se a divisão dos trabalhos sob a seguinte metodologia:

1) Realização de diagnóstico preliminar da base de normativos em cada Agência;

2) Realização de visita técnica em cada Agência, tendo como escopo a apresentação do diagnóstico da base de normativos existente na Agência e no âmbito de todas as Agências subnacionais no país, bem como a proposta dos normativos a serem revisados ou criados;

3) Definição conjunta entre consultores e técnicos das agências dos normativos a serem revisados ou elaborados, a partir do diagnóstico apresentado;

4) Elaboração das minutas dos normativos pelos consultores;

5) Análise crítica das minutas pelas Agências;

6) Revisão das minutas dos normativos pelos consultores;

7) Nova análise crítica das minutas pelas Agências;

8) Fechamento dos textos das minutas dos normativos;

9) Homologação das minutas dos normativos pelas Agências; e

10) Realização do Relatório Técnico do Produto I.1.

Conforme inicialmente estabelecido de comum acordo com as três Agências, o cronograma de visitas técnicas ficou organizado para ocorrer em julho de 2016, através da realização de reunião presencial (visita técnica) na ARIS, AGEPAN e AGERSA (1 dia inteiro em cada Agência), em datas a serem definidas com cada uma nos dias seguintes (confirmação de agendas).

Portanto, a metodologia empregada para os trabalhos pressupunha intensa interação e participação das equipes técnicas da Agências beneficiadas com os normativos elaborados pelos consultores, a refletir as reais aspirações e necessidades das entidades de regulação, a realidade local da prestação dos serviços e o estágio de maturidade regulatória vivenciado por cada Agência.

Todos esses produtos, intensamente discutidos com as áreas técnicas das Agências, serão objetivo de capacitação em curso a ser realizado nos dias 14, 15 e 16 de fevereiro de 2016, na sede da AGEPAN (Campo Grande/MS).

I.3 Os normativos no âmbito da lei 11.445/2007: breves reflexões

No ano em que se completaram dez anos da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, não restam dúvidas da relevância do novo marco legal imposto ao saneamento básico, nas suas conhecidas quatro vertentes (serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos urbanos e drenagem pluvial[2]). É indubitável que o marco jurídico advindo com a Lei 11.445/2007 possibilitou grande avanço na regularização das relações precárias de prestação de serviços então existentes entre municípios e concessionárias estaduais; capitaneou investimentos privados no setor, inclusive com a adoção das Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004); enfim, ensejou maior segurança jurídica ao setor e catalisou a criação e desenvolvimento das agências de regulação no país.

Outra importante inovação trazida pela Lei 11.445/2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB) foi a separação entre os diferentes papéis exercidos pelos diversos atores do saneamento. As atividades de planejamento, regulação e prestação dos serviços foram devidamente diferenciadas no novo marco regulatório

[2] Para fins do presente Relatório Técnico, somente serão abordados os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em respeito ao escopo da consultoria contratada.

setorial, de forma distinguir as competências e funções executadas pelos titulares dos serviços, pelos prestadores e pelas entidades de regulação.

Em suma, o advento do novo marco regulatório conseguiu romper com o modelo então trazido pelo PLANASA, criado ainda na década de 70, que concentrava funções e competências no âmbito dos prestadores de serviços (especialmente das concessionárias estaduais). Atualmente, pode-se afirmar, sem tergiversar, que o setor de saneamento básico, e especialmente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, possui regramento jurídico minimamente apto ao devido planejamento, regulação e prestação dos serviços.

O Município possui função central nesse contexto, pois, como regra, é o titular[3] dos serviços de saneamento básico[4]. Assim, cabe a este, nos termos do art. 9º da Lei 11.445/2007:

- ✓ planejar os serviços, através da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- ✓ prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços;
- ✓ definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização dos serviços;
- ✓ adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- ✓ fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- ✓ estabelecer mecanismos de controle social;

[3] O Supremo Tribunal Federal, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.842/RJ e n. 2.077/BA, reconheceu a titularidade conjunta (compartilhada) entre o Estado e os municípios pertencentes à região metropolitana instituída por lei estadual, nos termos do artigo 25, § 3º da Constituição da República. Assim, fora das regiões metropolitanas, não restam dúvidas da competência municipal em relação à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos do art. 30, V da Constituição.

[4] Sobre a titularidade dos serviços, recomenda-se a leitura dos seguintes estudos, que abordam com profundidade o tema, as posições doutrinárias existentes e seus desdobramentos jurídicos: DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil; PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. (Org.) *Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009; e, MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos sobre o Marco Regulatório de Saneamento Básico no Brasil.* OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord); DAL POZZO, Augusto Neves (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2011.

- ✓ estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento; e
- ✓ intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Tem-se, desta forma, que cada Município detém função central na definição do setor do saneamento no Brasil, à exceção das regiões metropolitanas devidamente estabelecidas por lei pelos estados da Federação, nas quais, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal (ADIN n. 1.842/RJ), prevalecerá a titularidade compartilhada entre o estado e municípios abrangidos[5].

Todos os serviços de saneamento básico deverão ser prestados ao cidadão dentro de determinadas diretrizes, verdadeiros princípios norteadores da atividade ofertada à sociedade. Nesse sentido, a Lei 11.445/2007 enaltece diversos princípios fundamentais à prestação de qualquer dos serviços de saneamento, a seguir arrolados (art. 2º):

- ✓ universalização do acesso;
- ✓ integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- ✓ abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- ✓ disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

[5] Importante destacar que a decisão do Supremo Tribunal Federal certamente ainda renderá muita discussão, seja pela divergência de posição adotada nos votos dos Ministros, cuja maioria não refletiu uma unicidade de pensamento; seja porque inúmeros Ministros da atual composição da Corte não prolataram voto (nas ADIN's n. 1.842/RJ e n. 2.077/BA não votaram os Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Edson Fachin, Luiz Fux, Dias Tofolli e Cármen Lúcia), sendo certo que o tema voltará, mais cedo ou tarde, à discussão no âmbito deste Tribunal.

- ✓ adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- ✓ articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- ✓ eficiência e sustentabilidade econômica;
- ✓ utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- ✓ transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- ✓ controle social;
- ✓ segurança, qualidade e regularidade; e
- ✓ integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

A Lei 11.445/2007 também avançou ao permitir, expressamente, a prestação dos serviços públicos de forma direta ou por delegação, através dos contratos de concessão ou programa (arts. 9º c/c 11, § 2º). Mas foi o decreto regulamentador da lei (Decreto federal 7.217/2010) quem melhor sintetizou os arranjos possíveis de prestação dos serviços:

> Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico:
> I - diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades;
> II - de forma contratada:
> a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou
> b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005; ou
> III - nos termos de lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1º, da Lei n. 11.445, de 2007, desde que os serviços se limitem a:
> a) determinado condomínio; ou
> b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de

> operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.
> Parágrafo único. A autorização prevista no inciso III deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.[6]

Assim, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem ser prestados sob diferentes arranjos jurídicos, conforme o interesse público e a conveniência de cada ente da Federação. Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro propicia interessantes e modernas modelagens contratuais para a prestação dos serviços, todos díspares entre si e com características bem peculiares.

Importante ressaltar a interface entre a Lei 11.445/2007 e a Lei Geral dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005). São inúmeros os dispositivos que reforçam a relevância dos consórcios públicos para o setor do saneamento básico.

Os consórcios públicos, desdobramento da gestão associada de serviços públicos e do federalismo de cooperação, podem ser caracterizados como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I do Decreto federal 6.017/2007).

Desta forma, os municípios podem constituir consórcio público para as atividades de planejamento, de regulação, de fiscalização ou até de prestação dos serviços públicos, nos termos do artigo 8º da Lei federal n. 11.445/2007.

Ademais, o consórcio público pode ser instituído com o objetivo de gestão dos serviços, isto é, congregar dois ou mais entes da Federação para que em conjunto definam como se dará a prestação dos serviços, sendo permitido, inclusive, que promovam a concessão dos serviços nos seus territórios. Sobre o tema, válidas as considerações de GUIMARÃES (2012, p. 165):

> Os consórcios públicos foram introduzidos no direito brasileiro a partir da Lei nº 11.107, que regulamentou o art. 241 da Constituição Federal. São pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas por lei específica, formadas associativamente a partir da conjunção de duas ou mais pessoa políticas para a gestão associada de serviços públicos. Como sujeitos de direitos, podem ser encarregados da gestão e prestação de serviços públicos.

[6] Artigo 38 do Decreto Federal nº 7.217/2010

> Alias, é indubitável que, assim como se passa com as autarquias, quando formatados com personalidade jurídica de direito público, os consórcios públicos são aptos a receber competências próprias das pessoas politicas, pondo-se na condição de exercitar ou de compartilhar funções atribuições de poder concedente de serviços públicos (sempre se pressupondo reserva da titularidade do serviço público às pessoas politicas sujeitos dos consórcios públicos).
> Os consórcios públicos podem ser uma relevante alternativa na configuração de concessões (e PPPs), envolvendo a convergência de interesses de municípios brasileiros. Configuram-se um instrumento de conjugação de esforços para viabilizar o uso do modelo concessionário por municípios individualmente destituídos de condições adequadas de fiscalização e controle tutelar sobre a execução da concessão de serviços públicos.

Os consórcios públicos são importante ferramenta para a prestação dos serviços públicos. São vários os arranjos jurídicos possíveis de serem trabalhados no âmbito da Lei dos Consórcios Públicos, podendo o consórcio ser o prestador material do serviço público ou ser mero gestor dos serviços, permitindo, inclusive, que o consórcio público celebre o contrato de concessão ou de PPP em nome dos entes consorciados.

Dentro desse prisma, é importante que os gestores públicos tenham a exata noção dos possíveis arranjos jurídicos para o setor do saneamento, cada qual com prós e contras, que devem ser devidamente sopesados diante da singularidade de cada município (realidade econômico-financeira e social). A prestação dos serviços públicos pode ser resumida e esquematizada da seguinte maneira:

Todas as formas acima previstas podem, em tese, ser utilizadas como modelo jurídico para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário[7].

Independentemente da modalidade jurídica de prestação dos serviços, o que se mostra relevante, sobremaneira, é a necessidade de contratualização dos serviços prestados, salvo as situações em que a própria Administração Pública direta ou indireta presta os serviços (v.g., departamentos ou de autarquias municipais). E este ponto ganha fundamental relevância em relação às concessionárias estaduais, que por décadas prestaram os serviços de maneira precária, mediante simples convênios e sem o estabelecimento de regras e compromissos previamente estabelecidos entre as partes. A lei avança nesse sentido ao impor a celebração de

[7] Existem diferentes formas de classificação da prestação direta e indireta dos serviços públicos. José dos Santos Carvalho Filho (*in Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 347), por exemplo, coloca a execução descentralizada como forma indireta de prestação dos serviços, diferentemente do que está disposto no esquema acima trazido. Adotou-se a forma de prestação direta, indireta e por gestão associada por melhor retratar as diferenças jurídicas quanto ao tema e estar em sintonia com o art. 38 do Decreto federal n. 7.217/2010.

contratos de programa[8] no âmbito da gestão associada de serviços públicos (art. 10[9]), exigindo a definição de metas e investimentos compatíveis com os Planos de Saneamento Básico (art. 11[10]).

[8] Existem questionamentos na doutrina especializada quanto à celebração de contratos de programa por dispensa de licitação pública, conforme se extrai das lições de Marcos Juruena Villela Souto e Rafael Véras de Freitas: "Desse modo, resta evidente que, por se tratar de disciplina que envolve a prestação de serviços públicos, há expressa limitação de que tal prerrogativa seja transferida, sem licitação, para pessoa jurídica de direito privado, ainda que se trate de sociedade de economia mista ou empresa pública – entes com personalidade jurídica de direito privado integrantes da Administração Indireta, posto que a essas entidades deve ser conferido tratamento jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, §1º,I da CRFB)." (*in* Prestação dos Serviços de Saneamento Básico: Contratos de Programa*. in* PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Org.). *Gestão de Saneamento básico: abastecimentos de água e esgotamento sanitário.* Barueri, São Paulo. Manole, 2012. p. 15.). Particularmente, discordamos dessa posição, desde que os contratos de programa reflitam a gestão associada de serviços públicos, ou seja, a cooperação dos entes da Federação na busca de atender o interesse público. Tais contratos de programa, previstos no âmbito das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007, nada mais são do que a doutrina estrangeira designa de contratos *in house providing.* Sobre o tema: LEITÃO, Alexandra. Contratos interadministrativos. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2014. E-book. Disponível em: <http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/Direito_Administrativo.pdf>. Acesso em: 6/8/2016.)

[9] Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.
§ 1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo:
I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:
a) determinado condomínio;
b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;
II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.
§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1o deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

[10] Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:
I - a existência de plano de saneamento básico;
II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano 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;
IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.
§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.
§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:
I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

Em suma, supera-se o estado de precariedade jurídica então vivenciado no setor, com a contratualização das relações estabelecidas com as concessionárias estaduais, proporcionando segurança jurídica ao setor e clareza em relação aos investimentos e metas a serem executadas pelo prestador de serviços. Esse é um grande avanço do marco regulatório de 2007, em que pese a realidade ainda vivenciada em muitos estados da Federação, onde municípios e concessionária estadual acabam por não celebrar os contratos de programa, em latente descumprimento ao art. 10 da Lei 11.445/2007.

Independentemente da modelagem jurídica da prestação dos serviços (direta ou por delegação), o certo é que os serviços devem ser prestados dentro de determinadas diretrizes estabelecidas pela Lei 11.445/2007 (universalização, qualidade, eficiência, transparência, controle social, modicidade tarifária, entre outros).

Ademais, os serviços de saneamento básico são fundamentais para a sociedade, sendo dever do Poder Público mantê-los efetivamente à disposição de todos de forma ininterrupta (princípio da continuidade do serviço público). É o caso, por exemplo, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, imprescindíveis para a sobrevivência e bem-estar da população e proteção do ambiente natural. Não é por outro motivo que estes serviços foram elevados à categoria de "serviços públicos"[11].

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:
a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
c) a política de subsídios;
V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.
§ 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.
§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1o e 2o deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

[11] "O serviço público existe quando uma atividade econômica é necessária de modo direto e imediato à satisfação de direitos fundamentais, que não podem ser promovidos mediante os mecanismos da atuação de mercado próprios da iniciativa privada. Como decorrência, essa atividade é atribuída à titularidade do Estado e submetida ao regime de direito público. Isso acarreta a não aplicação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. O art. 175 da CF/1988 disciplina a matéria. " (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Editora do Tribunais, 2013. p. 695)

Por se tratar de serviços prestados em regime de monopólio, a regulação detém papel da mais absoluta relevância para afastar - ou aos menos atenuar - as deficiências (operacionais e econômico-financeiras) típicas desse regime de prestação de serviços, como bem alertado por OHIRA; MARQUES (2012, p. 581), em importante estudo sobre o tema:

> Os serviços públicos, sobretudo quando funcionam em regime de monopólio, revelam uma propensão para vida calma (Hicks, 1935) e para a ineficiência-X (Leibenstein, 1966). Em particular, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de natureza normalmente local, são pautados por níveis de ineficiência muito elevados (Brynes, 1985; Marques e Monteiro, 2004; Coelli e Walding, 2006). O fato do mercado desses serviços possuírem diversas falhas de funcionamento ou falhas de mercado (ver Marques, 2005), como, por exemplo as elevadas economias de escala, de escopo e de densidade, exigir investimentos muito elevados e, por vezes, mesmo irrecuperáveis (sunk costs), evidenciar externalidades relevantes, e prestar um serviço de interesse econômico geral (Marques, 2005), requer que sejam regulados. Um dos principais objetivos de regulação, senão mesmo o principal, consiste em tornar as entidades reguladas eficientes a fim de fornecerem o adequado value for money.

Esse mesmo alerta é feito por VILLELA SOUTO (2009, p. 52-53), em aprofundado estudo da regulação do setor:

> 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.

Por isso o setor do saneamento básico necessita da adequada regulação dos serviços públicos ofertados em regime de monopólio. Nesse contexto, a inclusão do modelo de regulação por autarquias em regime especial, com independência decisória e autonomia administrativa, financeira e orçamentária ganha relevância no âmbito do marco regulatório. Trata-se, em suma, da criação de mecanismos que possibilitam – ao menos em tese – garantir a execução das políticas públicas, através da atuação independente e técnica de entidades devidamente constituídas para tal finalidade, como bem observa FREITAS (2009, p. 18-19):

> Mais do que nunca, avulta a importância do redesenho institucional dos que desempenham o indelegável mister regulador, com real independência (notadamente, no presente estudo, das autarquias regulatórias, sem que se confundam com o Poder Executivo e, portanto, dotadas de efetiva autonomia orçamentária, financeira e administrativa), uma vez que precisam atuar como "terceiros" nas relações com o governo, inclusive para o cumprimento de

> relevantes funções de arbitragem pública e de implementação dos estímulos à observância voluntária – compliance – das "regras do jogo".
> Assim, numa espécie de superação parcial do esquema clássico de poderes, as autarquias reguladoras independentes desempenham atribuições estatais indelegáveis, não no campo propriamente da formulação das políticas públicas, mas ao implementá-las com imparcialidade, eficiência e eficácia.

Para tanto, é fundamental que as entidades criadas com o mister de exercerem as atribuições regulatórias cumpram, de fato e de direito, com os princípios elencados pelo art. 21 da Lei 11.445/2007, reconhecidos pela doutrina como basilares para a efetiva regulação dos serviços (independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira).

E uma das principais atividades no âmbito da regulação dos serviços diz respeito à expedição de normativas, isto é, regras (normas em amplo sentido) com a finalidade de contribuir na solução técnica, econômica, social e jurídica dos conflitos existentes no setor, tendo como prisma os princípios delineados pela legislação setorial e as políticas públicas existentes. É o caso, por exemplo, do princípio da "modicidade tarifária", que exige que a prestação dos serviços se dê com equilíbrio entre as receitas e despesas (investimentos, custeio e margem de lucro, quando existente), com tarifas aptas a serem custeadas pelos usuários (realidade sócio-econômica). Nesse cenário, compete às agências normatizar de que forma as receitas e despesas deverão ser auferidas para fins regulatórios, estabelecendo plano de contas e critérios para reconhecimento dos ativos, por exemplo.

Entretanto, os limites do poder normatizador das agências de regulação sempre fora objeto de calorosas discussões no Direito. Especificamente, em relação à possibilidade ou não das agências imporem obrigações além das diretrizes estabelecidas em lei. Para parte da doutrina[12], as agências reguladoras detêm poder normativo ímpar, diferenciado pelo exercício de atividades de Estado de grande

[12] Nesse sentido, Alexandre Santos Aragão (2008, p. 47-48): "Não se trata, portanto, de uma delegação do poder legislativo, uma vez que é o próprio Legislador que adotou esta política legislativa, podendo 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.". No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Agências Reguladoras (Descentralização e Deslegalização), *in Mutações do Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2000.

relevância, que não se confunde com o poder regulamentar do Executivo, este sim delimitado pela reserva legal.

Por sua vez, parcela da doutrina administrativa caminha no sentido da impossibilidade das agências inovarem a legislação, devendo seu poder normatizador restar devidamente estabelecido e delimitado por lei, em respeito à reserva legal. Nesse sentido, cita-se a posição de FREITAS (2009, p. 24):

> Os atos regulatórios não são "autônomos", ainda que se deva guardar parcial deferência à "reserva de regulação", salvo em caso de violação de princípios, objetivos e direitos fundamentais, inclusive em homenagem à impropriamente denominada "separação dos poderes": as autarquias reguladoras estão proibidas de inovar – como legisladoras – no plano das resoluções, as quais, portanto, devem ser infraconstitucionais e infralegais. Inovação, se houver, deverá conter-se nos limites da juridicidade sistemática. "A reserva de administração ou de regulação" não pode litigar com a "reserva de lei", mas conviver harmonicamente. Por outras palavras, não há se falar, ao menos nas circunstâncias brasileiras, em "deslegalização", nem em "regulamentos regulatórios autônomos" (em nosso sistema, exceção foi trazida pela pela EC nº 32/01, ainda assim apenas para o art. 84 da Constituição, evidentemente inaplicável às autarquias reguladoras).

No mesmo sentido caminha Gustavo Justino de Oliveira (2016, p. 28), ao estabelecer que o poder normativo atribuído às agências reguladoras possui limites bem postos, sendo que a sua extensão se identifica com a sua origem legal, não podendo contradizer ou inovar completamente a legislação aplicável, assim como deve respeitar as competências estabelecidas em seus atos constitutivos.

A Lei 11.445/2007 e a clareza de seu decreto regulamentador parece que atenuaram sobremaneira essa discussão no setor do saneamento, visto que as situações (matérias) em que as agências poderão exercer seu papel normatizador restam bem delineadas. Cita-se texto do art. 30 do Decreto federal 7.217/2010:

> Art. 30. As normas de regulação dos serviços serão editadas:
> **I - por legislação do titular, no que se refere:**
> a) aos direitos e obrigações dos usuários e prestadores, bem como às penalidades a que estarão sujeitos; e
> b) aos procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização; e
> **II - por norma da entidade de regulação, no que se refere às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:**
> a) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
> b) prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços;
> c) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
> d) metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e respectivos prazos;

> e) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
> f) medição, faturamento e cobrança de serviços;
> g) monitoramento dos custos;
> h) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
> i) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
> j) subsídios tarifários e não tarifários;
> k) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; e
> l) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.
> § 1º Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.
> § 2º 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 na Lei nº 11.445, de 2007.[13]

Eis outro ponto de fundamental relevância, e ainda pouco discorrido pela doutrina especializada. Por vezes as agências de regulação invadem competência estabelecida por lei ao titular dos serviços, e vice-versa, gerando conflito normativo e insegurança jurídica. Explica-se!

No âmbito da Lei 11.445/2007, tem-se o dever de cada titular dos serviços de estabelecer uma política pública para o setor, materializada em lei específica que cria a chamada Política de Saneamento Básico (art. 9º[14]). É o caso, por exemplo, da previsão constante do inciso IV do art. 9º da LNSB, que estabelece competir ao titular dos serviços "fixar os direitos e os deveres dos usuários".

Ocorre que consta do art. 23 da LNSB atribuições normativas às agências de regulação muito próximas àquelas competências estabelecidas aos titulares dos serviços púbicos (art. 9º), a exemplo do que se vê nos incisos I e III (qualidade dos

[13] Artigo 30 do Decreto Federal nº 7.217/2010

[14] Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:
I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;
V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3o desta Lei;
VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

serviços), V (cobrança dos serviços) e X (padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação). E o próprio art. 22 da Lei 11.445/2007 contribui para tornar ainda mais tênue a linha divisória das atribuições das agências de regulação, quando estabelece que "são objetivo da regulação: estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários" (inciso I).

Outro exemplo da tênue divisão de atribuições no âmbito da lei diz respeito à composição tarifária, cujo regramento está previsto tanto nas atribuições do titular dos serviços (art. 11, § 2º, IV) quanto no âmbito das agências de regulação (art. 22, IV e art. 23, IV e IX).

Parece-nos que a solução passa pelo respeito a dois prismas jurídicos. O primeiro, de prevalência da reserva legal, isto é, de que as agências de regulação não podem dispor de forma contrária à lei, sendo-lhes autorizada normatizar o setor dentro do escopo de atribuições definido em lei (e isso resta perfeitamente delimitado pelo art. 23 da Lei 11.445/2007). O segundo prisma é relativo à necessidade da legislação limitar-se ao estabelecimento das diretrizes do setor, sem adentrar em assuntos de natureza técnica e suscetíveis de modificações diante da realidade posta.

O rol do art. 23 da LNSB, por mais amplo que ele seja e com natureza meramente exemplificativa[15], ainda assim deve guardar sintonia com a legislação do titular dos serviços, nos termos do art. 9º da referida lei.

Em suma, é essencial que não se invadam atribuições estabelecidas ao titular dos serviços (cujo exercício se dá essencialmente através do Poder Executivo e Legislativo) e às agências de regulação, justamente para a preservação do sistema estabelecido pelas Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico. Para isso, fundamental o *diálogo regulatório*, onde os atores envolvidos devem interagir não

[15] Compartilha desse entendimento Álisson José Maia Melo: "No concernente às regras voltadas à prestação dos serviços, não pode o titular dos serviços detalhar na sua lei de política pública de saneamento básico para além do que foi disposto na Lei Federal nº 11.445/07, ante o caráter enumerativo dos assuntos autorizados por esta lei. Também não lhe é autorizado interferir nos temas de atribuição da Agência Reguladora, apresentadas em rol exemplificativo, sob pena de violação ao princípio da tripartição dos poderes republicanos – o Poder legislativo faria as vezes do Poder Executivo." (MAIA MELO, Álisson José. Limites da normatrização da regulação entre titular dos serviços e agência reguladora nos serviços de saneamento básico. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria De Aguiar Ferreira (Coords). *Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto*. Vol. II. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009. p. 80).

somente entre si, mas também com os prestadores de serviços e a sociedade, maximizando a participação e o controle social na implementação das políticas públicas e normativos regulatórios.

Com efeito, as normas expedidas pelas agências reguladoras objetivam interpretar as políticas públicas e corrigir falhas, através do detalhamento técnico, visando a prestação de serviços de forma eficiente, resultando em uma ponderação entre os custos e os benefícios envolvidos. Ademais, a normatização trazida pelas agências oferece segurança jurídica para o prestador quanto aos deveres a serem cumpridos e as consequências a serem assumidas pelo seu descumprimento, bem como protege os usuários dos serviços em relação ao poder monopolista do prestador, principalmente no tocante aos seus direitos de usuário dos serviços públicos ofertados. Essa é a essência da regulação dos serviços públicos.

Em função das consequências que as normas podem acarretar para a prestação de serviços, em termos de abrangência e da onerosidade de sua implantação, é recomendável a Análise de Impacto Regulatório (AIR), caracterizado como "*instrumento formal que permite a explicação dos problemas regulatórios, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos*" (GAETANI; ALBUQUERQUE, 2009, p. 195), consistindo numa *"avaliação dos custos, dos benefícios e dos efeitos das inovações pretendidas"* (JUSTEN FILHO, 2013, p. 686.)[16]. Aliás, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), já se manifestou pela necessidade da utilização desse instrumento regulatório no Brasil (OCDE, 2008, p. 342):

> Em muitos países da OCDE, a AIR é amparada por procedimentos administrativos legais ou por decretos presidenciais legislativos, dando assim um mandato para a AIR que não pode ser ignorado por outras instituições. Há uma necessidade de o Brasil obrigar a utilização da AIR, uma vez consolidada, de forma compulsória para todos os órgãos institucionais do Poder Executivo dotados de poderes regulatórios. A AIR é um instrumento que só poderá fazer alguma diferença se for levado a cabo de forma abrangente. No entanto, ela exige um processo que precisa estar embutido

[16] O Autor complementa: "A competência regulatória compreende atividades de cunho vinculado e a adoção de escolhas discricionárias. Mas isso não significa reconhecer a autonomia para o Estado produzir uma regulação desvinculada da realidade fática ou do conhecimento técnico. Não é válida a decisão regulatória resultante de cogitações puramente subjetivas. Justamente por isso, a validade da regulação depende da observância de um procedimento adequado a identificar os problemas, a avaliar as consequências das soluções cabíveis, a permitir a ampla discussão das propostas e a demonstrar que a escolha adotada é a mais satisfatória." (JUSTEN FILHO, Marçal, Curso de Direito Administrativo. – 9. Ed. ver., atual e ampl. – São Paulo: Editora do Tribunais, 2013, p. 683)

> na cultura administrativa, com um entendimento disseminado. Todos os órgãos da administração federal, sem exceção, deveriam ser responsáveis para utilizar AIR.

Dito de forma direta, a atuação regulatória deve calcar-se nos princípios da tecnicidade, independência, responsabilidade e transparência, alinhadas à execução das políticas públicas setoriais[17], às diretrizes estabelecidas pela Lei 11.445/2007 (especialmente aquelas arroladas no seu art. 2º) e à própria realidade local. Por isso a relevância de instrumentos como o AIR.

Ao executarem políticas de Estado, e não de Governo, devem as agências adotar postura de neutralidade (imparciliadade) e independência decisória, que não se confunde com isolamento e arbitrariedade. Como já dito, é dever das agências interagir com os diversos atores envolvidos no saneamento (prestadores, órgãos públicos, entidades da sociedade civil organizada, outras agências de regulação no país e exterior, etc), especialmente quando da elaboração de normativos[18].

---

[17] Precisas as considerações de Juarez Freitas: "Por outras palavras, o novo modelo de regulação deve ser mais de regulação do Estado Constitucional, em sinergia com os demais controles (Tribunal de Contas, por exemplo), do que de "governo", pois deve corrigir, de preferência preventivamente, tanto nas falhas de mercado como as falhas governamentais, ambas lesivas. Frise-se, no entanto, que isso não significa admitir poder normativo em demasia, a ponto de os reguladores inovarem com os legisladores. Nem se devem subestimar os riscos de "captura". O que se defende é que tais riscos somente são amplificados quando não há verdadeira autonomia estatal. Colima-se, desse modo, erguer uma regulação isenta, firme e democrática (socialmente controlada), na qual as autarquias reguladoras, especialmente no caso dos serviços públicos delegados e na disciplina (limitação do exercício de liberdade) do mercado de capitais, passarão a atuar como protetoras dos usuários e dos regulados idôneos, ao mesmo tempo. Certo: entre outros requisitos, isso apenas será factível se, ao lado da democracia representativa houver avanço expressivo no tocante ao princípio da participação, com audiências públicas antes de qualquer resolução do cunho regulatório, sob pena de nulidade. Audiências sob a direção presencial da cúpula da autarquia, não mera atividade de auditoria ou de consultoria passiva." (FREITAS, Juarez. Novo modelo de direito da regulação e desafios pós-crise global. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. (Coord.). *Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto*. Vol. II. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009. p. 20)

[18] Interessante a lição de Pedro Gonçalves, catedrático da Universidade de Coimbra, citado por Marcos Juruena Villela Souto: "Pedro Gonçalves sustenta a ideia de um contrato regulatório, 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 ideia 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 regulatórias, ampliando a transparência e, com isso, sua eficiência. Para uma regulação futura, substitui-se a discricionariedade da regulação por uma regulação negociada e contratualizada." (VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das agências reguladoras. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.) *Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto.* Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009. p. 64)

A concepção dos normativos regulatórios exige, desde sua concepção, diálogo com os diferentes atores, culminando, obrigatoriamente[19], em processo de consulta e audiência pública, com manifestação formal da agência perante cada manifestação advinda ao longo do processo de maturação e homologação da normativa regulatória. VILLELA SOUTO (2009, p. 62-63) alerta para a necessidade da efetiva participação social na elaboração dos normativos:

> No entanto, as agencias só serão decisivas para o desenvolvimento se resolveram problemas já detectados mundialmente (conforme relatório da OCDE), tais como a falta de transparência, a falta de recurso humanos, a falta ou insuficiência de prestação de contas e de resultados (accountabillity), 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.

Essa situação não passou despercebida de RIBEIRO (2016, p. 69), que aponta caminhos para suprir a carência democrática dos normativos regulatórios produzidos pelas agências, a partir da experiência norte-americana:

> Fica, então, a pergunta: como assegurar processos de decisão regulatória com a máxima transparência?
> O direito regulatório norte-americano responde essa pergunta mediante a ampliação do tradicional instituto do due process of law. O processo de regulação tem que estimular e permitir que todos os interessados exponham os seus pontos de vista, na condição mais próxima possível da igualdade, bem como que tenham suas opiniões seriamente consideradas.
> Com isso, o regulador não só tem o dever de submeter as propostas de decisão ao escrutínio público mas também o de estimular que o conhecimento sobre a matéria regulada seja produzido por entidades diferentes (por exemplo, pelas universidades e institutos de pesquisa, mediante o financiamento, por meio de fundo, mantido pelo próprio regulador), bem como esteja acessível a todos os diferentes pontos de vista. Evidente, assim, que o regulador deve analisar e divulgar tanto as informações que apoiam a proposta que pretende adotar, como as informações em sentido contrário.
> Dessa postura comprometida com o autêntico due process of law, destacaram-se dois importantes princípios: (i) o open mind e (ii) o hard look,

[19] Em sentido contrário, Guilherme Martins Pelegrini: “No que diz respeito ao caso especifico do saneamento básico, não há, na lei federal, obrigatoriedade de submissão das normas expedidas pela entidade reguladora às consultas e audiências públicas. Apenas nos casos de celebração de contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento é que, como condição de validade, deverá ser realizada prévia audiência e consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato (art. 11, IV). ” (PELEGRINI, Guilherme Martins, Estudos sobre o Marco Regulatório De Saneamento Básico No Brasil / José Roberto Pimenta Oliveira, Augusto Neves Dal Pozzo [Coordenadores]. – Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 371)

> os quais devem orientar a atuação dos entes reguladores – e que, em outro trabalho, de maior fôlego, mereceria análise em profundidade.

Assim, é certo que os princípios da transparência, da participação e controle social, inseridos no âmbito do art. 2º da LNSB e dos arts. 31 e 32 da Lei 9.784/1999[20], não devem ser vistos como meras formalidades ao processo de formulação de normas regulatórias, visto que se apresentam, muito além disso, como instrumentos de legitimação, aperfeiçoamento e segurança jurídica. Por isso, a participação social não deve dar-se de forma passiva, isto é, mediante a afixação de edital de chamamento para consulta e audiência pública. Deve a agência instigar as partes interessadas a participar, agindo ativamente para a materialização da efetiva participação dos prestadores de serviços, das universidades, da sociedade civil organizada e do titular dos serviços.

Cabe lembrar ainda que, consoante prevê o art. 26 da LNSB, 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.

Sem prejuízo, os normativos criados pelas agências de regulação também devem ser simples, claros, técnicos e dotados, sempre que possível, de notas explicativas do seu conteúdo e aplicabilidade. TUROLLA (2009, p. 158) aponta outras características inerentes à elaboração das normas de regulação:

> 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; uso de guias; explicitação de diretiva; menores custos de transação; e publicidade.

---

[20] Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.
§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.
§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.
Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Ademais, a expedição de normativos regulatórios deve observar o conjunto de leis, decretos e portarias relacionados com as mais diversas interfaces do setor de saneamento, como saúde pública, desenvolvimento urbano, recursos hídricos, meio ambiente, entre outros. É o caso, por exemplo, dos parâmetros de qualidade de água para consumo humano, já estabelecidos pela Portaria 2.914/2011 do Ministério da Saúde; ou dos padrões de lançamento de efluentes, regulamentado pela Resolução 430/2011 do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Também se mostra relevante a análise das práticas eficientes do setor e do *benchmarking* com outros prestadores e reguladores setoriais, no intuito de buscar-se, sempre que possível, uma harmonia dos normativos no setor. Aliás, essa situação sempre se revela crítica diante de serviços (e tributos) de competência municipal. A fragmentação de normas nos 5.570 municípios brasileiros impõe elevado custo regulatório, especialmente porque gera insegurança jurídica e proporciona ineficiência, diante da dificuldade de se estabelecerem padrões mínimos uniformes do país. Imagina-se, por exemplo, se cada município de São Paulo impor uma matriz regulatória distinta para a SABESP[21], com diferentes regras para atendimento aos usuários, plano de contas, contabilidade regulatória, certificação de ativos, entre tantos outros assuntos constantes do rol do art. 23 da LNSB.

Aliás, esse ponto parece merecer maior reflexão.

Apesar dos serviços de saneamento básico serem de competência municipal, com as ressalvas feitas pelo Supremo Tribunal Federal, é fundamental que o Governo Federal acompanhe e busque mecanismos para fomentar a regulação do setor do saneamento, seja no sentido de incentivar a constituição de agências estaduais ou consorciadas nas regiões ou localidades carentes de entidades regulatórias, seja no viés de procurar ofertar diretrizes regulatórias para as inúmeras agências existentes no país (normas de referência)[22]. Segundo dados da Associação

[21] Conforme dados disponíveis no site da SABESP, a concessionária possui 366 municípios atendidos por seus serviços. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/interna/subHome.aspx?secaoId=3>, acesso em 13/1/2017.

[22] Esse pensamento é compartilhado por Wladimir Ribeiro, em estudo desenvolvido para o Ministério das Cidades: "Para tanto, sugere-se a criação de uma entidade de apoio e acompanhamento da regulação, equivalente ao que a experiência internacional denomina como regulatory oversight body (ROB), que, dentre outras atividades, deverá normas de referência (ou seja, não obrigatórias) que orientem a atuação das entidades reguladoras municipais, estaduais e intermunicipais, além de outras ações de apoio e de incentivo ao cumprimento das diretrizes da LNSB.". (*in* Ministério da Cidades. S*érie*

Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), existem 50 agências de regulação com competência no saneamento básico, sendo 23 com abrangência estadual, 24 municipais e três em formato de consórcios públicos[23].

Não se trata de invadir competência de outro ente da Federação. Trata-se da atribuição inerente à União de articular e gerir as políticas públicas de saneamento no país, advinda da competência estabelecida pelos artigos 21, XX e 23, IX da Constituição. Tal mister atenuará a "fragmentação regulatória" atualmente existente, isto é, a existência de normativos díspares sobre temas comuns a todos os entes da Federação, de modo que a realidade local comporta "calibramentos regulatórios" (ajustes), mantendo-se, todavia, uma mesma diretriz normativa. Praticamente todos os assuntos listados no art. 23 da LNSB permitem que o Governo Federal disponibilize e incentive (e não imponha) a adoção de mecanismos regulatórios referenciais (minutas de normas), a serem aplicados por cada agência de regulação frente às realidades regionais e locais.

Conforme pesquisa realizada no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água (INTERÁGUAS), dos 41 temas regulatórios previstos no âmbito da Lei 11.445/2007, a agência que mais atendeu integralmente cada tema a ser regulado foi a Agência Reguladora do Estado de São Paulo (ARSESP), com 23 temas atendidos dentre os 41 listados. Das 23 agências pesquisadas, 20 não conseguiram cumprir com sequer metade do conteúdo normativo exigido pelo marco regulatório de 2007[24].

"Apoio e Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico". Relatório IV – Contribuições para o aprimoramento da atividade regulatória. p. 61)Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio4/serie_regulacao_relatorio_IV_vf.pdf>, acesso em 13/1/2017.

[23] Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Saneamento Básico: Regulação 2015. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015. p. 9. Disponível em: < http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/05/revista_saneamento_basico_reg_2015.pdf>, acesso em 13/1/2017.

[24] RIBEIRO, Wladimir Antonio. Ministério da Cidades. *Série "Apoio e Acompanhamento da Regulação do Sanamento Básico". Relatório IV – Contribuições para o aprimoramento da atividade regulatória*. p. 10/11) Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio4/serie_regulacao_relatorio_IV_vf.pdf>, acesso em 13/1/2017.

Realidade muito próxima é apresentada pelos relatórios anuais produzidos pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), a exemplo da última edição lançada em 2015[25].

A conclusão não poderia ser outra: ainda é incipiente a regulação normativa no país, especialmente no setor de saneamento básico. Tal realidade somente reforça a necessidade de atuação do Governo Federal como catalisador da atividade regulatória no Brasil.

Estas reflexões e ponderações em torno do poder normativo das agências de regulação, no âmbito das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), permitem tecer as seguintes conclusões inerentes ao processo de elaboração dos normativos no setor do saneamento:

a) É fundamental a efetiva discussão com os atores setoriais desde a concepção das normas de regulação até sua publicação, notadamente a sociedade civil organizada (universidades, conselhos profissionais, associações, etc.), o titular e os prestadores de serviços, no sentido de materializar o “diálogo regulatório”;

b) O conteúdo da norma deve observar as diretrizes do marco regulatório setorial (Lei 11.445/2007), bem como as normas já existentes em outros setores correlatos com os serviços de saneamento (saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos, planejamento urbano, etc.) e as obrigações já estabelecidas em contratos devidamente celebrados, em respeito à segurança jurídica;

c) É aconselhável que a normativa estabeleça período de gradatividade e/ou transitoriedade de sua eficácia, possibilitando que os destinatários da norma possam adequar-se para seu efetivo cumprimento (infraestrutura, pessoal, equipamentos, etc.);

d) O normativo regulatório deve ter como foco os resultados a que se quer atingir, e não os meios, de forma a interferir minimamente nas atividades do prestador de serviços;

e) O estabelecimento das normas deve considerar a estruturação da própria agência reguladora, no sentido de ela tenha condições (recursos humanos e

[25] Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Saneamento Básico: Regulação 2015. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015. Disponível em: < http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/05/revista_saneamento_basico_reg_2015.pdf>, acesso em 13/1/2017.

materiais) para fiscalizar o cumprimento da norma, bem como possibilidade de aplicar sanções em caso de não atendimento da mesma, em respeito à realidade da prestação dos serviços e de seus atores envolvidos;

f) Por fim, todo normativo deveria ser acompanhado de Análise de Impacto Regulatório (AIR), com a avaliação dos custos, benefícios e efeitos do conteúdo regulado frente aos prestadores de serviços, os usuários, o titular dos serviços e à própria agência de regulação, sintetizando os demais itens anteriores.

I.4 Diagnóstico dos normativos na ARIS

A Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS) é uma pessoa jurídica de direito constituída sob a forma de consórcio público de direito público, nos termos da Lei 11.107/2005. Inicialmente constituída em 1º de dezembro de 2009 por 10 municípios catarinenses, atualmente regula 176 municípios consorciados em Santa Catarina, representando a maior agência consorciada na área do saneamento básico no Brasil e uma das experiências pioneiras nesse sentido.

Como atribuições, a ARIS detém competência regulatória somente em relação aos serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem pluvial), não regulando outros serviços de competência municipal.

A Agência é constituída por um Conselho de Regulação, composto por sete integrantes advindos da sociedade civil organizada e com mandato, com formações nas áreas da engenharia civil, do direito, da contabilidade, da administração, da biologia, da economia e da engenharia sanitária. Compete a este Conselho de Regulação o julgamento em segunda instância das decisões exaradas pelo Diretor Geral da ARIS e a homologação dos normativos regulatórios propostos pela equipe técnica da Agência.

Conforme relatado na fase de diagnóstico junto à Agência, na criação de novas normativas pela ARIS é inicialmente realizado estudo interno da área técnica, com ampla participação dos prestadores e do Poder Concedente, para posterior encaminhamento da minuta à Direção Geral e discussão preliminar com o Conselho de Regulação. Após, instaura-se consulta e audiência pública, retornando, após as

contribuições da sociedade, à área técnica e ao Conselho de Regulação, órgão responsável pela deliberação final.

Desta forma, a ARIS apresenta duas estruturas muita bem definidas. A primeira, composta pela área técnica e responsável pelas atribuições corriqueiras da entidade, possuindo em sua composição engenheiros civil e sanitarista, economista, advogado, biólogo, contador e administrador. A segunda, responsável pela segunda instância de decisão administrativa (em caso de recurso) e pela expedição das normas de regulação, após o processo de consulta e audiência pública.

Vê-se, assim, existir capacidade técnica para a criação e aplicação de inúmeros normativos no âmbito da ARIS, especialmente aqueles inerentes à qualidade e eficiência dos serviços prestados.

A grande dificuldade da ARIS está no campo da regulação econômico-financeira. A uma, porque trata-se, evidentemente, de área dura da regulação, complexa por natureza. A duas, porque a ARIS regula prestadores de serviços muito distintos, a exemplo de SAMAE's, DAE's, empresas privadas (concessões públicas) e duas concessionárias estaduais (CASAN e SANEPAR), situação esta que enseja ainda mais dificuldade na criação e aplicação dos normativos inerentes à certificação de ativos, à contabilidade regulatória, à metodologia de revisão tarifária, entre outros temas inerentes à regulação econômico-financeira.

Outro desafio é a existência de um mesmo prestador, no caso da CASAN, sendo regulado por mais de uma agência (AGIR e AGESAN). No caso, foi-nos relatado que existe interesse da ARIS em harmonizar as normas com as demais de Santa Catarina, sem, evidentemente, tolher a independência de cada Agência.

Em relação as normas previstas no art. 23 da LNSB, a ARIS dispõe dos seguintes instrumentos:

1. Resolução Normativa 001/2011, que estabelece as condições de prestação de serviços de água e esgoto;
2. Resolução Normativa 002/2011, que estabelece os procedimentos de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
3. Resolução Normativa 003/2011, que estabelece as penalidades aos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

4. Resolução Normativa 004/2012, que estabelece os procedimentos de consultas e reclamações dos usuários dos serviços de saneamento básico junto à Ouvidoria da ARIS;

5. Resolução Normativa 008/2016, que estabelece os procedimentos para coleta, sistematização de dados e cálculo de indicadores, para avaliação da evolução de desempenho da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios regulados pela ARIS.

Vê-se que a ARIS ainda carece de regulação normativa em várias matérias listadas no âmbito do art. 23 da LNSB. Acredita-se que tal carência será atenuada em curto espaço de tempo, diante do crescimento da equipe técnica da Agência e a existência de receitas aptas para investir-se na elaboração de novos normativos.

Ainda na fase preliminar de consultoria, detectou-se que existem no âmbito da ARIS contratos de concessão que impõe prazos muitas vezes exíguos demais para a efetiva e adequada regulação dos serviços, tal como ocorre com a revisão das tarifas públicas. Trata-se de ponto que deverá ser objeto de atenção da ARIS, a fim de promoverem-se aditivos contratuais para readequação do escopo regulatório nos Contratos de Concessão.

Para agências que regulam mais de uma delegação, com um ou mais prestadores de serviços, como no caso da AGEPAN e da ARIS, um dos principais problemas diz respeito a uniformidade normativa, entendida como o conjunto de regras, resoluções e normas aplicadas em diferentes concessões e/ou para prestadores de serviços. No caso da AGEPAN, tem-se dezenas de delegações, porém todas operadas pela SANESUL, o que facilita a aplicação de normas comuns de prestação dos serviços, guardadas eventuais particularidades locais.

Já a situação da ARIS é mais complexa, pois a mesma regula prestadores das mais distintas naturezas (públicos, privados, de economia mista, estaduais e municipais) e com estágios diferenciados de qualidade e organização na prestação dos serviços. Atuar neste contexto e sob diferentes arranjos normativos implica maiores custos de estruturação operacional em função de perdas de escala na atuação da agência. Assim, para esta situação, estratégias de convergência normativa devem ser estabelecidas, considerando a situação institucional e o tempo de

adaptação de cada prestador, os contratos de prestação dos serviços, a própria estruturação da Agência, entre outros.

Nesse cenário, os trabalhos da consultoria narrados ao longo deste Relatório Técnico partiram da concepção de cada Agência abrangida pelo projeto, a fim de identificar as respectivas demandas e os problemas, potenciais, avanços e desafios regulatórios da ARIS, AGEPAN e AGERSA, justamente para que fossem propostos e elaborados normativos realmente relevantes e funcionais para estas entidades, concatenadas com suas realidades sociais, econômicas e jurídicas.

I.5 Definição dos normativos para a ARIS

No dia 18 de julho de 2016 foi realizada visita técnica dos consultores Marcos Fey Probst e Frederico Turolla na sede da ARIS, com três propósitos bem específicos: apresentar o diagnóstico realizado junto à Agência, iniciar o diálogo em relação à proposta de normativos aptos a serem desenvolvidos diante do status regulatório existente (estrutura, pessoal, receitas, prestadores de serviços regulados, etc) e referendar um cronograma de trabalho (Imagens 2 – Reunião e Lista de Presença do dia 18/7/2016).

Ao final do dia de trabalho, e após a interação entre os consultores e a equipe técnica da ARIS, chegou-se ao seguinte escopo de normativos a serem desenvolvidos pela consultoria:

Normativos que foram definidos para elaboração
Revisão da Resolução Normativa 001/2011, sobre as condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
Revisão da Resolução 002/2011, que fixa os procedimentos de fiscalização e o processo administrativo punitivo;
Revisão da Resolução 003/2011, que fixa as penalidades aplicáveis aos prestadores;
Criação de norma sobre contrato de demanda garantida de água bruta ou potável pelo prestador de serviços;
Criação de norma sobre descontinuidade dos serviços de abastecimento de água, procedimentos para comunicação de interrupções programadas e critérios para compensação dos usuários quando de sua ocorrência;
Criação de norma sobre processo de reajuste tarifário;
Criação de norma sobre processo de revisão tarifária;

Também ficou decidido, ao final da reunião técnica de trabalho, o seguinte calendário para construção dos normativos acima detalhados:

- Início de setembro/2016: entrega 1ª versão dos normativos;
- Setembro/2016 (15 dias após evento anterior): análise e retorno crítico por parte da Agência em relação aos normativos desenvolvidos;
- Outubro/2016 (15 dias após evento anterior): entrega da 2ª versão dos normativos pelos consultores;
- Outubro/2016 (15 dias após evento anterior): entrega da 2ª análise e retorno crítico por parte da Agência;
- Outubro/novembro de 2016: homologação dos normativos;
- Dezembro/2016: entrega do Relatório Técnico

Entretanto, durante o processo foram necessárias inúmeras interações entre os consultores responsáveis pelos normativos e a área técnica da ARIS (reuniões presenciais, videoconferência por *skype*, telefonemas e troca de e-mails), especialmente em relação aos normativos sobre condições gerais de prestação dos serviços, contrato de demanda garantida e descontinuidade na prestação dos serviços.

Tratam-se de temas que envolvem diferentes áreas do conhecimento, sendo as duas últimas com poucas referências no setor e a de condições gerais extensa e com inúmeras questões pontuais, específicas de cada estado da Federação.

Desta forma, o cronograma sofreu atraso de praticamente um mês, de modo que os normativos somente foram de fato homologados pela ARIS em meados de dezembro de 2016, após a reunião realizada em 12 de dezembro na sede do Ministério das Cidades (Imagem 3 – Reunião e Lista de presença do dia 12/12/2016).

II. ELABORAÇÃO DOS NORMATIVOS

Por tudo que fora exposto acima, a elaboração de normativos regulatórios é trabalho complexo e merecedor de todas as cautelas na sua elaboração, pois cada norma de regulação:

a) envolve várias áreas do conhecimento;

b) exige concatenação com a realidade local e regional (no campo jurídico, social e econômico);

c) necessita atacar as prioridades da regulação dos serviços;

d) não deve impor custos demasiados à prestação dos serviços;

e) precisa ser simples, técnica e objetiva;

f) necessita estar apta a ser cumprida pelos prestadores de serviços e fiscalizado pela própria agência de regulação.

Por isso a importância da adoção de instrumentos como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), como adiante de abordará. Dentro desse contexto, passa-se a discorrer em relação a cada normativo revisado ou criado em favor da ARIS.

II.1 Condições gerais de prestação dos serviços públicos

II.1.1 Base referencial do normativo proposto

Trata-se, certamente, da norma mais comumente encontrada no âmbito das agências de regulação, justamente por retratar as regras básicas em torno de como devem ser prestados os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, isto é, as condições gerais de prestação dos serviços e os direitos e deveres dos usuários e dos prestadores de serviços.

Usualmente, tal normativa aborda assuntos correlatos com os prazos de atendimento aos usuários, as especificações técnicas para as ligações de água e esgoto, os preços e prazos dos serviços, as ligações temporárias e definitivas, a interrupção e suspensão dos serviços, a medição e forma de cobrança dos serviços prestados, a leitura dos hidrômetros, os requisitos mínimos do contrato de adesão, entre tantos outros temas ligados diretamente aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Vê-se que são temas que abordam diversas matérias listadas no art. 23 da LNSB (incisos I, II, III, V e X), demonstrando a importância do normativo no âmbito da regulação dos serviços públicos.

Deveras, trata-se de norma que aborda uma série de assuntos do dia-a-dia dos prestadores de serviços, de grande relevância para as relações estabelecidas com os usuários, visto que fixam as condições gerais da prestação dos serviços públicos.

Grande parte dos assuntos existentes no normativo de condições gerais de prestação de serviços encontrava disciplina, antes mesmo da regulação dos serviços, nos regulamentos das concessionárias estaduais e das autarquias municipais de água e esgoto. Muitos dispositivos, aliás, são criações das áreas técnicas dessas prestadoras de serviços, em processo gradativo de regramento dos serviços públicos.

Por isso, a necessidade de intenso diálogo com o prestador de serviços quando da criação ou revisão desse normativo, posto que impacta diretamente nas atividades desenvolvidas pelo prestador de serviços, carecendo de lapso temporal para a adequada transição por parte do destinatário da norma.

II.1.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

A Resolução Normativa 001/2011 já estabelece no âmbito da ARIS as condições gerais de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ocorre que tal normativa fora elaborada logo no início dos trabalhos da ARIS, ou seja, quando ainda seus técnicos não detinham a *expertise* dos dias atuais, adquiridos ao longo de sete anos de funcionamento da Agência.

Assim, após a fase de diagnóstico e de visita técnica junto à ARIS, seus técnicos relatam a necessidade de revisão da Resolução Normativa 001/2011, tendo como premissas:

a) Necessidade de readequação dos títulos e capítulos, para melhor organização dos temas;

b) Aglutinação de artigos com a mesma matéria, eliminando eventuais conflitos e redundâncias;

c) Inserção de novos artigos para a disciplina de temas não abordados na Resolução Normativa 001/2011; e

d) Simplificação de textos, para melhor compreensão pelos usuários e prestadores de serviços públicos.

Alguns temas atuais e de grande relevância não foram inseridos no normativo, em decorrência de tratarem-se de matérias com grande repercussão jurídica e econômico-financeira. É o caso, por exemplo, da medição e faturamento em condomínios horizontais, cuja discussão passa pela legalidade ou não do faturamento pelo número de economias quando houver um único hidrômetro[26]. Por mais que se trate de situação aparentemente equacionada nos Tribunais pátrios, os desdobramentos econômicos na tarifa praticada por cada prestador de serviços exigem cautela das agências de regulação, sendo aconselhável que tal alteração dê-se em processo de revisão tarifária, avaliando-se os impactos nas receitas tarifárias e eventuais mecanismos de adequação dos procedimentos frente à orientação jurisprudencial.

Tais premissas foram elaboradas de forma conjunta entre consultores e técnicos da ARIS e retratam o escopo da revisão a seguir apresentada.

II.1.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

O processo de revisão da Resolução Normativa 001/2011 contou com cinco etapas principais:

- Etapa 1: Reestruturação da resolução vigente;
- Etapa 2: Inserção de boas práticas normativas adotadas por outras Agências Reguladoras;
- Etapa 3: Regras relacionadas às instalações operacionais do prestador de serviços;

[26] Do Superior Tribunal de Justiça, retira-se o seguinte precedente: "RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. FORNECIMENTO DE ÁGUA. TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE UNIDADES AUTÔNOMAS (ECONOMIAS). EXISTÊNCIA DE ÚNICO HIDRÔMETRO NO CONDOMÍNIO. 1. A cobrança pelo fornecimento de água aos condomínios em que o consumo total de água é medido por único hidrômetro deve se dar pelo consumo real aferido. 2. O Superior Tribunal de Justiça firmou já entendimento de não ser lícita a cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro no local. 3. Recurso especial improvido. Acórdão sujeito ao procedimento do artigo 543-C do Código de Processo Civil' (REsp 1166561/RJ, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 5.10.2010).

- Etapa 4: Renumeração de artigos e criação de Planilha Controle; e
- Etapa 5: Ponderações e sugestões da Agência Reguladora.

Cada etapa será apresentada detalhadamente a seguir.

Etapa 1 - Reestruturação da resolução vigente

Esta etapa consistiu, principalmente, em revisar, reorganizar e reestruturar a Resolução Normativa 001/2011, com objetivo de fornecer maior objetividade e clareza ao texto.

Na análise do referido normativo, observou-se considerável quantidade de artigos, dispostos em diferentes Títulos da Resolução, que possuíam a mesma abordagem. Nessas situações, os artigos foram agregados, em um ou mais artigos, de modo que o conteúdo fosse apresentado de forma objetiva e que estivesse alocado no Título mais adequado para aquele tópico. Essa agregação ocorreu através da reorganização/acréscimo de parágrafos, criação de incisos e alteração do *caput*, sempre de forma objetiva para que o leitor tenha uma melhor compreensão do que está sendo disposto, conforme demonstrado no **Quadro 1**.

Quadro 1 - Exemplo de agrupamento de artigos

ANTES
Artigo 96 (TÍTULO VI – DO CADASTRO COMERCIAL E DAS ECONOMIAS DOS IMÓVEIS) **Artigo 108 (TÍTULO VII – DO FATURAMENTO E DA COBRANÇA, CAPÍTULO II – DA REMUNERAÇÃO)** **Artigo 116 (TÍTULO VII – DO FATURAMENTO E DA COBRANÇA, CAPÍTULO III – DA FATURA DE ÁGUA E ESGOTO)**

Art. 96 – As categorias de usuários para as quais devem ser classificadas as economias atendidas com serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário serão definidas em Resolução tarifária específica da ARIS. Parágrafo único – A Resolução específica sobre tarifas a ser observada pelo prestador de serviços deverá garantir a aplicação de condições especiais aos usuários de baixa renda beneficiados por tarifa social. Art. 108 - Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário serão remunerados sob a forma de tarifas e outros preços públicos, reajustáveis periodicamente, de acordo com Resolução tarifária específica, de modo que atenda à geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no Plano Municipal de Saneamento Básico, a recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço em regime de eficiência e a remuneração adequada do capital investido pelo prestador dos serviços. Art. 116 - A fatura mínima por economia será definida pela ARIS em norma de regulação própria, fixando as categorias de usuários e o volume mínimo de consumo.
DEPOIS **Artigo 74 (TÍTULO VI – DOS ASPECTOS FINANCEIROS, CAPÍTULO II – DA REMUNERAÇÃO)**
Art. 74. Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário serão remunerados sob a forma de tarifas, fixando as categorias de usuários e o volume mínimo de consumo, e outros preços públicos, reajustáveis periodicamente, de acordo com Resolução tarifária específica da ARIS, de modo que atenda à geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no Plano Municipal de Saneamento Básico, a recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço em regime de eficiência e a remuneração adequada do capital investido pelo prestador dos serviços. Parágrafo único. A Resolução específica sobre tarifas a ser observada pelo prestador de serviços deverá garantir a aplicação de condições especiais aos usuários de baixa renda beneficiados por tarifa social.

A partir das mudanças apresentadas no **Quadro 1**, nota-se que 3 artigos abordavam o mesmo conteúdo e estavam dispostos em títulos diferentes na Resolução. Com o agrupamento desses artigos, foi possível montar um só artigo que contivesse todas as informações necessárias ao entendimento sobre a remuneração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além do mesmo ter sido alocado em um só capítulo.

Em outros casos, verificou-se a existência de mais de um artigo estabelecendo as mesmas regras. Para essas situações, um dos artigos foi excluído e aquele que possuía informações mais abrangentes foi preservado, muitas vezes com pequenos ajustes de texto (**Quadro 2**). Em outras situações, os artigos

estabeleciam as mesmas informações, sendo um para abastecimento de água e outro para esgotamento sanitário. Para isso, houve um acréscimo no texto para aglutinar as duas situações (água e esgoto), com a finalidade de permanecer um só artigo, sendo o outro excluído (**Quadro 3**).

Quadro 2 - Exemplo de artigos com a mesmas disposições

Art. 70 (TÍTULO V – DA INSTALAÇÃO PREDIAL DE ÁGUA E ESGOTO, CAPÍTULO I – DA INSTALAÇÃO PREDIAL DE ÁGUA)
Art. 70 - 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.
Artigo 134, incisos I, II, XI e XVIII (TÍTULO VIII – DAS INFRAÇÕES E IRREGULARIDADES, CAPÍTULO I – DAS INFRAÇÕES)
Art. 134 - Constitui infração a prática decorrente da ação ou omissão do usuário, relativa a qualquer dos seguintes fatos: I - Intervenção nas instalações dos Sistemas Públicos de Água e Esgotos que possam afetar a eficiência dos serviços; (inciso III - Art. 70) II - Instalação hidráulica predial de água ligada à rede pública e interligada com abastecimento de água alimentada por outras fontes; (inciso I - Art. 70) XI - Interligação de instalações prediais de água, entre imóveis distintos com débito; (inciso II - Art. 70) XVIII – Interligação de instalações prediais de água em imóveis distintos sem débito; (inciso II - Art. 70)

No caso mostrado no **Quadro 2**, o art. 70 foi excluído, já que seus incisos estabeleciam as mesmas infrações observadas no art. 134, pois não se observou necessidade da existência de mais de um artigo com as mesmas informações.

Quadro 3 - Exemplo de artigos com a mesmas disposições para água e esgoto

ANTES **Artigo 68 (TÍTULO V – DA INSTALAÇÃO PREDIAL DE ÁGUA E ESGOTO, CAPÍTULO I – DA INSTALAÇÃO PREDIAL DE ÁGUA)** **Artigo 73 (TÍTULO V – DA INSTALAÇÃO PREDIAL DE ÁGUA E ESGOTO, CAPÍTULO I – DA INSTALAÇÃO PREDIAL DE ESGOTO)**
Art. 68 - As instalações das unidades usuárias de água serão definidas e projetadas conforme normas do prestador de serviços, do INMETRO e da ABNT, sem prejuízo do que dispõem as posturas municipais vigentes.

Art. 73 - As instalações das unidades usuárias 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.
DEPOIS **Art. 18, § 1º (TÍTULO III - DOS PRODUTOS, SERVIÇOS, PREÇOS E PRAZOS, CAPÍTULO I - DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO)**
§ 1º As instalações das unidades usuárias de água e 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.

O exemplo observado no **Quadro 3** aponta uma das possibilidades de otimização que foi observada na Resolução vigente, onde há artigos em capítulos diferentes, com o mesmo propósito, tornando a Resolução mais extensa.

Das mais simples das alterações, alguns artigos sofreram apenas correções/acréscimos textuais e/ou gramaticais, com o objetivo de tornar as informações mais claras ao leitor e/ou definir maiores possibilidades de atuação da regra (**Quadro 4**).

Quadro 4 - Exemplo de acréscimo textual em artigo

ANTES **Art. 15 (TÍTULO II – DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO, CAPÍTULO II – DOS PROJETOS E NOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DOS CONDOMÍNIOS, CONJUNTOS HABITACIONAIS, LOTEAMENTOS, VILAS E OUTROS)**
Art. 15 - As obras de que trata este capítulo serão custeadas pelo interessado e deverão ser por ele executadas, sob a fiscalização do prestador de serviços e demais órgãos competentes. Parágrafo único - 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.
DEPOIS **Art. 14 (TÍTULO II – DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO, CAPÍTULO II – DOS PROJETOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE CONDOMÍNIOS, CONJUNTOS HABITACIONAIS, LOTEAMENTOS, VILAS E OUTROS A SEREM INTEGRADOS AOS SISTEMAS PÚBLICOS)**
Art. 14. As obras de que trata este capítulo serão custeadas pelo interessado e deverão ser por ele executadas, sob a fiscalização do prestador de serviços e demais órgãos competentes. Parágrafo único. 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 e/ou com o próprio prestador.

Durante a reorganização dos artigos, houve também a restruturação dos títulos, capítulos e seções, objetivando maior clareza para o leitor. Assim, buscou-se a criação de títulos mais abrangentes, que pudessem reunir diversos assuntos que estivessem interligados entre si (**Quadro 5**).

Quadro 5 - Exemplo de restruturação de título

ANTES
TÍTULO III – DOS PRODUTOS, SERVIÇOS, PREÇOS E PRAZOS CAPÍTULO I – DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA CAPÍTULO II – DOS SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO CAPÍTULO III – DOS SERVIÇOS COMERCIAIS E OPERACIONAIS SEÇÃO A – DO ATENDIMENTO AO USUÁRIO SEÇÃO B – DOS SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO DE MUROS E PASSEIOS SEÇÃO C – DOS SERVIÇOS DE RECOMPOSIÇÃO DE PAVIMENTOS CAPÍTULO IV – DOS PREÇOS E PRAZOS DE SERVIÇOS
DEPOIS
TÍTULO III – DOS PRODUTOS, SERVIÇOS, PREÇOS E PRAZOS CAPÍTULO I – DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO CAPÍTULO II – DO ATENDIMENTO AO USUÁRIO SEÇÃO A – DOS TIPOS DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO SEÇÃO B – DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS CAPÍTULO III – DOS PREÇOS E PRAZOS DOS SERVIÇOS

Etapa 2 - Inserção de boas práticas normativas adotadas por outras agências reguladoras

Na Etapa 2, novos artigos foram inseridos a partir de Resoluções Normativas da ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo), ARES-PCJ (Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí), AGERGS (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul) e ARSAE-MG (Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais), conforme demonstrado no **Quadro 6**. O objetivo nessa etapa foi incrementar a Resolução da ARIS com novas abordagens, antes não realizadas.

Quadro 6 - Resoluções Normativas utilizadas na Reformulação da Resolução ARIS n. 001, de 28 de abril de 2011

Agência	Resolução Normativa	Ano
ARSESP	Deliberação ARSESP Nº 106	2009
ARES-PCJ	Resolução ARES-PCJ Nº 145	2016
AGERGS	Minuta de Resolução Normativa	2014
ARSAE-MG	Resolução Nº 40	2013

Na análise das resoluções das Agências citadas, buscou-se por regras e disposições que pudessem complementar a Resolução da ARIS ou, até mesmo, incluir novos aspectos sobre a prestação dos serviços de saneamento básico. Esses dispositivos foram incorporados à Resolução revisada por meio da inserção de novos artigos e agregação com artigos já existentes, de acordo com o exemplo mostrado no **Quadro 7**.

Quadro 7 - Exemplo de artigo inserido

ANTES **(ARSAE-MG) Art. 13 (CAPÍTULO I – DO PRESTADOR DOS SERVIÇOS, SEÇÃO I – DISPOSIÇÕES GERAIS)**
Art. 13 O prestador utilizará instrumento permanente de medição para gerar informações referentes à: I – vazão e volume de água captada, volume de água distribuída e de água utilizada; II – vazão e volume de esgoto na entrada da estação de tratamento de esgoto e vazão efluente da mesma. Parágrafo único. Excepcionalmente, quando utilizar meios estimativos, o prestador deverá registrar em relatório específico o método, os parâmetros e o intervalo de tempo entre medições, que não poderá superar 12 (doze) horas.
DEPOIS **Art. 126 (TÍTULO VII – DAS INSTALAÇÕES OPERACIONAIS DO PRESTADOR DE SERVIÇOS, CAPÍTULO IV – DOS REQUISITOS DE INFORMAÇÃO)**
Art. 126. O prestador de serviços utilizará instrumentos permanentes de medição para gerar informações referentes à: I - vazão e volume de água captada, volume de água distribuída e de água utilizada; II - vazão e volume de esgoto na entrada da estação de tratamento de esgoto e vazão efluente da mesma. Parágrafo único. Excepcionalmente, quando utilizar meios estimativos, o prestador deverá registrar em relatório específico o método, os parâmetros e o intervalo de tempo entre medições, que não poderá superar 12 (doze) horas.

Já no **Quadro 8** observa-se que dois artigos da ARSAE-MG foram considerados para agregação a um artigo já existente da ARIS, pois se somavam com relação ao conteúdo, que tratava da forma que o usuário é classificado, de acordo

com o tipo de ligação que este possui com a rede de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário do prestador de serviços.

Quadro 8 - Exemplo de artigos agrupados

ANTES **AGERGS: Art. 54 e 55 (TÍTULO III – DAS CONDIÇÕES DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, CAPÍTULO II – DO CADASTRO)** **ARIS: Art. 155 (TÍTULO XI – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**)
(AGERGS) Art. 54. Os imóveis factíveis de ligação serão cadastrados, exclusivamente para fins estatísticos, imediatamente após a entrada em operação das redes de água e/ou esgoto de acordo com a sua categoria de uso ou finalidade de ocupação. (AGERGS) Art. 55. Os imóveis potenciais de ligação serão cadastrados, exclusivamente para fins estatísticos, de acordo com a sua categoria de uso ou finalidade de ocupação. (ARIS) Art. 155. 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 não é atendido pelo sistema público de abastecimento de água; III - o imóvel é atendido, em caráter definitivo, pelo sistema público de esgotamento sanitário; IV - o imóvel não é atendido pelo sistema público de esgotamento sanitário.
DEPOIS **Art. 33 (TÍTULO IV – DAS LIGAÇÕES E INSTALAÇÕES PREDIAIS DE ÁGUA E ESGOTO, CAPÍTULO I – DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DA LIGAÇÃO PREDIAL DE ÁGUA E ESGOTO)**
Art. 33. 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 não é atendido pelo sistema público de abastecimento de água; III - o imóvel é atendido, em caráter definitivo, pelo sistema público de esgotamento sanitário; IV - o imóvel não é atendido pelo sistema público de esgotamento sanitário. § 1º O prestador de serviços deve verificar se, nas situações em que o imóvel não é atendido pelos sistemas públicos de água e/ou esgotos, trata-se de imóvel factível ou potencial de ligação. § 2º Imóveis factíveis e potenciais serão cadastrados pelo prestador de serviços, exclusivamente para fins estatísticos, imediatamente após a entrada em operação das redes de água e/ou esgoto, de acordo com a sua categoria de uso ou finalidade de ocupação.

Etapa 3 - Regras relacionadas às instalações operacionais do prestador de serviços

A partir da constatação de que não conformidades observadas nos Relatórios de Fiscalização da ARIS não tinham correspondência nas Resoluções

vigentes da Agência, optou-se na Etapa 3 por criar novas regras que contemplassem as instalações operacionais do prestador de serviços.

A elaboração desses artigos, que passaram a compor o Título VII (Das Instalações Operacionais do Prestador de Serviços), criado para esta finalidade, foi realizada, primeiramente, a partir da análise de Relatórios de Fiscalização da ARIS, com o objetivo de identificar as situações em que se verificam a ocorrência de não conformidades.

Assim, foram detectadas as não conformidades desencadeadas pela operação e manutenção inadequadas das instalações do prestador de serviços. Essas não conformidades foram então transformadas em artigos, a fim de compelir o prestador de serviços a uma série de obrigações quanto à manutenção, organização e operação de suas instalações.

Essas obrigações foram abordadas em quatro divisões (capítulos): condições gerais, que se aplicam tanto ao sistema de abastecimento de água quanto ao sistema de esgotamento sanitário, e condições específicas a cada componente, já que possuem suas particularidades e diferentes formas de operação, além de referir-se também aos requisitos de informação. O **Quadro 9** exibe exemplos de cada uma das formas de divisão:

Quadro 9 - Exemplos das formas de divisão dos artigos relacionados às instalações operacionais do prestador de serviços

CAPÍTULO	**ARTIGO**
Capítulo I Das Condições Gerais das Instalações Operacionais	Art. 96. Aplicam-se a todas as unidades operacionais que compõem os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário a existência de: I - dispositivo de identificação em bom estado de conservação; II - dispositivos de segurança (tela, cerca, guarda-corpo, passarela, muro ou grade, para-raios) em situações que houver risco à circulação de pessoas e/ou movimentação de materiais; III - sinalização noturna; IV - extintor de incêndio.
Capítulo II Do Sistema de Abastecimento de Água (SAA)	Art. 116. A rede de distribuição de água deve ser mantida em bom estado de conservação e limpeza, com o funcionamento adequado dos registros de manobra e de limpeza. Parágrafo único. Os ramais prediais da rede de distribuição devem estar aterrados adequadamente, ficando proibida a exposição destes.

CAPÍTULO	ARTIGO
Capítulo III *Do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES)*	*Art. 124. As lagoas de tratamento não devem apresentar acúmulo de material sobrenadante e sedimentado.* *Parágrafo único. As margens e taludes das lagoas devem estar em estado adequado de limpeza, conservação e manutenção.*
Capítulo IV *Dos Requisitos de Informação*	*Art. 127. O prestador de serviços manterá as informações referentes aos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário organizadas e atualizadas, sendo obrigatório:* *I - registro da numeração do hidrômetro, de seu lacre e das datas de instalação e de verificação;* *II - croqui geral do sistema contendo a localização esquemática das unidades com suas características principais;* *III - cadastro técnico atualizado das redes, contendo localização, diâmetro, extensão e tipo de material das tubulações;* *IV - registro sobre as condições de operação das instalações dos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.*

Com relação às não conformidades observadas no sistema de esgotamento sanitário, verificou-se que estas não são tão presentes nos relatórios de fiscalização quando comparadas às fiscalizações realizadas nos sistemas de abastecimento de água. Assim, foi necessária a busca de não conformidades em relatórios e resoluções de outras agências reguladoras (ARCE e ARPE), com o intuito de reunir a maior variedade de situações de responsabilidade do prestador de serviços quanto a operação e manutenção de suas estruturas operacionais.

Para garantir que todas as constatações se transformassem em artigos, uma conferência foi feita, mas na forma inversa. Desta vez, procurou-se ligar as constatações com um ou mais dos artigos criados, com o objetivo de verificar se todas estavam enquadradas ao que está sendo disposto pelos novos artigos.

Etapa 4 - Renumeração de artigos e criação de planilha controle

Por fim, ocorreu a renumeração de artigos, seguida pela criação de uma planilha que pudesse controlar todas as alterações que foram feitas, artigo por artigo. Esta etapa consistiu em dispor os artigos na estrutura própria para um texto legal e

numerá-los, já que, devido à reordenação/inserção de artigos, diversos desses foram realocados e tiveram sua numeração alterada.

A Planilha Controle, por sua vez, tem função de facilitar a identificação do que foi alterado na Resolução da ARIS de 2011, trazendo todos os artigos em suas formas anterior e posterior à reformulação. Referida Resolução era composta por 11 títulos e 164 artigos. Apesar da inserção de novos artigos e temas, a Resolução, após sua reformulação, passa a ter 10 títulos e 148 artigos. O **Quadro 10** traz um resumo de como esses 148 estão distribuídos:

Quadro 10 - Distribuição dos Artigos na Resolução revisada (1ª versão)

TIPO DE ALTERAÇÃO	QUANTIDADE DE ARTIGOS
Nenhuma (texto original ARIS)	39
Alteração no conteúdo (artigos ARIS)	58
Artigos de outras Agências (texto original)	3
Artigos de outras Agências (texto modificado)	9
Artigos de outras Agências (texto agregado)	13
Elaboração de novo conteúdo	26
TOTAL	**148**

Etapa 5 - Análise da agência reguladora (versão final)

Após todas as alterações realizadas, a norma revisada foi encaminhada à ARIS para sua análise e contribuição em possíveis modificações. A Agência, por sua vez, solicitou a mudança de terminologias e requereu a realização de inserções e exclusões no texto, além da apresentação de questionamentos e dúvidas aos consultores. Recebidas as sugestões e críticas da ARIS, o trabalho da consultoria analisou ponto a ponto e readequou as solicitações pertinentes e apresentou justificativas para a manutenção de outras, reabrindo o diálogo com a ARIS.

Após o encaminhamento da 2ª versão revisada do normativo pela ARIS, a consultoria novamente debruçou-se em cada sugestão e ponderação realizada pela Agência, ao final encaminhando para o mesmo texto final para homologação dos trabalhos (3ª versão do normativo).

O **Quadro 11** traz alguns exemplos das mudanças ocorridas após a revisão da ARIS e suas justificativas.

Percebe-se o quão é importante a participação dos envolvidos na revisão de um normativo. A ARIS trouxe diversas considerações relevantes para o processo de aperfeiçoamento da norma, que contribuíram para uma versão final mais completa e sistêmica, passando a abordar diferentes questões que antes não estavam presentes na Resolução original ou cujo disciplinamento não era satisfatório.

Quadro 11 - Exemplos de alterações na Resolução após revisão da ARIS

RESOLUÇÃO REVISADA ENVIADA À ARIS	AÇÃO DA ARIS	JUSTIFICATIVA DA ARIS	VERSÃO FINAL DA RESOLUÇÃO
Art. 12. Em empreendimentos privados, e no caso de loteamentos públicos previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico, o prestador de serviços somente poderá assegurar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário se, antecipadamente, por solicitação do interessado, analisar sua viabilidade. Parágrafo único. Constatada a viabilidade, o prestador de serviços deverá fornecer as diretrizes para a interligação aos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário.	Remoção de "previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico" e substituição por "devidamente autorizados pelo titular dos serviços"	--	Art. 12. Em empreendimentos privados e no caso de loteamentos públicos devidamente autorizados pelo titular dos serviços, 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 a interligação aos sistemas públicos de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário. § 2º Não constatada a viabilidade, o interessado deverá arcar com os custos referentes à adequação do empreendimento para tornar viável os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
Art. 49. 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. § 1º Entende-se por áreas com restrições para ocupação um conjunto constituído de unidades habitacionais carentes de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas de forma desordenada. § 2º Nas áreas com restrições para ocupação, quando for impossível a aplicação de critérios técnicos de prestação de serviços, poderão ser adotadas pelo prestador de serviços soluções especiais, observando as seguintes considerações:	Remoção dos §§ 1º e 2º	A agência justificou que não é sua competência a definição de áreas com restrição.	Art. 49. 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.

RESOLUÇÃO REVISADA ENVIADA À ARIS	AÇÃO DA ARIS	JUSTIFICATIVA DA ARIS	VERSÃO FINAL DA RESOLUÇÃO
I - O sistema de ligação referido no *caput*, quando constituir-se ligação coletiva a título precário, terá caixa de proteção de hidrômetro padrão do prestador de serviços; II - O sistema de ligação referido no *caput*, quando ligação individualizada, terá caixa de proteção de hidrômetro padrão do prestador de serviços; III - Nas ligações de água para grupo de moradores em áreas com restrição de ocupação, o medidor de volume de água (hidrômetro) a ser instalado terá diâmetro compatível com a quantidade de famílias/economias assentadas na área.			
Art. 15. As interligações das tubulações de que trata este capítulo às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário somente serão autorizadas 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 regulamentares vigentes.	Manter “executadas” (como constava na Resolução Inicial), em vez de “autorizadas”	É responsabilidade do prestador de fazer a ligação à rede pública.	Art. 15. As interligações das tubulações de que trata este capítulo às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário 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 regulamentares vigentes.
Art. 79. 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 de vencimento.	Sugeriu-se a inserção de parágrafo único que discorresse sobre a emissão de fatura que atenda usuários com necessidades especiais (ex.: braile).	--	Art. 79. 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 de vencimento. Parágrafo único. O prestador de serviços deverá elaborar faturas que atendam a clientes com necessidades especiais, como por exemplo a impressão em braile.

II.2 Contrato de demanda garantida

II.2.1 Base referencial do normativo proposto

Nas últimas duas décadas foi intenso – e continua sendo - o processo de "municipalização"[27] dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por razões das mais diversas (entraves político-partidários, falta de investimentos por parte das concessionárias estaduais, tarifas elevadas, entre outras).

Ocorre que muitos sistemas são interligados, isto é, a captação, estação de tratamento de água (ETA) e as adutoras estão localizadas em distintos municípios, o que acarreta dificuldades operacionais para a independência desses sistemas. É o caso, por exemplo, da existência de uma ETA no município A responsável pelo abastecimento de água dos municípios A e B.

Nesse caso, o processo de "municipalização" impõe, por vezes, a necessidade de um sistema fornecer água ao outro, mediante prévio acordo de volume e preço da água. Há, indubitavelmente, uma relação jurídica complexa e traumática, com elementos de cunho técnico (limitações de volume e regularidade no fornecimento), econômico (definição do preço e de seus componentes), jurídico (direitos e deveres) e político-partidário (retaliações pela "municipalização").

Tal cenário, que se reproduz nos diferentes estados da Federação, ganha contornos ainda mais dramáticos nos locais onde os sistemas de abastecimento de água são ineficientes e incompatíveis com as demandas de água ao longo do ano.

Assim, a presente norma objetiva traçar as linhas gerais para fomentar e nortear a celebração de contratos de demanda garantida de água para e entre os sistemas de abastecimento de água (venda de água no atacado), não se confundindo com os contratos especiais com grandes fornecedores. O presente normativo destina-se para a solução das situações acima narradas, que exigem acompanhamento e, em alguns casos, a intervenção mais aguda das agências de regulação no processo de contratualização do fornecimento de água.

[27] O termo aqui é empregado para simbolizar a retomada, pelo município, da responsabilidade pela prestação dos serviços, rompendo a relação jurídica e prestacional então existente com a concessionária estadual.

Em pesquisa realizada junto aos *sites* das agências reguladoras no país, não se encontrou norma de regulação a respeito do tema em torno das diretrizes para a celebração dos contratos de demanda garantida de água no atacado.

Portanto, a base referencial é praticamente inexistente. Na doutrina especializada também o assunto não foi objeto da devida atenção.

Assim, elaborou-se o normativo com base nos princípios gerais da Lei 11.445/2007 e da ordem econômica na Constituição, buscando preservar a transparência e adequação na composição do preço ofertado, a regularidade operacional dos sistemas, a medição fidedigna dos volumes fornecidos, a necessidade de comunicação em caso de interrupção ou intermitência no fornecimento de água e as medidas de contingência e emergência, competindo à agência de regulação o papel de resguardar a ordem jurídica e evitar práticas típicas de mercados em monopólio (abuso do poder econômico e práticas abusivas na definição de preço e quantitativo).

Por fim, importa consignar que a presente relação não é subordinada ao art. 12 da LNSB[28], visto não se tratar de "serviços públicos de saneamento básico em

[28] Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.
§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:
I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;
V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.
§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:
I - as atividades ou insumos contratados;
II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
VI - as condições e garantias de pagamento;
VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;
VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;
X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra". No caso do normativo proposto, o que existe é a venda ou compra em atacado de água, geralmente entre prestadores de serviços de municípios limítrofes. Não há dois prestadores de serviços perante o usuário ou o titular dos serviços, como previsto no art. 12 da LNSB. Aqui, no artigo 12, a interdependência é na prestação dos serviços, a exemplo da existência de uma concessionária de serviços responsável pela captação, adução e tratamento de água bruta e outra pela distribuição e faturamento dos serviços perante os usuários. Nessa situação existem dois contratos com o Poder Público titular dos serviços, com diferentes prestadores.

É bem verdade que no caso concreto outros órgãos públicos poderão deter competência para reprimir abusos e práticas ilegais, a exemplo dos órgãos de defesa da concorrência. Entretanto, tal fato não afasta a competência das agências de regulação, visto que o uso das instalações (adutoras, estações de tratamento, bombas, etc.) caracterizadas como bens reversíveis exige prévia autorização do Poder Concedente, inclusive caracterizando receita acessória à concessão. Enfim, não há como afastar a competência das agências de regulação para, no mínimo, impor diretrizes mínimas aos contratos e fiscalizar a regularidade do preço e dos volumes estabelecidos pelas partes, inclusive corrigindo eventuais práticas ilegais (falhas de mercado e abuso do poder econômico). Trata-se, em suma, de dar cumprimento aos objetivos intrínsecos à regulação dos serviços de saneamento, previstos no art. 22 do marco regulatório de 2007[29].

---

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2o deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.
§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

[29] Art. 22. São objetivos da regulação:
I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
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.

Pela falta de referencial teórico, acredita-se que o normativo proposto poderá, ao longo do tempo, sofrer ajustes conforme a *expertise* das agências de regulação. Mas, para o momento atual, a minuta elaborada atende as demandas essenciais das agências, especialmente da ARIS, porque dá norte jurídico em matéria até então sem regramento algum e que tem provocado conflitos jurídicos da maior gravidade, repercutindo na regularidade da prestação dos serviços.

II.2.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

Em Santa Catarina, a ARIS regula inúmeros municípios que vivenciam problemas afetos à interdependência de sistemas com seus municípios limítrofes (vizinhos).

É o caso, por exemplo, dos municípios de Porto Belo e Bombinhas. O sistema foi concebido pela Concessionária Estadual de Águas e Saneamento (CASAN), de modo que a captação e tratamento de água localizam-se no município de Porto Belo, de onde parte uma adutora para o abastecimento deste Município e outra para o abastecimento do perímetro central do município de Bombinhas.

Inicialmente, o município de Porto Belo municipalizou os serviços na década do ano 2000, passando a operar a ETA e a fornecer água ao município de Bombinhas, então operado pela CASAN. Tal cenário ensejou grave conflito entre as partes, culminando com a celebração de contrato de demanda garantida de água, estabelecendo-se preço e volumes máximo e mínimo. Tal situação não afastou o grave conflito por demanda de água, visto a característica turística dos municípios e as limitações técnicas da ETA existente.

Em 2016 os lados inverteram-se. A CASAN voltou a operar o sistema de água de Porto Belo e em Bombinhas sagrou-se vencedora empresa privada em licitação pública para a concessão dos serviços. Nesse cenário, novamente os prestadores de serviços necessitaram celebrar contrato de demanda garantida de água, fixando-se preço justo e demanda compatível com a realidade dos dois sistemas de abastecimento de água. Agrava-se a situação visto que em Porto Belo a regulação

ser responsabilidade da ARIS e em Bombinhas da Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC)[30].

Nesse cenário, é fundamental que a agência acompanhe e balize as diretrizes mínimas para a celebração de tais contratos de demanda garantida, pois o preço repercutirá na tarifa pública e o volume será decisivo para a regularidade do abastecimento de água, reprimindo eventuais práticas abusivas.

Por isso a demanda da ARIS apresenta-se justificável e de grande relevância, especialmente quando, somados aos fatos já narrados, está-se diante de sistemas municipais com graves limitações técnicas (mananciais com baixo volume de outorga, estiagem, subdimensionamento da ETA, rompimentos constantes de tubulações, etc), onde os conflitos são graves e com repercussão direta na qualidade de vida dos usuários (regularidade no abastecimento de água).

II.2.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

O normativo elaborado é simples e de fácil compreensão. São apenas sete artigos que regem a norma de regulação, demonstrando que o intuito não é engessar a relação jurídica estabelecida entre os prestadores de serviços com compra e venda de água em atacado, mas, sim, de balizar as condições mínimas a ser estabelecidas pelas partes, permitindo o controle por parte da agência de regulação. Por isso o escopo da norma estabelecido no artigo 1º dizer respeito ao estabelecimento de "condições técnicas, econômicas e financeiras a serem observadas nos Contratos de Demanda Garantida de Água bruta ou potável celebrados entre o prestador de serviços e terceiros".

Deverão os contratos celebrados descrever, no mínimo, quais as atividades a serem executadas por cada parte contratante, os direitos e obrigações, o prazo de vigência, o preço pelo metro cúbico de água fornecido (bruta ou potável), o índice de reajuste anual, as penalidades pelo descumprimento do contrato e a especificação da demanda garantida. Da mesma forma, deverão ser expressamente identificados no

[30] Tal cenário de dependência repete-se em Santa Catarina com os municípios de Palhoça (localizada a ETA) e Florianópolis, São José e Biguaçu; Balneário Piçarras (localizada a ETA) e Penha; Itajaí (localizada a ETA) e Navegantes, entre.

contrato os responsáveis relativos aos reparos e modificações nas unidades estruturais aptas ao cumprimento da obrigação de fornecimento de água potável ou bruta, assim como especificados os eventuais investimentos e melhorias a serem realizados por cada parte contratante. Tais exigências são importantes para que não ocorrem lacunas de responsabilidade em caso de intermitência ou interrupção dos serviços.

A norma prevê que a demanda garantida poderá ser estabelecida através de quantitativos mínimos e máximos, que poderão variar conforme os períodos do ano (baixo e alto consumo). Esta situação é muito comum nos municípios com vertente turística, especialmente no litoral, onde a população no período de festas pode ser até 5 vezes superior à população fixa[31].

Para tanto, imprescindível que o contrato estabeleça as formas de monitoramento das vazões e pressões, prevendo a norma que junto aos macromedidores deverá ser instalado, sempre que possível, sistema de telemetria, devendo os prestadores e a ARIS possuir acesso *online* constante e ininterrupto.

Após a celebração do contrato de demanda, deverá o prestador de serviço vinculado a município regulado pela ARIS encaminhar à Agência cópia do contrato, bem como parecer de viabilidade técnica de fornecimento garantido de água e planilha de composição do preço contratualizado entre as partes, permitindo a ciência e controle da regularidade, continuidade, qualidade, atualidade, eficiência e segurança dos serviços contratados.

Por fim, estabeleceu-se no normativo ser competência da Agência mediar os conflitos advindos dos Contratos de Demanda Garantida de Água, respeitada sua competência legal e territorial, podendo a mesma, quando necessário, propor acordo e minutas de contratos ou aditivos para celebração entre as partes, ou, caso detenha competência em ambos os municípios objeto do contrato de demanda, determinar os volumes mínimo e máximo de água a ser fornecido e o respectivo preço a ser pago, quando as partes não cheguem a acordo em relação ao preço e demanda.

Desta forma, o normativo criado para a ARIS, apesar de novo no ambiente regulatório do setor de saneamento, é de simples compreensão e leitura, com

[31] No caso da ARIS, há forte incremento populacional no verão em São Francisco do Sul, Penha, Porto Belo, Governador Celso Ramos e Palhoça.

regramento mínimo e apto a assegurar a regularidade e continuidade da prestação dos serviços públicos, assegurada a modicidade tarifária e prevenindo o abuso do poder econômico.

II.3 Descontinuidade dos serviços de abastecimento de água

II.3.1 Base referencial do normativo proposto

Estabelece o art. 2º. Inciso XI da LNSB ser princípio fundamental da prestação dos serviços de saneamento básico a "segurança, qualidade e regularidade". Já no seu art. 43, diz a lei que "a prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais".

Resta claro nas diretrizes nacionais do setor que os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem ser contínuos, ou seja, ininterruptos, devendo ser prestados 24 horas por dia, sete dias da semana, sem paralisações e dentro dos critérios técnicos definidos pela legislação (qualidade e regularidade). É evidente que a interrupção dos serviços prestados deve ser excepcionada diante dos casos arrolados no art. 40 da Lei 11.445/2007[32] e geralmente

[32] Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:
I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;
II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;
III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;
IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e
V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.
§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.
§ 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.
§ 3º 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.

reconhecidos nas próprias normas que regem as condições gerais de prestação dos serviços[33].

A Lei 8.987/1995, que rege as concessões e permissões de serviço público, também disciplina a matéria:

> Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
> § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (...)[34]

O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) caminha no mesmo sentido das Leis 11.445/2007 e 8.987/1995:

> Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.
> Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.[35]

A parte final do parágrafo único do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor traz importante regra ao dispor ser obrigação dos prestadores de serviços públicos a responsabilização pelos danos causados aos usuários (consumidores), em evidente desenrolar da própria previsão constante do art. 37, § 6º da Constituição[36].

---

[33] São as lições de José dos Santos Carvalho Filho, para quem: "Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração. (...) é evidente que a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto, embora deva constituir a regra geral. Existem certas situações específicas que excepcionam o princípio, permitindo a paralisação temporária da atividade, como é o caso da necessidade de proceder a reparos técnicos ou de realizar obras para a expansão e melhoria dos serviços. Por outro lado, alguns serviços são remunerados por tarifa, pagamento que se caracteriza como preço público, de caráter tipicamente negocial. Tais serviços, frequentemente prestados por concessionários e permissionários, admitem suspensão no caso de inadimplemento da tarifa pelo usuário, devendo ser restabelecidos tão logo seja quitado o débito. É o caso, para exemplificar, dos serviços de energia elétrica e uso de linha telefônica. " (CARVALHO FILHO, 2014, p. 36/37)

[34] Artigo 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995.

[35] Artigo 22, parágrafo único, da Lei 8.078/1990.

[36] Art. 37, § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nesse contexto, o descumprimento do dever de prestar serviços públicos de forma contínua ganha especial relevância no setor do saneamento básico, mais especificamente no que diz respeito ao abastecimento de água, cujos transtornos pela intermitência em sua prestação acarretam evidente e direto prejuízo a cada usuário.

Entretanto, na imensa maioria dos casos as intermitências no sistema, apesar de prejudicarem a prestação dos serviços e impor a ausência de água nas residências dos usuários, não impõem danos de grande monta a incentivar que os usuários adentrem com medidas judiciais pedindo indenização pelo infortúnio, decorrente, em muitos casos, de falhas na operação dos serviços ou fragilidade das estruturas operacionais (falta de manutenção de redes, ausência de geradores nos casos de falta de energia elétrica, subdimensionamento da ETA e adutoras, etc.).

Dentro desse cenário, apresenta-se essencial que hajam mecanismos regulatórios aptos a, de um lado, permitir que os usuários sejam compensados por falhas na prestação dos serviços; e de outro, penalizar o prestador de serviços. Nesse sentido caminha o art. 29 da Lei Nacional de Saneamento Básico:

> Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:
> § 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:
> VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;[37]

Esse é o escopo do presente normativo. Estabelecer regras para a compensação dos usuários quando da descontinuidade injustificada dos serviços públicos, incentivando o prestador de serviços a adotar todos os mecanismos operacionais e tecnológicos para assegurar a continuidade dos serviços essenciais à população.

Referida norma não é nova no setor regulatório. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) já dispõe de longa data de mecanismo regulatório apto a compensar o usuário frente à descontinuidade dos serviços por ela regulados. Inclusive é possível consultar no site da ANEEL os indicadores e medições realizadas

[37] Artigo 29, §1º, inciso VII, da Lei nº 11.445/2007

ao longo de cada ano, por município brasileiro e conjunto elétrico, modelo certamente a ser seguido pelas agências de regulação na área do saneamento.

No setor do saneamento, algumas agências reguladoras já desenvolveram estudos e têm normativos nesse sentido, como é o caso da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) . Entretanto, a grande maioria das agências ainda não dispõe do referido normativo, tão somente prevendo nas condições gerais de prestação dos serviços o dever de obediência à continuidade dos serviços e os casos em que a interrupção dos mesmos é autorizada e justificada.

Assim, o referencial normativo para a elaboração da norma à ARIS partiu dos normativos existentes no setor elétrico e de saneamento básico, como acima exposto, em especial das experiências da ARSESP e ARCE.

II.3.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

Quando da interação com o corpo técnico da ARIS, foi relatada a necessidade de avançar-se na eficiência da prestação dos serviços, impondo mecanismos inteligentes para incentivar a melhoria dos serviços ofertados, especialmente em relação à continuidade e segurança no abastecimento de água. A descontinuidade dos serviços de abastecimento de água é realidade vivenciada em inúmeros municípios regulados pela ARIS, sem que existam instrumentos capazes de quantificar tal falha na prestação dos serviços e penalizar o prestador.

Nesse contexto, de pronto definiu-se a elaboração do presente normativo, tomando-se algumas premissas na sua elaboração.

A primeira delas diz respeito à necessidade do normativo não disciplinar o mesmo assunto previsto na norma de condições gerais de prestação dos serviços. Por isso o deslocamento para esta norma (de descontinuidade) de várias regras em relação à interrupção programada então existentes na Resolução Normativa 001/2011 da ARIS.

A segunda, no sentido da necessidade de prever regra de transição, isto é, o estabelecimento de lapso temporal para que os prestadores de serviços de

adequem à nova realidade regulatória, que exigirá investimentos e maior controle dos sistemas de abastecimento de água.

Como o contexto regulatório da ARIS é extremamente complexo, pois regula prestadores de serviços com realidades econômicas, operacionais e estruturais muito distintas (de pequenos departamentos de água e esgoto até grandes concessionárias estaduais – CASAN e SANEPAR), também foi solicitado pela Agência a previsão de mecanismos que possam “calibrar” as regras regulatórias advindas no normativo.

Enfim, o diagnóstico realizado junto à ARIS e a aspiração de seu corpo técnico apontaram para a criação de normativo sobre a descontinuidade dos serviços de abastecimento de água, com a previsão de procedimentos para comunicação de interrupções programadas e os critérios para compensação dos usuários quando de sua ocorrência.

II.3.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

Sem prejuízo de tudo que já foi exposto, o normativo criado à ARIS está dividido em nove capítulos (Das Disposições Iniciais, Da Interrupção dos Serviços de Abastecimento de Água, Da Paralisação, Da Comunicação das Interrupções, Do Restabelecimento dos Serviços, Do Sistema de Monitoramento da Continuidade, Das Compensações aos Usuários Afetados pelas Paralisações, Do Sistema de Informações e Das Disposições Finais), abordando temas diretamente correlatos com a continuidade dos serviços de abastecimento de água.

Deveras, buscou-se agregar num único normativo todas as situações centrais envolvendo a observância do princípio da continuidade dos serviços públicos, previsto na legislação esparsa, como antes especificado (Leis 11.445/2007, 8.987/1995 e 8.078/1990).

Para tanto, deslocou-se artigos da Resolução Normativa 001/2011 da ARIS para a presente norma, aperfeiçoando o texto com a inclusão de uma série de mecanismos de indução aos prestadores de serviços investirem em macromedição, setorização, telemetria, redução de perdas, entre outros instrumentos e ações

inerentes à implementação de um Sistema de Monitoramento da Continuidade (art. 20 da minuta – Anexo III deste Relatório Técnico).

Em relação à compensação prevista em favor do usuário, foi previsto percentual aquém daquele fixado pela ARSESP, conforme se pode constatar no quadro comparativo abaixo:

Deliberação n. 346/2012

Quantitativo de descontinuidade dos serviços	**ARSESP**
Até 6 horas	3% de desconto
De 7 até 12 horas	5% de desconto
De 13 até 24 horas	10% de desconto
De 25 até 48 horas	15% de desconto
Mais de 48 horas	25% de desconto

Normativo proposto à ARIS (art. 25 – Anexo III)

Quantitativo de descontinuidade dos serviços	**ARIS**
De 13 até 24 horas	5% de desconto
Acima de 24 horas	10% de desconto

Vê-se que os padrões validados com a ARIS são mais tênues que aqueles estabelecidos pela ARSESP, a demonstrar que aquela Agência almeja a aplicação escalonada e mais branda do normativo em Santa Catarina, justamente diante da realidade vivenciada nos municípios catarinenses (problemas graves de desabastecimento no verão em municípios litorâneos e prestadores de serviços muito distintos).

Enfim, o diagnóstico realizado aponta para a necessidade da implementação gradual e lenta do normativo pela ARIS, evitando sucessivas prorrogações pela impossibilidade do seu efetivo cumprimento, o que enseja descrédito da regulação dos serviços. Da mesma forma, o intuito final da norma não é a punição, mas, sim, induzir os prestadores à adoção de atividades e investimentos que tornem mais eficientes e seguros os sistemas de abastecimento de água.

II.4 Fiscalização dos serviços públicos regulados

II.4.1 Base referencial do normativo proposto

Como decorrência lógica do poder administrativo de regulação dos serviços públicos, devem as agências fiscalizar sua prestação para o controle do cumprimento das normas e contratos aplicáveis ao setor do saneamento. Essa mesma posição é defendida por ARAGÃO (2013, p. 337), para quem a atividade fiscalizatória das agências de regulação é inerente ao Poder Concedente e à regulação dos serviços públicos.

No caso do saneamento, trata-se do exercício de competência expressamente arrolada no art. 9º, inciso II da LNSB[38]. Nesse cenário, a norma busca justamente dar cumprimento à LNSB ao estabelecer os procedimentos do processo de fiscalização dos serviços prestados aos usuários.

Trata-se de normativo por demais conhecido no setor do saneamento, carecendo de maiores explicações em relação ao seu alcance. Aliás, a própria Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), em conjunto com a ARCE, lançaram publicação ainda em 2009 com inúmeras minutas de normas existentes no setor, dentre elas o normativo de processo de fiscalização e aplicação de penalidades[39].

No caso da ARIS, vê-se que a Resolução Normativa 002/2011 já dispunha de regramento nesse sentido, apta a revisão e aperfeiçoamentos.

O importante nesse contexto é possibilitar a tal normativo o cumprimento dos requisitos intrínsecos ao processo administrativo, ofertando-se formalismo e publicidade ao processo de fiscalização, que poderá culminar em lavratura de Auto de Infração (processo administrativo punitivo).

Esse, aliás, é um defeito dos inúmeros modelos de normativos existentes no âmbito das agências de regulação, que disciplina os procedimentos de fiscalização.

---

[38] Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

[39] Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Condições da prestação dos serviços. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Coord.); XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.). *Regulação: Normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009. p. 413.

Não resta detalhado o trâmite formal do processo de fiscalização no âmbito da agência, com seus prazos, autoridades competentes e fases devidamente especificadas.

Para tanto, é fundamental que sejam observadas as diretrizes da Lei 9.784/1999, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Em suma, mostra-se importante que o normativo traga em seu bojo a concepção dos princípios afetos ao processo administrativo, tão bem lançados ao longo do art. 2º da Lei 9.784/1999:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> I - atuação conforme a lei e o Direito;
> II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
> III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
> IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
> V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
> VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
> VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
> VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
> IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
> X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
> XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
> XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
> XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Por isso, a revisão da Resolução Normativa 002/2011 partiu da comparação com outras normativas inerentes ao processo de fiscalização no âmbito do Poder Público, mais especificamente a Instrução Normativa 14/2009 do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), que dispõe sobre os procedimentos para

apuração de infrações administrativas; e as normativas expedidas pelas agências ARSESP (Deliberação 031/2008) e ADASA (Resolução 163/2006).

II.4.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

A principal demanda da ARIS com relação à revisão da Resolução Normativa 002/2011 diz respeito ao aperfeiçoamento dos processos de instauração e encerramento de processo administrativo fiscalizatório, deixando mais claro o trâmite dos autos do processo e a separação da fase fiscalizatória da punitiva.

A ARIS não relatou nenhum problema de maior monta em relação ao presente normativo, apesar das inúmeras alterações promovidas pelos consultores em relação à versão atualmente ainda em vigência (base das readequações).

Atualmente, a Agência desenvolve muitas ações de fiscalização *in loco*, previamente agendadas e programadas, não dispondo em seu regramento as situações emergências que demandam rito próprio e mais abreviado.

II.4.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

Assim como ocorre na maioria das normas do setor de saneamento, a Resolução Normativa 002/2011 contém grave equívoco conceitual, capaz de impor confusão nos atos de fiscalização e punição.

Isso porque no trâmite previsto originariamente, as não conformidades detectadas pela agência dão margem à expedição de Termo de Notificação, fixando-se prazo para sua regularização ou apresentação de razões de defesa. Somente em casos do seu não atendimento é que surgiria a possibilidade de lavratura do Auto de Infração por parte da Agência[40].

Assim, sempre que corrigida eventual irregularidade, deverá o Termo de Notificação ser arquivado, sem a lavratura de Auto de Infração e aplicação de penalidades. Entretanto, tal praxe somente deveria ser válida para as questões de menor monta, ou seja, aquelas irregularidades que não atentam com gravidade

[40] Esse mesmo problema foi detectado no âmbito da Portaria 036/2002, da AGERSA.

perante a legislação vigente ou contra a segurança, regularidade e qualidade dos serviços. Ocorre que é comum a equipe de fiscalização se deparar com irregularidades graves, que carecem de medidas sancionatórias adequadas e proporcionais ao bem jurídico tutelado.

É o caso, por exemplo, de fiscalização que constata o fornecimento de água em vários pontos da cidade com a presença de coliformes fecais em amostras coletadas em campo, fora dos padrões da Portaria 2.914/2011 do Ministério da Saúde; ou da constatação quando da fiscalização *in loco* que os efluentes eram lançados sem qualquer tratamento no manancial receptor, em contrariedade à Resolução 430/2011 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Nesses exemplos, e nos termos do art. 10 da atual redação dada à Resolução Normativa 002/2011, a ARIS lavraria Termo de Notificação narrando o ato infracional e exigindo sua correção, que, caso regularizada (cessada sua prática), não importaria em aplicação de sanção alguma.

Para tanto, no normativo revisado propôs-se a extinção desse *modus operandi*. Em qualquer fase do processo de fiscalização, poderá a ARIS expedir Termo de Notificação para “recomendar e determinar, sem prejuízo da apuração do cometimento de infração, a adoção ou suspensão de ações ou condutas com o objetivo de regularizar não conformidades identificadas na fiscalização. ” (art. 5º, § 3º - Anexo IV deste Relatório Técnico).

Em suma, separou-se os atos de exigência de regularização da irregularidade e de apuração e imposição de sanção pelo cometimento de ato infracional. Caso o prestador de serviços tenha acatado às determinações constantes do Termo de Notificação, no prazo e nas condições estabelecidas pela ARIS, poderá a autoridade pública responsável pela Agência afastar a imputação de infração pelo prestador de serviços e, consequentemente, abster-se da lavratura de Auto de Infração, desde que não reincidente o prestador de serviços e inexista prejuízo direto aos usuários ou ao Poder Concedente, em decisão fundamentada e homologada pelo Diretor-Presidente da Agência.

O quadro abaixo exemplifica os trabalhos desenvolvidos na revisão da Resolução Normativa 002/2011, permitindo melhor visualização das alterações realizadas:

Quadro 12 – Comparação entre os textos dos normativos

ANTES **RESOLUÇÃO NORMATIVA 002/2011**
Art. 10 - O Termo de Notificação será arquivado quando consideradas procedentes as alegações do prestador de serviços ou quando atendidas as determinações e regularizadas as não conformidades, nos prazos estabelecidos no próprio Termo de Notificação, submetendo esta decisão ao exame necessário do Diretor Geral da ARIS. Parágrafo único. Caso o Diretor Geral da ARIS entenda pela lavratura do Auto de Infração, este será realizado pelo próprio Diretor Geral.
DEPOIS **NORMATIVO PROPOSTO**
Art. 5º: Art. 5º A Fiscalização Programada compreende as seguintes etapas: § 3º No Termo de Notificação, constante do Anexo III, poderá a ARIS recomendar e determinar, sem prejuízo da apuração do cometimento de infração, a adoção ou suspensão de ações ou condutas com o objetivo de regularizar não conformidades identificadas na fiscalização. § 4º O não atendimento das recomendações e determinações constante do Termo de Notificação poderá caracterizar situação agravante quando da aplicação de penalidade. ..... Art. 12. Proceder-se-á a abertura do Processo Administrativo Punitivo mediante lavratura do Auto de Infração, nos mesmos autos do processo de fiscalização, quando haja comprovação de não-conformidade na prestação dos serviços ou desatendimento das determinações nos prazos estabelecidos pela ARIS. Parágrafo único. Caso o prestador de serviços tenha acatado às determinações constantes do Termo de Notificação, no prazo e nas condições estabelecidas pela ARIS, poderá o Diretor responsável pelos serviços de saneamento básico afastar a imputação de infração pelo prestador de serviços e, consequentemente, abster-se da lavratura de Auto de Infração, desde que não reincidente o prestador de serviços e inexista prejuízo direto aos usuários ou ao Poder Concedente, em decisão fundamentada e homologada pelo Diretor-Presidente da ARIS.

Ainda, no normativo criaram-se dois processos de fiscalização: programada e eventual. Esta será realizada de ofício pela ARIS, através de denúncia realizada por terceiros ou mediante solicitação formal de órgão público, sempre que forem imputados fatos que em tese caracterizam não conformidades (art. 10. - Anexo IV deste Relatório Técnico). Já a fiscalização programada será realizada com base em cronograma estabelecido pela ARIS, com prévio aviso da data e horário da fiscalização ao prestador de serviços (art. 4º - Anexo IV deste Relatório Técnico).

O normativo também inova o texto da Resolução Normativo 002/2011. Foi inserido artigo que estabelece o formalismo nos processos de fiscalização, devendo cada atividade de fiscalização ser aberta sob número de protocolo ou controle da ARIS, em autos individualizados para cada fiscalização a ser realizada, mediante capa identificadora, com folhas sequencialmente numeradas e juntada de documentos e expedientes preferencialmente em ordem cronológica de data, observando-se, no que

couber, as regras e os princípios constantes da Lei n. 9.784/1999 (art. 3º - Anexo V do Relatório Técnico).

Ainda, deu-se nova redação ao Capítulo que disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta, ampliando a transparência em torno da sua celebração ao exigir a formalização das tratativas em autos de processo. O quadro ilustra as alterações nesse tópico:

Quadro 13 – Comparação entre os textos dos normativos

ANTES **RESOLUÇÃO NORMATIVA 002/2011**
Art. 14 - Poderá a ARIS, alternativamente à imposição de penalidade, firmar com o prestador de serviços Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, visando à adequação da conduta irregular às disposições legais, regulamentares e/ou contratuais aplicáveis. § 1º O Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta será submetido à aprovação do Conselho de Regulação da ARIS pelo Diretor Geral. § 2º As metas de compromissos objeto do referido termo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nos regulamentos e/ou contratos de concessão ou de programa da prestação de serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário descumpridas pelo prestador de serviços.
DEPOIS **NORMATIVO PROPOSTO**
Art. 16. A critério exclusivo da ARIS, o processo administrativo sancionatório poderá ser suspenso pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Agência, no intuito de solucionar as não conformidades identificadas e aprimorar a qualidade e eficiência dos serviços oferecidos aos usuários. § 1º O não cumprimento do TAC implicará, além da sanção nele prevista, na imediata reabertura do processo administrativo punitivo, com a aplicação das penalidades previstas em lei, contratos e normativas expedidas pela ARIS. § 2º Para os fins desta Resolução, entende-se por TAC o instrumento jurídico que estabelece compromissos a serem cumpridos pelo prestador de serviços no sentido de elidir as não conformidades constatadas nas ações de fiscalização, com a estipulação de obrigações e penalidades pelo seu descumprimento. § 3º Do TAC deverá constar: I – O nome e qualificação do Agente; II – A descrição, em tese, da infração à qual estaria ele sujeito; III – A condição suspensiva e a possibilidade de retomada do processo em virtude da mora ou descumprimento dos compromissos assumidos; IV – Os compromissos assumidos e as metas que deverão ser atingidas; V – Os prazos nos quais o agente se compromete a cumprir as metas assumidas; VI – Os mecanismos de monitoramento e acompanhamento dos compromissos; e VII – A declaração do agente de que assume todos os compromissos constantes do TAC; e VIII – As sanções, inclusive pecuniárias, pelo descumprimento das obrigações pactuadas. ..... Art. 17. A proposta de ajustamento de conduta poderá ser realizada pela ARIS ou pelo próprio interessado, mediante formalização e registro documental nos autos do processo administrativo, preservando-se a transparência e o controle social em torno dos procedimentos preparatórios para a celebração do Termo de Compromisso. § 1º O TAC será submetido à aprovação do Diretor-Presidente da ARIS.

§ 2º As metas de compromissos objeto do referido termo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nos regulamentos e/ou contratos de concessão da prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Por fim, inseriu-se artigo na resolução prevendo a possibilidade, em qualquer fase da fiscalização, da realização de embargo de obra ou serviço e a interdição de instalações, como medidas cautelares à segurança, regularidade e qualidade dos serviços. Tais medidas constavam erroneamente como penalidades no âmbito das Resoluções Normativas 002/2001 e 003/2011 da ARIS, sendo certo tratarem-se de medidas preventivas (e não sancionatórias) à preservação da tutela de direitos.

II.5 Penalidades ao prestador de serviços

II.5.1 Base referencial do normativo proposto

Questão por demais importante às agências de regulação diz respeito à aplicação de penalidades aos prestadores de serviços, pelo descumprimento das normas de regulação expedidas.

O pano de fundo da discussão passa pela reserva de lei para a criação de penalidades, matéria objeto de intensas discussões no país. Entretanto, a legislação setorial do saneamento estabeleceu regramento claro e correto em torno da matéria, conforme se extrai do art. 30 do Decreto federal 7.217/2010:

> Art. 30. As normas de regulação dos serviços serão editadas:
> **I - por legislação do titular, no que se refere:**
> a) aos direitos e obrigações dos usuários e prestadores, bem como às **penalidades** a que estarão sujeitos; e
> b) aos procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização; e
> II - por norma da entidade de regulação, no que se refere às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

Tal dispositivo regulamentar está em absoluta harmonia com a Lei 11.445/2007. Isto porque foi vetado o inciso XII do art. 23 da LNSB, que previa a possibilidade de expedição de norma de regulação pelas agências para a fixação de

penalidades pelo descumprimento de normas. Nas razões de veto, consignou o Chefe do Poder Executivo:

> Quanto ao mérito, registra-se que o inciso XII do art. 23 da proposição concede à entidade reguladora permissão para expedir normas relativas à imposição de penalidades pelo descumprimento de regras. Entretanto, constata-se que o Projeto de Lei não define as infrações, nem as penalidades que podem ser aplicadas. Tampouco cabe à entidade reguladora legislar a respeito, sob pena de ferir o princípio da reserva legal que limita o exercício da função punitiva do Estado somente às infrações definidas em lei, o que exclui a possibilidade de criação de infrações, ainda que administrativas, no âmbito de qualquer dos poderes do Estado que não seja o Legislativo.

Adequado o veto promovido pelo Presidente da República, em respeito ao princípio da reserva legal em matéria de criação de penalidades. No caso, não se trata de norma reguladora explicitar as situações genericamente previstas em lei, inclusive com os quantitativos sancionatórios (valor das multas), visto que a Lei 11.445/2007 não disciplinou nada a este respeito, competindo a legislação do titular dos serviços ou de criação de cada agência dispor, mesmo que genericamente, a respeito das penalidades aptas a serem aplicadas.

No mesmo sentido é a lição de ARAGÃO (2013, p. 338), para quem:

> Entendemos que a aplicação de sanções deve estar apoiada em algum dispositivo legal, ainda que genérico, ficando a graduação e a especificação das penalidades a serem normatizadas pela agência.

Portanto, a aplicação de penalidades por parte das agências de regulação está adstrita à existência de lei formal dispondo, ao menos genericamente, a respeito das penalidades passíveis de aplicação em caso de condutas tidas como infracionais, podendo as normativas regulatórias especificar a graduação e as infrações passíveis de penalização. Mas compete à lei (reserva legal) dispor quais serão estas sanções, delimitando o poder sancionador das agências de regulação.

Da mesma forma como ocorreu com o normativo sobre processo de fiscalização dos serviços, a revisão da Resolução Normativa 003/2011 partiu da comparação com outras normativas inerentes ao processo de fiscalização no âmbito do Poder Público, mais especificamente a Instrução Normativa 14/2009 do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), que dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas; e as normativas expedidas pelas agências ARSESP (Deliberação n. 031/2008) e ADASA (Resolução n. 163/2006).

Ainda, há que se observar o disposto no art. 30, I do Decreto federal n. 7.217/2010, que exige lei formal dispondo sobre os direitos e as obrigações dos usuários e prestadores, bem como as penalidades a que estarão sujeitos, em atenção ao princípio da reserva legal.

II.5.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

O normativo de penalidades existente na ARIS (Resolução Normativa 003/2011) guarda similitude com as normas existentes das demais agências de saneamento no país, fruto dos modelos inicialmente divulgados pela ABAR nas suas publicações nos anos de 2008 e 2009[41].

Entretanto, a Resolução Normativa 003/2011, quando aplicada no cotidiano de funcionamento da ARIS, mostra-se carecedora de aperfeiçoamentos, especialmente em relação ao enquadramento das infrações e à previsão de imposição de multa somente após aplicada penalidade de advertência[42]. Estabelece a Resolução Normativa 003/2011, atualmente vigente:

> Art. 17 - Na hipótese de descumprimento da penalidade de advertência, quer pela inobservância dos prazos fixados para a regularização das não-conformidades, quer pela reincidência, será aplicada multa correspondente à classificação da infração.
> Parágrafo único - Considera-se reincidência a prática de infração tipificada no mesmo dispositivo regulamentar em que haja sido apenada anteriormente, no prazo de dois anos.

Outro problema vivenciado pela ARIS diz respeito à insegurança em relação à legalidade das penalidades instituídas na Resolução Normativa 003/2011. Isto porque o Protocolo de Intenções de criação da ARIS, aprovado por lei em cada Casa Legislativa dos seus municípios consorciados, tem a seguinte redação:

---

[41] Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Condições da prestação dos serviços. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Coord.); XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.). *Regulação: Normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009. p. 413.

[42] Estabelece a Resolução Normativa 003/2011, atualmente vigente: Art. 17 - Na hipótese de descumprimento da penalidade de advertência, quer pela inobservância dos prazos fixados para a regularização das não-conformidades, quer pela reincidência, será aplicada multa correspondente à classificação da infração.
Parágrafo único. Considera-se reincidência a prática de infração tipificada no mesmo dispositivo regulamentar em que haja sido apenada anteriormente, no prazo de dois anos.

> Art. 98. Pelo descumprimento das leis, contratos e normas instituídas pela ARIS, poderão ser aplicadas as seguintes sanções aos prestadores de serviços de saneamento básico:
> I - advertência escrita;
> II - multa;
> III - suspensão de obra ou atividade;
> IV - intervenção administrativa;
> V - caducidade da concessão, permissão ou autorização.
> Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente, e serão regulamentadas por resolução do Conselho de Regulação.

A dúvida consiste em saber se a previsão constante do Protocolo de Intenções, apesar de aprovada por lei em cada ente consorciado, cumpre com a previsão constante do art. 30 do Decreto federal 7.217/2010, isto é, se possui grau de especificidade suficiente para o atendimento ao princípio da reserva legal, visto não terem sido quantificadas as penalidades no Protocolo de Intenções, mesmo que genericamente.

Não restam dúvidas de que o ideal seria, seguramente, que houvesse previsão no Protocolo de Intenções do montante a ser estabelecido de multa para as infrações de natureza leve, média e grave, delegando à normativa regulatória a especificação das infrações aptas a ensejar penalidade de multa.

Certamente tal questão será, mais cedo ou mais tarde, objeto de apreciação judicial.

II.5.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

Para tanto, foram promovidas inúmeras alterações no texto da Resolução Normativa 003/2011, tornando-se mais coerente, simples e concatenado com o normativo de fiscalização.

Como exemplo, ao invés de infrações de natureza leve, média, grave e gravíssima, passou-se a estabelecer somente os três primeiros tipos de natureza, eliminando as infrações gravíssimas e deslocando seus tipos infracionais para a infração de natureza grave. Os valores das multas foram mantidos em 0,2% do faturamento anual bruto, se a infração for de natureza leve; 0,3%, se de natureza média; e 0,4% nos casos de infração de natureza grave.

Também se inovou a norma a estabelecer um teto sancionatório, no intuito de evitar-se os desequilíbrios típicos de infrações quantificadas em percentual de faturamento, permitindo uma melhor isonomia entre os prestadores de serviços. Assim, fixou-se como teto o valor de R$ 5.000,00 nas infrações de natureza leve, R$ 15.000,00 nas infrações de natureza média e R$ 50.000,00 nas infrações de natureza grave, compatíveis com a realidade dos prestadores de serviços no âmbito da ARIS.

Importante consignar que o montante de multa não se mostra tão relevante. A questão central é o sancionamento em si, devidamente formalizado e objeto de processo administrativo escorreito. A existência de penalidade administrativa no âmbito das agências de regulação poderá fomentar e subsidiar processo administrativo de rescisão contratual por parte do titular dos serviços (caducidade no âmbito dos contratos de programa e concessão) por inadimplemento das obrigações do prestador de serviços.

Enfim, o processo punitivo no bojo da ARIS contribuirá, indiretamente, para que o prestador de serviços tenha receio da própria manutenção do contrato administrativo celebrado com o Poder Público (seja qual for o regime jurídico contratual – Leis n. 8.666/1993, 8.987/1995 e 11.079/2004), posto que a existência de penalidades poderá ensejar desdobramentos ainda mais severos ao prestador.

Da mesma forma, na revisão do normativo reordenou-se as infrações listadas ao longo dos arts. 9º, 10 e 11 (Anexo V), ora melhorando a redação do texto existente, ora deslocando a infração para outra categoria (natureza) de infração. Os quadros abaixo exemplificam as alterações:

Quadro 14 - Exemplo de artigo deslocado de grupo infracional, sem alteração de texto

ANTES **RESOLUÇÃO NORMATIVA 003/2011**
Art. 11 - É infração do Grupo 1, de natureza leve, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações: XIII - executar as obras de reparação do pavimento das vias públicas e dos passeios, reinstalar o mobiliário urbano e a sinalização viária horizontal e vertical, conforme as diretrizes, especificações técnicas e prazos estabelecidos nas normas municipais ou nos regulamentos;
DEPOIS **NORMATIVO PROPOSTO**
Art. 10. É infração do Grupo 2, de natureza média, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações:

XXI - executar as obras de reparação do pavimento das vias públicas e dos passeios, reinstalar o mobiliário urbano e a sinalização viária horizontal e vertical, conforme as diretrizes, especificações técnicas e prazos estabelecidos nas normas municipais ou nos regulamentos;

Quadro 15 - Exemplo de artigos com redação aperfeiçoada

ANTES **RESOLUÇÃO NORMATIVA 003/2011**
Art. 12 - É infração do Grupo 2, de natureza média, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações: VI - efetuar a suspensão e a religação do abastecimento de água nas economias, de acordo com os casos e prazos definidos na legislação aplicável; ..... Art. 13 - É infração do Grupo 3, de natureza alta, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações: I – restituir ao usuário os valores recebidos indevidamente, nos prazos estabelecidos na legislação aplicável ou no contrato de programa ou concessão;
DEPOIS **NORMATIVO PROPOSTO**
Art. 10. É infração do Grupo 2, de natureza média, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações: VI - efetuar a ligação, suspensão, religação ou qualquer outro serviços inerente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário nas economias, de acordo com os casos e prazos definidos em lei, contrato ou normas regulatórias; ..... Art. 11. É infração do Grupo 3, de natureza alta, sujeita à penalidade de multa, o descumprimento das seguintes obrigações: I - restituir ao usuário os valores recebidos sabidamente de forma indevida, nos prazos estabelecidos na legislação aplicável, no contrato de programa ou concessão ou nas normas de regulação;

O quadro abaixo resume a estrutura infracional da Resolução Normativa 003/2011 revisada:

	TEXTO ORIGINAL	**TEXTO PROPOSTO**
GRUPO 1 – LEVE	14 infrações	13 infrações
GRUPO 2 – MÉDIA	20 infrações	23 infrações
GRUPO 3 – GRAVE/ALTA	17 infrações	27 infrações
GRUPO 4 – ALTÍSSIMA	11 infrações	- x -
TOTAL	62 infrações	63 infrações

Outro aperfeiçoamento realizado diz respeito à aplicação da multa mesmo em casos em que não haja reincidência caracterizada, permitindo que a agência de regulação possa exercitar seu poder sancionador mais drástico (multa) diante de fatos

irregulares praticados conscientemente pelo prestador de serviços. O quadro ilustra a mudança de redação:

Quadro 16 – Comparativo do regime de aplicação de multa

ANTES **RESOLUÇÃO NORMATIVA 003/2011**
Art. 16 - A pena de advertência poderá ser imposta pela ARIS relativamente às infrações identificadas, desde que não exista sanção anterior, de mesma natureza, nos últimos dois anos. Parágrafo único - Na aplicação da penalidade de advertência será estabelecido prazo para que o prestador de serviços proceda à regularização das não-conformidades em cumprimento ao contrato de programa ou concessão. ..... Art. 17 - Na hipótese de descumprimento da penalidade de advertência, quer pela inobservância dos prazos fixados para a regularização das não-conformidades, quer pela reincidência, será aplicada multa correspondente à classificação da infração.
DEPOIS **NORMATIVO PROPOSTO**
Art. 12. A penalidade de advertência poderá ser imposta pela ARIS desde que nos 2 (dois) anos anteriores não exista sanção de mesma natureza e a infração tenha sido cometida por simples culpa do prestador de serviços. § 1º Por simples culpa compreende-se as situações em que a conduta irregular seja praticada, por omissão ou comissão, com negligência, imperícia ou imprudência do prestador de serviços, em circunstâncias que não acarretem grave prejuízo aos usuários. § 2º Deverá ser aplicada a penalidade de multa sempre que a conduta irregular do prestador de serviços tenha se dado de maneira consciente, mesmo que sem a intenção de causar prejuízos a terceiros.

Também foram promovidas algumas correções, como a eliminação do embargo de obra ou serviço e a interdição de instalações como modalidades de sanção, visto, como já dito no tópico anterior, tratam-se de medidas preventivas para o resguardo do sistema de água/esgoto e/ou a segurança de terceiros. Portanto, mantiveram-se somente as penalidades de advertência e multa.

Por fim, e a fim de resguardar a segurança jurídica, foi estabelecido que no caso de divergência quanto à definição e valoração das infrações ou quanto à correlação com as penalidades, prevalecerá o que constar na legislação específica do titular dos serviços ou nos contratos de concessão ou de programa. Atenua-se, assim, a judicialização em torno dos processos punitivos oriundos das agências de regulação.

II.6 Processo de reajuste tarifário

II.6.1 Base referencial do normativo proposto

O reajuste tarifário, assim como a revisão tarifária, são importantes instrumentos previstos na Lei 11.445/2007 a fim de manutenção do equilíbrio entre receitas tarifárias e os custos (*lato sensu*) em torno da prestação dos serviços, sem prejuízo do atendimento ao princípio da modicidade tarifária.

Ocorre que para fins de concessão de reajuste tarifário, como adiante melhor especificado, é aconselhável que sejam observadas determinadas formalidades, para que se cumprem os requisitos mínimos para seu controle por parte da sociedade.

Por mais que o reajuste tarifário tenha como essência tratar-se de um mecanismo ágil e simples de realinhamento das tarifas frente às perdas inflacionárias, sem a complexidade natural dos processos de revisão tarifária, ainda assim há que se resguardar o princípio do formalismo (que não se confunde com burocracia) para sua concessão pelas agências de regulação, em respeito à transparência e previsibilidade dos atos administrativos.

Assim, o normativo em questão objetiva delinear um rito formal para o pedido de reajuste tarifário, traçando os documentos a serem eventualmente apresentados pela prestadora de serviços e os trâmites para sua efetiva implementação.

O reajuste tarifário é assunto por demais relevante para a regulação dos serviços de saneamento. Independentemente da modelagem jurídica da prestação dos serviços públicos (pela Administração Pública ou por delegação a terceiros), é certo que o reajuste das tarifas públicas ganha importante contorno jurídico na medida em que objetiva a manutenção das receitas tarifárias frente à perda do poder de compra imposto pela inflação.

A própria Lei 11.445/2007 disciplinou a matéria ao dispor sobre o reajuste tarifário:

> 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. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.
> Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Vê-se que a LNSB reconheceu o reajuste tarifário no âmbito do setor (até porque decorrente do regime natural dos contratos administrativos), estabelecendo intervalo mínimo de 12 meses entre cada reajustamento, em harmonia com a Lei 10.192/2001 (art. 2, § 1º [43]). Além disso, a lei exigiu antecedência mínima de 30 dias para sua aplicação, permitindo prévio conhecimento por parte da sociedade.

Sobre a natureza e os contornos jurídicos do reajuste nos contratos administrativos, NIEBUHR (2013, p. 921/922) traz importantes esclarecimentos:

> O reajuste é o instrumento que se presta a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em face de variação de preço previsível, normal, lenta, paulatina, que, de certa maneira, decorre do processo inflacionário. Como dito, os custos dos contratos sofrem variação de preço ao longo do tempo, sem que ocorra nada de anormal ou extraordinário. Trata-se de efeito da inflação sobre a economia em geral, que implica variação do custo de produção das coisas postas em comércio. Ao fim de dado período, aplica-se sobre o contrato o critério de reajuste entabulado nele, com o propósito de preservar a equação econômico-financeira ou, noutras palavras, evitar que a referida variação de preço – que é previsível, normal, lenta, paulatina e, de certa maneira, decorrente do processo inflacionário – afete a relação de proporção formada à época da licitação entre os custos prospectados pelo então licitante e o valor proposto por ele.

Conclui o Autor que o reajuste é o instrumento por meio do qual a Administração antecipa-se à variação de preço que ela de antemão sabe que irá ocorrer, prevendo, no próprio edital de licitação e no contrato, critério para fazer frente a ela no intuito de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (NIEBUHR, 2013, p. 922).

Assim, o reajuste tarifário é um mecanismo de correção de tarifas obtido através do uso de algum indicador de inflação, que poderá ser ajustado por índice de eficiência definido pelo regulador (BARBOSA; FREITAS, 2008, p. 265).

[43] Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.
§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

Por certo que o reajuste tarifário é procedimento por demais simples e que não exige maiores discussões para sua implementação, justamente porque tão somente retrata a variação da inflação do período, permitindo a manutenção do valor da tarifa frente ao poder aquisitivo da moeda ao seu tempo (ajuste inflacionário).

Para os prestadores de serviços, o reajuste tarifário é a garantia de que o processo inflacionário não imporá perdas significativas nas receitas tarifárias ao longo dos anos, o que na prática permite assegurar as sobras necessárias para os investimentos no setor. Em suma, o reajustamento, muito mais do que garantir as receitas tarifárias ao prestador de serviços, preserva o equilíbrio econômico-financeiro necessário a garantir a continuidade e regularidade da prestação dos serviços.

O reajuste é apurado por indicadores calculados por entidades públicas (v.g., Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, ambos apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) ou instituições privadas com grande credibilidade no mercado (v.g., Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M, apurado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV).

No setor do saneamento básico, BARBOSA e FREITAS[44] (2008, p. 266/267) discorrem no sentido de ser mais interessante para este setor a adoção do IPCA como índice de recomposição inflacionária:

> 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 Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística – IBGE, deixando para as revisões tarifárias a tarefa 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 Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, 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 esse tipo de índice reflete o aumento médio resultante da concorrência nos mais diversos mercados da economia.

[44] BARBOSA, Andréa Campos; FREITAS, Maria Ângela Albuquerque de. Normatização Tarifária: uma contribuição para as discussões no âmbito das agências reguladoras. GALVÂO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. *Regulação: normatização da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ARCE, 2008. p. 266/267.

Deveras, o IPCA tem sido muito utilizado no setor como índice de recomposição das perdas inflacionárias, para a implementação do reajuste tarifário. Evidentemente, nada obsta a adoção de outro indicador. Inúmeros contratos de concessão adotam o IGP-M, inclusive por recomendação de órgãos de controle[45].

Muitas agências, a fim de induzir o prestador a adotar mecanismos de eficiência, atrelam a concessão do reajuste tarifário a um fator (percentual) de redução comumente denominado como "fator K" ou "fator X", que, em regra, é definido ao longo de ciclo de revisão tarifária[46]. BARBOSA e FREITAS[47] (2008, p. 267) esclarecem que:

> Por fator K entende-se o índice determinado pelo regulador na revisão periódica para estímulo à eficiência e à modicidade tarifária. Consistem 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.

São inúmeros os modelos e instrumentos regulatórios aptos a serem atrelados ao processo de reajustamento tarifário, tudo a depender da maturidade regulatória do setor.

No caso do saneamento básico, mesmo que passada uma década do marco regulatório, ainda assim é baixa a atividade normativa e, especialmente, de controle e apuração da composição tarifária praticada pelos prestadores de serviços, especialmente das concessionárias estaduais. É bem verdade que existem agências como a ARSESP, ARSAE e ARCE que já desenvolveram *expertise* nesse campo, com aprofundados estudos regulatórios sobre a composição tarifária e mecanismos de indução à eficiência. Entretanto, repita-se, não é essa a realidade no setor, ainda

---

[45] É o caso de Santa Catarina, onde os Contratos de Concessão celebrados pelas empresas privadas com os municípios de São Francisco do Sul, Penha e Camboriú possuem, por orientação do Tribunal de Contas do Estado, o IGP-M como índice de reajuste tarifário.

[46] Como exemplo, tem-se o último reajuste tarifário concedido pela ARSESP à SABESP, através da Deliberação ARSESP n. 643 de 11/04/2016: "Art. 1º Autorizar o reajuste tarifário anual de 8,4478% (oito inteiros e quatro mil quatrocentos e setenta e oito décimos de milésimo de pontos percentuais), calculado com base na variação do IPCA no período de março de 2015 a março de 2016, que totalizou 9,3864% (nove inteiros e três mil oitocentos e sessenta e quatro décimos de milésimo de pontos percentuais), descontado o fator de eficiência (fator X) de 0,9386% (zero vírgula nove mil trezentos e oitenta e seis décimos de milésimo de pontos percentuais), aplicável sobre as tarifas vigentes constantes da Deliberação 561/2015;"

[47] BARBOSA, Andréa Campos; FREITAS, Maria Ângela Albuquerque de. Normatização Tarifária: uma contribuição para as discussões no âmbito das agências reguladoras. GALVÂO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. *Regulação: normatização da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ARCE, 2008. p. 266/267.

marcado por agência em processo inicial de formação de equipes técnicas e desenvolvimento de base normativa.

Não é praxe no setor do saneamento a existência de normativos que estabeleçam o processo (rito administrativo) dos pedidos de reajuste tarifário por parte dos prestadores de serviços, de modo que se vive certo informalismo e insegurança quando do reajustamento das tarifas, o que certamente em nada contribui para o setor. Por isso o desenvolvimento do presente normativo.

Importa destacar que a matéria em torno do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, bem como de mecanismos como reajuste e revisão tarifária, contabilidade regulatória, reconhecimento de ativos, entre outros; serão objeto de estudos específicos em momento oportuno pela consultoria (Produtos IV.1; V.1; e, VI.1).

II.6.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

Do diálogo com a área técnica da ARIS surgiu a necessidade de estabelecer e padronizar um rito para o reajustamento das tarifas públicas.

Isto porque os pedidos encaminhados pelos prestadores por vezes eram incompletos, carecendo de informações e muitas vezes solicitados em caráter de urgência, para serem apreciados pela ARIS em curtíssimo tempo. Enfim, apesar da simplicidade natural do reajuste das tarifas, posto que calcado na aplicação de determinado índice inflacionário à base tarifária praticada pelo prestador, mostra-se oportuno aprimorar o regramento da matéria para o melhor trâmite de tais solicitações junto à entidade.

Da mesma forma, pleiteou a ARIS a adoção de mecanismo de indução à eficiência nos processos de reajuste tarifário, ou seja, a implementação do fator de eficiência já previsto na Resolução Normativa n. 008/2016 da ARIS quando da autorização para atualização das tarifas pelo índice inflacionário adotado.

Ainda, solicitou a ARIS que fosse reconhecida fórmula paramétrica de vários índices inflacionários para evitar as distorções oriundas da aplicação de somente um único índice para o setor do saneamento. No caso, a proposta da ARIS

era a conjugação dos seguintes índices, em fórmula paramétrica: INPC, IGP-M e IPCA.

Por fim, o normativo deveria comportar as disparidades entre os diversos prestadores de serviços, dos mais de 170 municípios regulados pela ARIS.

II.6.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

O normativo elaborado para a ARIS estabelece condições, procedimentos e metodologia de cálculo de reajuste das tarifas e dos preços públicos que deverão ser observados pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito dos municípios regulados pela agência, quando da solicitação de reajuste periódico das tarifas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por reajuste de tarifa, a norma reguladora definiu como sendo o mecanismo de atualização monetária periódica das tarifas dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mediante aplicação da fórmula constante do Anexo Único da Resolução, respeitando-se os instrumentos contratuais vigentes e o intervalo mínimo de 12 meses previsto no art. 37 da LNSB.

Vê-se que a norma resguardou o cumprimento dos contratos vigentes, que por vezes estabelecem rito próprio para o reajuste tarifário, sendo aconselhável que sejam observados em respeito ao ato jurídico perfeito, desde que compatíveis com a legislação setorial.

Consta da norma que o prestador dos serviços deverá solicitar o reajuste das tarifas mediante requerimento formal protocolado perante à ARIS, acompanhados dos documentos e das seguintes informações:

I. Cópia da publicação do último ato que concedeu majoração de tarifa (reajuste ou revisão tarifária);

II. Tabela com a estrutura tarifária em vigor;

III. Tabela com a estrutura tarifária após aplicado o índice de reajuste tarifário solicitado;

IV. Tabela em vigor dos preços públicos dos demais serviços praticados pelo prestador; e

V. Tabela dos preços públicos dos demais serviços praticados pelo prestador após aplicado o índice de reajuste tarifário solicitado.

Os documentos listados são de simples fornecimento por parte dos prestadores e somente objetivam certificar o lapso temporal de 12 meses do último reajuste tarifário (ou revisão, caso tenha sido aplicado o reajuste de forma intestina ao processo de revisão tarifária) e deixar clara a atual e futura base tarifária, evitando confusões ou desencontro de informações. A ARIS regula mais de 170 municípios em Santa Catarina, o que exige cautelas redobradas.

Conforme rito definido no âmbito da ARIS, a solicitação formal de reajustamento das tarifas é encaminhada para parecer da Diretoria de Regulação da agência, para, após manifestação do Departamento Jurídico, ser lavrada decisão pela Direção Geral, que será publicada em órgão de publicidade oficial da entidade (Diário Oficial dos Municípios – DOM/SC). Este processo (rito administrativo) deve ser concluído, segundo o normativo, preferencialmente dentro de 30 dias. Caso o pedido reste negado ou concedido parcialmente, cabe recurso administrativo ao Conselho de Regulação, no prazo de 15 dias.

Assim, trata-se de norma de simples compreensão e aplicação, mas de grande valia para a regulação do saneamento, pois esclarece o rito e as condições para o pedido e concessão de reajuste tarifário.

II.7 Processo de revisão tarifária

II.7.1 Base referencial do normativo proposto

Tema de grande complexidade e relevância para a regulação dos serviços públicos, a revisão tarifária ganha especial atenção no setor do saneamento básico, mais especificamente no âmbito dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, onde a remuneração dos serviços dá-se, quase que na totalidade dos municípios brasileiros, mediante o regime de tarifa pública.

Desta forma, a revisão tarifária é matéria objeto de especial estudo na regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, visto ser o principal instrumento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro

dos serviços prestados, seja no âmbito dos contratos de programa e concessão, seja quando prestados pela própria Administração Pública (geralmente pelas autarquias e departamentos municipais).

A norma proposta à ARIS diz respeito às condições e procedimentos para a revisão tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios regulados pela referida agência, estabelecendo, assim como realizado no normativo anterior de reajuste tarifário, o rito administrativo, prazo, documentos e as condições para a apreciação do pedido, permitindo ao prestador de serviços planejamento e previsibilidade em torno do pleito de revisão tarifária.

Assim, o normativo não adentrará em matérias que serão objeto de estudos específicos desta consultoria para com as agências de regulação, a exemplo de certificação de ativos e sua base remuneratórias, contabilidade regulatória, custo médio de capital, entre tantos outros assuntos inerentes à revisão tarifária. Enfim, outros produtos ao longo da presente consultoria abordarão com exaustão os desafios, entraves e avanços da revisão tarifária (e dos contratos) para a efetiva e ampla regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Mesmo assim, a seguir é traçado breve apanhado da Lei 11.445/2007 e de seus reflexos no setor, para que se compreenda a dimensão do normativo proposto.

Um dos objetivos da regulação previsto na LNSB (art. 22, IV) é “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”. Mais adiante, a lei exige que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, devendo-se observar, dentre outras diretrizes, “a recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência” (art. 29, § 1º).

Assim, vê-se que a regulação das tarifas públicas é mecanismo por demais caro à regulação dos serviços. Trata-se de incumbência das mais importantes estabelecidas na LNSB, especialmente para que se mantenha o equilíbrio econômico-

financeiro dos serviços (ou do contrato de concessão e de programa) e, ao mesmo tempo, seja preservada a modicidade das tarifas públicas.

E o exercício de tal mister dá-se, especialmente, através dos processos de revisão tarifária, ordinária e extraordinária, tal como definido no marco regulatório de 2007:

> 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.
> § 1ª 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 n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

O processo de revisão tarifária é marcado pela reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas. Quando decorrente de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços e que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro, é designada de revisão extraordinária e poderá dar-se a qualquer tempo. Por outro lado, quando a revisão é previamente concebida, renovando-se de tempos em tempos (ciclos tarifários), é designada de ordinária, tendo como objetivo central a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado.

Assim, o processo de revisão tarifária pode ocorrer em data previamente programada (revisão ordinária) ou sempre que determinada condição impor desequilíbrio econômico-financeiro à prestação dos serviços (revisão extraordinária). Naquele, seu escopo é mais amplo e abrange a reanálise de todos os principais elementos em torno da prestação dos serviços, inclusive as metas e os investimentos a serem alcançados. Por sua vez, a revisão extraordinária é pontual, de menor complexidade, pois objetiva corrigir o equilíbrio econômico-financeiro provocado por um ou mais fatos previamente determinados, sem a necessidade de reanálise de

metas, investimentos, custo de capital, entre tantos outros pontos que são rediscutidos no âmbito da revisão ordinária.

HARB (2011, p. 299/300) discorre a respeito da revisão tarifária no âmbito da Lei 11.445/2007:

> Do quanto exposto, partindo das premissas extraídas e fundamentadas nos dispositivos do artigo 175 da Constituição da República, de que a revisão é a categoria jurídica própria das concessões de serviço público e de que o planejamento (não bastasse ser um princípio constitucional aplicável à toda atividade administrativa) é dever jurídico nas referidas concessões, tendo em vista a finalidade legal de prestação de serviço adequado e de sua manutenção, a exigir ambos, temos, à guisa de síntese conclusiva que: a Lei nº 11.445/2007, ao traçar as diretrizes nacionais para o saneamento básico, conferiu à revisão dos contratos que têm por objeto a prestação deste serviço público, tratamento jurídico compatível com o artigo 175 da Lei Maior, ao prevê-las não só para as tarifas praticadas, como ainda para a reavaliação das condições de sua prestação, classificando-as em periódicas e extraordinárias e, especialmente, por correlacioná-la ao necessário e obrigatório planejamento, atividade esta que, de resto, recebeu também detalhado e adequado tratamento jurídico, inclusive com previsão de revisão periódica do seu resultado (planos de saneamento básico).

No setor de saneamento básico, os processos de revisão tarifária (ordinária e extraordinária) ganham atenção ímpar diante do regime tarifário predominante no setor desde o advento das concessionárias estaduais no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), como bem relatado por BARBOSA e FREITAS (2008, p. 253/254):

> 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 valo da empresa? Qual o critério para que um ativo seja incorporado, e mais, que este ativo seja definido como útil para o prosseguimento das atividades e necessidades de investimento da firma?
> A segunda consiste em determinar a taxa interna de retorno que remunere adequadamente a firma conforme os investimentos realizados. Embora a solução 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 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.

Deveras, o modelo tarifário adotado desde o PLANASA no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário (*rate of return)* é marcado pela existência de remuneração do concessionário atrelada aos encargos e receitas ao longo da concessão. Sobre tal metodologia, também tece importantes críticas GUIMARÃES (2012, p. 188):

> O método de fixação pelo custo do serviço importa estabelecer uma taxa de retorno máxima para o concessionário baseada na análise dos custos operacionais do contrato. A estipulação do valor-tarifa deve considerar a estimativa do montante destinado ao custeio da globalidade dos custos de operação do serviço (custos operacionais e financeiros), adicionando-se um percentual de retorno assegurado ao concessionário. Garante-se o lucro do concessionário a partir da mensuração da base de capital e das despesas inerentes. Esse modelo é chamado de *rate of return* (taxa de retorno) e é considerado uma modalidade de *cost plus* (método do custo de serviço).
> A fixação tarifária pelo custo do serviço, tradicional na história dos "monopólios privados" do direito norte-americano, teve por objetivo coibir a exploração dos usuários no campo de serviços monopolísticos, restringindo práticas de elevação artificial de preços, distanciados do custo real da prestação de serviços. Mas na sua prática verificaram-se problemas de assimetria informacional, além do desestímulo ao prestador no tocante à ampliação da eficiência e produtividade.
> Esses modelos, se, por um lado, propiciam segurança quanto ao retorno dos investimentos produzidos pelos concessionários, por outro, são insatisfatórios por descurar de avaliar eficiência da gestão econômica do concessionário. Há elevado risco do concessionário desligar-se de uma missão de eficiência na prestação do serviço, uma vez que a garantia da cobertura dos custos da taxa de retorno desestimula o prestador de buscar a racionalização das despesas envolvidas na concessão e a boa alocação dos recursos.

Esse é o mesmo pensar de JUSTEN FILHO (2013, p. 789), para quem:

> O modelo da tarifa pelo custo do serviço: A solução mais difundida é a fixação da tarifa pelo preço de custo. É a solução usualmente praticada no Brasil.
> Esse modelo se funda na premissa de que a tarifa visa a garantir a remuneração necessária a compensar custos diretos e indiretos, inclusive os investimentos e a margem de lucro do concessionário. Na terminologia inglesa, é comum referir-se a ele como sistema *cost-plus* ou *rate of return*.
> A tarifa reflete a relação original entre vantagens e encargos do concessionário, e a sua variação depende da equação econômico-financeiro.

Conclui o renomado jurista paranaense (JUSTEN FILHO, 2013, p. 793):

> A tarifa fundada no custo do serviço transfere para os usuários os custos excessivos, desnecessários ou equivocados realizados pelo prestador do serviço. O usuário, como condição para usufruir o serviço de que necessita,

> paga a fatura que lhe é apresentada. Não há possibilidade de interferir sobre a estrutura empresarial do concessionário para verificar se os custos são os menores possíveis.
> Isso foi transformando as tarifas de serviços públicos numa espécie de caixa preta, de composição obscura e impossível de ser revelada. Era usual uma espécie de associação entre o concessionário e poder concedente, em que a tarifa passava a subsidiar as mais diversas atividades governamentais. Nesse modelo, o concessionário ocultava seus custos e embolsava lucros substanciais, enquanto o poder concedente se apropriava de outros valores significativos por meio de parcelas agregadas ao valor tarifário.

O modelo tarifário ainda preponderante nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é o da Taxa Interna de Retorno (TIR) sobre os desembolsos realizados pela concessionária ao longo da concessão (custos e investimentos), o que representa a margem de lucro da concessionária ao longo da concessão. A principal crítica a este modelo de composição tarifária reside na necessidade de acompanhamento e fiscalização dos custos e investimentos realizados, pois há uma tendência à ineficiência operacional decorrente da irrelevância para a concessionária em obter ganhos de produtividade em favor dos usuários, na medida em que é remunerada (TIR) pelos efetivos custos e investimentos realizados.

Em contrapartida, uma das vantagens reconhecidas pelo modelo da *rate of return* é a de que proporciona segurança ao prestador de serviços, ao acarretar menores custos de capital e assegurar o reembolso das despesas da empresa e a obtenção de retorno adequado sobre o capital investido (BARBOSA e FREITAS, 2008, p. 255).

Tem-se, portanto, que tal modelo tarifário carece de permanente acompanhamento dos custos e investimentos realizados pela concessionária, impondo-se metas de eficiência e produtividade na prestação dos serviços, sob pena de descontos na margem de remuneração da concessionária (aplicação de fator de eficiência).

Justamente para fazer frente às deficiências dos modelos tarifários existentes, a Lei 11.445/2007 impôs a adoção de mecanismos de eficiência, de controle e de ganhos de produtividade em prol dos usuários, centrados na figura da entidade de regulação que deverá anualmente auditar e certificar os custos e investimentos realizados (art. 22, IV; 29, § 1º, V a VIII; 42, § 2º). Em outras palavras, as Diretrizes Nacionais do Saneamento alocam medidas de indução à eficiência dos

serviços, competindo às agências de regulação a efetivação dos instrumentos para sua mensuração, controle e fiscalização.

Como conclusão, a Lei 11.445/2007 deu nova dinâmica jurídica ao setor, aperfeiçoando a prestação dos serviços na área do saneamento e exigindo, independentemente do modelo tarifário a ser adotado, transparência, controle e eficiência na prestação dos serviços prestados diretamente ou através de delegação.

Aliás, é competência da agência a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, § único, da Lei 11.445/2007). Sobre o tema, cita-se HARB (2011, p. 297), para quem:

> Ora, se um dos objetivos da regulação é garantir o cumprimento das "metas estabelecidas" e estas se encontram definidas no plano, isto necessariamente implica no dever de revisão periódica, não só do plano (artigos 19, § 4º, da Lei n. 11.445/07 e 25, § 4º, do Decreto n. 7.217/10), como também daquela denominada pela lei de "revisão tarifária periódica" que compreenderá "a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas", objetivando "a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado" (artigo 38, I, da Lei n. 11.445/07 e 51, I, do Decreto n. 7.217/10).

Por todo o exposto, e longe de encerrar a abordagem do assunto, que será objeto de aprofundados estudos ao longo da consultoria (Produtos IV.1, V.1 e VI.1), as considerações até aqui lançadas permitem compreender a relevância do processo de revisão tarifária para o setor do saneamento, ainda marcado pela baixa regulação econômico-financeira.

Para tanto, as agências necessitam disciplinar o rito do pleito de revisão tarifária, nas suas modalidades ordinária e extraordinária, tal como realizado com o processo de reajuste tarifário. Requisitos formais para a pedido por parte do interessado, documentos necessários, prazos, possibilidade de recurso administrativo, entre tantos assuntos intrínsecos à tramitação do pleito administrativo que precisam ser definidos em normativo, evitando-se que para cada pleito haja rito próprio e distinto.

Trata-se de um primeiro passo na longa caminhada que as agências de regulação deverão desenvolver em relação à regulação tarifária, e que começa com a proposta do presente normativo.

II.7.2 Principais necessidades diagnosticadas e demandadas pela ARIS

Como já mencionado alhures, a ARIS possui cenário regulatório muito peculiar. É responsável pela regulação em 176 municípios catarinenses, dos mais diversos tamanhos e com diferentes modelos de prestação dos serviços. Na prática, a ARIS regula, no campo dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, SAMAE's, DAE's, empresas terceiradas, concessionárias privadas e concessionárias estaduais (CASAN e SANEPAR).

Em suma, é um choque de disparidades que torna ainda mais complexa a atividade de controle e fiscalização por parte da Agência de Regulação, justamente porque os prestadores de serviços possuem perfis muito distintos, desde a sua natureza jurídica (órgãos públicos, pessoas jurídicas de direito público e pessoas jurídicas de direito privado) até a estrutura de pessoal e operacional. A CASAN, por exemplo, possui unidades administrativas descentralizadas por todas as regiões do Estado, com amplo e experiente corpo funcional e grande poder de alocação de recursos, atendendo quase 200 municípios catarinenses. Em contrapartida, a ARIS regula pequenas unidades operacionais, como por exemplo em Garuva, onde a prestação dos serviços fica sob responsabilidade de órgão vinculado à Secretaria Municipal, não dispondo de estrutura operacional e *expertise* capaz de dar cumprimento a uma série de exigências postas nos normativos da ARIS (v.g., adoção de telemetria e teleatendimento através de 0800 durante 24 horas por dia).

Assim, a regulação dos serviços imposta pela ARIS deve, a todo o momento, levar em consideração a realidade díspar existente no Estado, que exige a adoção de medidas distintas perante cada prestador, sem prejuízo de observar-se regras mínimas de regulação e tratamento isonômico sempre que possível (como, por exemplo, nos municípios com contrato de programa ou concessão).

Dentro desse enfoque, a demanda da ARIS posta-se, justamente, na necessidade de balizar os ritos e procedimentos em torno dos pleitos de revisão tarifária, a fim de traçar normas que orientem e disciplinem seu trâmite no âmbito da Agência.

Atualmente, os pleitos de revisão tarifária são apresentados pelos prestadores de maneira aleatória e sem uma padronização de documentos e

informações, fazendo com que haja a necessidade da constante complementação de informações e excesso de burocracia, tudo a depender do agente responsável no momento pela apreciação do pedido. Enfim, o diagnóstico apontou para a necessidade da ARIS possuir normativo que pudesse dispor, de forma simples e clara, em relação aos requisitos para apresentação do pleito de revisão tarifária, tal como rol de documentos e informações necessárias; à tramitação do pedido internamente (órgãos que emitiram parecer a subsidiar a deliberação da autoridade pública competente) e aos prazos necessários para sua conclusão.

E a Agência já teve que apreciar pedidos de revisão extraordinária de inúmeros prestadores, sem que houvesse uma padronização de documentos e formalidades em torno do pleito, o que não é producente para a ARIS nem para o prestador de serviços. Essa falta de previsibilidade e transparência (prévia ao pleito) prejudica a apreciação do pedido pela entidade de regulação, pela ausência de definição precisa em relação ao processo de revisão tarifária.

Aliás, as revisões tarifárias ganharam relevância ímpar na ARIS. Isto porque atualmente a Agência regula quatro municípios com contratos de concessão, com previsão contratual para a realização de revisão ordinária (instaurada de ofício pela ARIS) e extraordinária (geralmente provocada pelo prestador de serviços). Vê-se que a revisão tarifária certamente ocupará relevante espaço na agenda regulatória da ARIS, especialmente quando dos ciclos de revisão ordinária.

II.7.3 Principais pontos da norma de regulação elaborada

A norma de regulação concebida em benefício da ARIS estabelece as condições e os procedimentos para a revisão das tarifas e dos preços públicos relativos aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, abrangendo todos os municípios regulados, independentemente da modalidade de prestação dos serviços públicos.

A revisão de tarifa foi conceituada, para fins de aplicação do normativo, como mecanismo utilizado para a reavaliação periódica das condições gerais da prestação dos serviços e das tarifas públicas cobradas dos usuários, ou para a reavaliação extraordinária diante de fatos não previstos e que sejam classificados

como atos externos à participação e à responsabilidade dos prestadores de serviços, sempre que alterar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos ou da própria prestação dos serviços.

Os arts. 3º e 4º da norma elaborada disciplinam os pleitos de revisão ordinária e extraordinária, respectivamente (Anexo VII deste Relatório Técnico).

A revisão tarifária ordinária objetiva a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação periódica das condições de mercado, mantendo-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e da prestação dos serviços públicos, respeitando-se as normas legais e regulatórias vigentes, bem como as condições contratuais relacionadas à prestação dos serviços em cada município regulado pela ARIS.

Previu o normativo que a revisão ordinária será instaurada de ofício pela ARIS através de edital específico para cada processo de revisão tarifária, preferencialmente a cada período de 4 anos, salvo previsão legal ou contratual em sentido contrário. Assim, reconhece-se de forma expressa o dever-poder da Agência em iniciar os processos de revisão ordinária, mesmo naquelas situações em que não haja contrato administrativo de prestação de serviços ou o mesmo silencie a respeito. Nesses casos, constará em cada edital de revisão tarifária ordinária o escopo, a metodologia, os prazos e o procedimento a ser observado pela ARIS, pelo prestador de serviços e pelos demais interessados.

Por sua vez, estebelece a norma que a revisão tarifária extraordinária destina-se a verificar, a qualquer tempo, a ocorrência de fatos não previstos ou fora do controle do prestador dos serviços, que promovam o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou da prestação dos serviços públicos, respeitando-se as normas legais e regulatórias vigentes, bem como as condições contratuais relacionadas à prestação dos serviços em cada município regulado pela ARIS.

Diferentemente do previsto na revisão ordinária, a revisão extraordinária poderá ser solicitada pelo prestador de serviços ou por qualquer cidadão, bem como instaurada de ofício pela ARIS quando identificado desequilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços que afete a modicidade tarifária ou a sustentabilidade e continuidade da prestação dos serviços públicos. Trata-se de importante avanço a previsão da possibilidade de qualquer cidadão solicitar perante a ARIS a instauração

de processo de revisão tarifária, ampliando o controle social em torno da modicidade tarifária.

Todos os pedidos de revisão tarifária encaminhados pelo prestador dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário deverão ser realizados mediante requerimento protocolado junto à ARIS, acompanhado da descrição detalhada dos eventos que motivam a revisão das tarifas e da especificação e quantificação do impacto econômico-financeiro.

O pedido de revisão tarifária extraordinária deverá ser instruído com estudo técnico de revisão das tarifas praticadas, acompanhado dos seguintes documentos e informações, no mínimo (art. 5º, § 1º - Anexo VII deste Relatório Técnico):

a) Metodologia utilizada, explicitando-se os procedimentos, as referências técnicas, as fontes, os modelos e os parâmetros de projeção utilizados;

b) Data da última revisão e reajuste tarifário, com cópia da publicação do ato que autorizou a alteração no plano tarifário;

c) Número atualizado de economias e ligações de água e esgoto, conforme o caso;

d) Número atualizado de funcionários próprios e terceirizados;

e) Número atualizado da população do município (discriminando população urbana e rural);

f) Relatório do volume faturado (m^3) de água e esgoto, mês a mês;

g) Relatório de inadimplência, mês a mês;

h) Histograma mensal das economias;

i) Relatório discriminado das receitas (direta/indiretas de água/esgoto) e despesas e investimentos (OPEX/CAPEX de água/esgoto) realizadas no período e projetadas para o período restante do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), salvo no caso de concessão pública ou gestão associada, cuja projeção deve abarcar a integralidade do prazo de vigência do contrato de concessão ou de programa;

j) Plano de Investimentos realizados e a realizar compatível com o PMSB, salvo no caso de concessão pública ou gestão associada, cuja projeção deve abarcar a integralidade do prazo de vigência do contrato de concessão ou de programa; com detalhamento das ações como aquisição de bens móveis e imóveis, equipamentos,

veículos, elaboração de projetos, execução de obras, entre outras, respeitando-se a proposta técnica e a proposta comercial;

k) Apresentação do fluxo de caixa descontado, em planilha aberta (inclusive fórmulas) em formato excel (.xlsx), discriminando-se receitas, despesas, investimento, Valor Presente Líquido (VPL) e Taxa Interna de Retorno (TIR), conforme modelo a ser definido pela ARIS;

l) Plano Tarifário vigente e tabela de serviços complementares, em planilha aberta (inclusive fórmulas) em formato excel (.xlsx);

m)Plano Tarifário proposto e tabela de serviços complementares, após a aplicação da revisão tarifária extraordinária, em planilha aberta (inclusive fórmulas) em formato excel (.xlsx);

n) Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial do exercício a partir da data da última revisão tarifária, somente para prestadores com contabilidade pública, em planilha aberta (inclusive fórmulas) em formato excel (.xlsx); e

o) Balanço Patrimonial, Demonstração dos Resultados do Exercício e Demonstração de Fluxo de Caixa do exercício a partir da data da última revisão tarifária, somente para prestadores com contabilidade comercial, em planilha aberta (inclusive fórmulas) em formato excel (.xlsx);

Vê-se que a lista de documentos e informações solicitadas é extensa e abrange relevantes dados e elementos em torno da prestação dos serviços, sem os quais os pleitos de revisão tarifária não podem ser apreciados de forma segura e precisa.

Outro ponto de destaque do normativo diz respeito à exigência dos estudos técnicos que acompanham o pleito de revisão tarifária. Dispõe a norma que devem ser subscritos por profissionais devidamente habilitados e identificados, incluindo-se os estudos de natureza contábil, econômica e jurídica.

Ainda, estabelece o normativo que a revisão tarifária deve ser concluída no prazo de 140 dias úteis, necessários para a apreciação do pedido pela Diretoria de Regulação e pelo Departamento Jurídico e a deliberação por parte da Direção Geral da ARIS. Dessa deliberação, que deve ser publicada no órgão de publicidade oficial da Agência (Diário Oficial dos Municípios – DOM/SC), cabe recurso administrativo no prazo de 15 dias para o Conselho de Regulação da ARIS.

As regras previstas nesta Resolução aplicam-se a todos os prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios regulados pela ARIS, respeitando-se, no que couber, as condições contratuais pactuadas e a legislação do titular dos serviços, em respeito à segurança jurídica.

III. CONCLUSÕES DA CONSULTORIA

A Ação I prevista no âmbito dessa consultoria objetivou criar instrumentos regulatórios inerentes à atuação das agências de regulação no ambiente advindo em 2007 com a Lei 11.445, consubstanciado na revisão e elaboração de normas para a organização de métodos e processos capazes de subsidiar as ações intrínsecas à atividade de regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com resultado desse trabalho (Ação I), e após prévio diagnóstico realizado junto às agências reguladoras, foi gerado o Produto I.1, caracterizado como um conjunto de normativos capazes de fundamentar o trabalho das equipes técnicas das agências de regulação especificadas, em temas de alta relevância social e grande complexidade técnica.

Como discorrido ao longo do presente Relatório Técnico, as carências na regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são gigantescas. Por vezes, fruto de baixas receitas financeiras auferidas pelas agências de regulação. Outras, pela fragilidade da independência decisória, oriunda de nomeações, por vezes, ainda centradas em critérios político-partidários. Soma-se, ainda, a ausência de técnicos capacitados em regulação do saneamento básico no mercado, quiçá no Poder Público. São situações não raramente encontradas nas agências setoriais no país e que acarretam em perda de qualidade e eficiência da atividade reguladora.

A situação, que já é conhecida por quem acompanha a regulação dos serviços de saneamento básico no país, revela a necessidade de criarem-se mecanismos de indução e apoio regulatório por parte do Governo Federal, mais precisamente pelo Ministério das Cidades (arts. 21, XX c/c 23, IX e § único). É claro que as agências reguladoras setoriais do Governo Federal também carecem, em diferentes níveis, de problemas próximos aos vivenciados no setor do saneamento básico. Mas é indubitável a necessidade da união de esforços entre os entes da Federação para a efetiva e eficaz regulação do setor.

E um importante papel a ser exercido pelo Governo Federal diz respeito à necessidade de atenuação dos efeitos da **fragmentação regulatória**, marcada pela

existência de diferentes normativos criados sobre o mesmo tema. Tal fenômeno decorre, como já exposto ao longo do Parecer Técnico, pela competência local (municipal) do exercício das funções de regulação do saneamento, fazendo com que se dissipe energia (tempo e recursos financeiros) em processos fragmentados de regulação, onde uma concessionária estadual, por exemplo, pode ser objeto de regulação por parte de duas, três ou mais agências reguladoras (vide o caso da CASAN, em Santa Catarina, atualmente regulada por três agências: ARESC, ARIS e AGIR).

O problema central não está no número de reguladores, mas, sim, na ausência de uma linha mestra comum de regulação no país, ou seja, da adoção de base normativa igual ou ao menos próxima entre as agências reguladoras, capaz de manter um eixo regulatório harmônico. Imagina-se, no exemplo envolvendo Santa Catarina, se cada uma das três agências houver por bem impor regras absolutamente distintas sobre contabilidade regulatória, certificação e base de remuneração de ativos, subsídios tarifários e condições técnicas de prestação dos serviços. Nesse caso, provavelmente a regulação restará frustrada, posto que, além da impossibilidade de efetivo cumprimento de muitas das regras impostas, o custo regulatório suportado pelo prestador de serviços será demasiadamente elevado e desnecessário, em descompasso com qualquer critério de razoabilidade.

Enfim, é preciso que haja certa **convergência regulatória** dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, detendo o Governo Federal competência para aglutinar esse processo em torno da construção de uma base de normativos a mais uníssona possível no país, sem que haja, evidentemente, usurpação das atribuições das agências reguladoras. Nessa proposta, as agências reguladoras mantêm incólume suas funções e competências, mas passam a contar com a cooperação de órgãos do Governo Federal no sentido de estabelecer modelos regulatórios previamente acordados com as mesmas, em processos públicos e participativos de elaboração de normativos-padrão, que serviriam de referência (uso facultativo) às agências no país. Trata-se, em suma, da materialização do federalismo de cooperação previsto no art. 23, § único da Constituição.

Aliás, outra importante conclusão extraída nessa fase da consultoria diz respeito à identidade dos problemas vivenciados e diagnosticados junto à ARIS,

AGEPAN e AGERSA. A grande maioria das demandas de normativos mostrou-se comum, isto é, uníssona entre as três Agências, o que somente ratifica a oportunidade em estabelecer-se uma política pública nacional frente aos desafios da regulação no setor do saneamento básico. Os normativos sobre “condições gerais de prestação dos serviços”, “processo de fiscalização e aplicação de penalidades”, “definição das penalidades” foram comuns às três agências. Já os procedimentos de revisão e reajuste foram comuns à ARIS e AGEPAN. Enfim, há convergência nas demandas regulatórias entre as diversas agências no país.

Outro ponto que chama a atenção é em relação ao baixo nível de transparência das entidades de regulação. Para a elaboração dos normativos foram realizadas pesquisas nos *sites* de mais de duas dezenas de agências de regulação no país, sendo lamentável a dificuldade de acesso aos normativos vigentes e a falta de sistematização por assunto de referência (palavra-chave ou tema regulado). Infelizmente, as agências reguladoras pecam no processo de transparência e acesso à informação, inexistindo ferramenta simples e ágil para acesso dos normativos existentes. Enfim, há muito que se avançar nesse ponto, que não carece de grandes investimentos por parte das entidades de regulação. Esta temática será objeto de estudo específico ao longo da consultoria contratada.

No caso específico da ARIS, os trabalhos desenvolvidos junto à agência revelaram que a mesma se encontra tecnicamente bem aparelhada, com engenheiros, economistas, administradores, advogados e contadores nos seus órgãos técnicos, muitos deles já providos em cargos efetivos. Da mesma forma, a agência detém receitas próprias e condizentes com os trabalhos a serem desenvolvidos.

Entretanto, o nível de normatização ainda é baixo na Agência, assim como também o é na AGEPAN e AGERSA. É preciso avançar nesse sentido, até porque a ARIS detém condições financeiras para a ampliação e o aperfeiçoamento dos quadros técnicos necessários para tão árdua missão: a regulação de tantos diferentes prestadores de serviços, espalhos em mais de 170 municípios atendidos pela entidade em Santa Catarina.

O grande desafio mais urgente da ARIS é, justamente, o de dar vazão às demandas regulatórias em torno da qualidade e eficiência da prestação dos serviços

e da preservação da modicidade tarifária, de modo que os processos de revisão tarifária (ordinária e extraordinária) ganham especial significado para a Agência nesse contexto.

A partir do diagnóstico traçado conjuntamente com a ARIS, foi definido o seguinte escopo de trabalho em relação aos normativos necessários para a atuação da agência:

1) Revisão da Resolução 001/2011, que fixa as condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

2) Revisão da Resolução 002/2011, que fixa os procedimentos de fiscalização;

3) Revisão da Resolução 003/2011, que fixa as penalidades aplicáveis aos prestadores;

4) Criação de norma sobre contrato de demanda garantida de água bruta ou potável pelo prestador de serviços;

5) Criação de norma sobre descontinuidade dos serviços de abastecimento de água, procedimentos para comunicação de interrupções programadas e critérios para compensação dos usuários quando de sua ocorrência;

6) Criação de norma sobre processo de reajuste tarifário; e

7) Criação de norma sobre o processo de revisão tarifária.

Sob este prisma, os normativos desenvolvidos para a ARIS certamente contribuirão em muito no processo de aperfeiçoamento da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

É bem verdade que o rol de matérias a serem normatizadas pelas agências de regulação é extenso e não se exaure com a nova base de normativos proposto à ARIS. Entretanto, o objetivo nunca foi o de exaurir o rol estabelecido no art. 23 da Lei 11.445/2007, mas, a partir dele e priorizando-se as matérias aptas a serem trabalhadas pela ARIS, desenvolver normativos que possam de fato contribuir para o aperfeiçoamento de regulação dos serviços, em consonância com as demandas afetas à realidade da Agência e sua própria capacidade de dar resolutividade às regras impostas ao setor. Nesse ponto, acredita-se que os objetivos foram alcançados.

REFERÊNCIAS BIBILIOGRÁFICAS

ALTOUNIAM, Cláudio Sarian. **Obras públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. –** 3ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2012.

BARBOSA, Andréa Campos; FREITAS, Maria Ângela Albuquerque de. Normatização Tarifária: Uma contribuição para as discussões no âmbito das agências reguladoras. in Regulação: **Normatização da prestação dos serviços de água e esgoto**. GALVÂO JUNIOR, Alceu de Castro (Coord.); XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.). Fortaleza: ARCE, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

_____. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

FREITAS, Juarez. Novo modelo de direito da regulação e desafios pós-crise global. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Coord.); XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.). **Regulação: Normatização da prestação de serviços de água e esgoto. vol II.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009.

GAETANI, Francisco; ALBUQUERQUE, Kélvia. Análise de impacto regulatório e melhoria regulatória. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Coord.). **Regulação e agências reguladoras governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: ANVISA, 2009, p.195.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Regulação do saneamento básico.** Barueri, SP: Manole, 2013.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha**. Concessão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARB, Karina Houat. A revisão da concessão do saneamento básico na Lei nº 11.445/2007. In. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.); DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. **Teoria geral das concessões de serviço público.** São Paulo: Dialética, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo. –** 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

OHIRA, Thelma Harumi; MARQUES, Rui Cunha. Eficiências dos Modelos de Gestão de Saneamento Básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo (Coord.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri/SP: Manole, 2012.

PELEGRINI, Guilherme Martins. Regulação do saneamento básico e participação pública na Lei nº 11.445/2007 – O caso da agência reguladora de saneamento e energia do estado de São Paulo (ARSESP). In. OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.); DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.).

Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana. **Saneamento básico: Estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

RIBEIRO, Wladimir António. A forma e a função: As relações entre independência, regulação e competências do regulador. In. OLIVEIRA, Caros Roberto de (Coord.); BROCHI, Dalto Favero (Coord.); GRAVINA, Carlos Roberto (Coord.). **Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARESC-PCJ**. São Paulo: Essential Idea Publish, 2016.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos administrativos.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **OECD – Relatório sobre a regorma regulatória. Brasil. Fortalecendo a governança para o crescimento.** Tradução da Casa Civil da Presidência da República. Paris: OECD Publishing, 2008.

TUROLLA, Frederico Araujo; OHIRA, Thelma Harumi; FREIRE DE LIMA, Maria Fernanda. Aspectos econômicos da normatização dos serviços de água e esgoto. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Coord.); XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.). **Regulação: Normatização da prestação de serviços de água e esgoto.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009.

UNES, Flávio Henrique *et al.* (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. A regulação e os critérios de formação da norma regulatória. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Coord.); XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Coord.). **Regulação: Normatização da prestação de serviços de água e esgoto.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009.

ANEXOS

Anexo I – Minuta da norma sobre condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Anexo II – Minuta da norma sobre condições gerais para a celebração de contrato de demanda garantida de água bruta ou potável pelo prestador de serviços

Anexo III – Minuta da norma sobre a descontinuidade dos serviços de abastecimento de água, estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas e os critérios para compensação dos usuários quando de sua ocorrência

Anexo IV – Condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades

Anexo V – Condições, procedimentos e metodologia de cálculo de reajuste das tarifas e preços públicos dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios consorciados à ARIS

Anexo VI – Condições, procedimentos e metodologia de cálculo de reajuste das tarifas e preços públicos dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios consorciados à ARIS

Anexo VII – Minuta da norma condições e procedimentos para a revisão tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios regulados pela ARIS

Imagem 1 – Reunião e lista de presença do dia 15/06/2016

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO"

DATA: 15/06/2016 | HORÁRIO: 9h30 às 17h30 | Local: Ministério das Cidades, Sala 903 – Brasília/DF

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Adir Faccio	ARIS	Diretor Geral	ADIR@ARIS.SC.GOV.BR	(48) 8488 3588	
Alceu Segamarchi Júnior	MCIDADES	Secretário Nacional de Saneamento Ambiental			
Alejandro Bontes Guerrero	CONSÓRCIO	Especialista em Regulação Econômica	ABONTES@INECON.NET	562-23693900	
Antonio Fernandes Neto	ARES-PCJ	Presidente – Prefeito de Cosmópolis			
Carla Lage Duarte	AGERSA	Técnico em Regulação de Saneamento	carla.lageduarte@gmail.com.br	28 9991633411	
Carlos Júnior Spegiorin Silveira	ATR	Presidente	GABINETE@ATR.TO.GOV.BR	63 98111 9901	
Carlos Roberto B. Gravina	ARES-PCJ	Diretor Técnico-Operacional	dto@arespcj.com.br	19 991521342	
Ciro Loureiro Rocha	ARIS	Coordenador de Normatização	CLROCHA@ARIS.SC.GOV.BR	(48) 3954 91 00	

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Magnus Caldeira	MCIDADES	Analista de Infraestrutura	MAGNUS.CALDEIRA@CIDADES.GOV.BR	61 2108 1487	
Magnus Caramori	ARIS	Coordenador Jurídico	JURIDICO@ARIS.SC.GOV.BR	48 39549100	
Marcelo Lelis	MCIDADES	Gerente de Projetos	marcelo.lelis@cidades.gov.br	(61) 2108-1114	
Marcos Fey Probst	CONSÓRCIO	Especialista em Direito para Saneamento Básico			
Marilúcia Pereira Sandim	AGEPAN	Diretora de Normatização e Fiscalização	msandim@agepan.ms.gov.br	(67) 9920-0111 3025-9544	
Nilda Ferreira Ribeiro De Carvalho	AGEPAN	Equipe técnica	nacarvalho@agepan.ms.gov.br	(67)3025 9544	
Paulo Rogério dos Santos e Silva	MCIDADES	Administrador			
Pedro Cavalcante	IICA	Especialista em Projetos de Cooperação Técnica			
Renata Helena da Silva	MCIDADES	Analista de Infraestrutura	RENATA.SILVA@CIDADES.GOV.BR	(61) 21089488	
Ricardo Martins	ARIS	Diretor de Regulação	Ricardo@aris.sc.gov.br	(48) 84884384	
Robson Gabriel De Araújo	ATR	Engenheiro			
Romélia Moreira de Souza	IICA	Especialista em Projetos de Cooperação Técnica	romelia.souza@iica.int	61 21065409	

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Magnus Caldeira	MCIDADES	Analista de Infraestrutura	MAGNUS.CALDEIRA@CIDADES.GOV.BR	61 2108 1487	
Magnus Caramori	ARIS	Coordenador Jurídico	JURIDICO@ARIS.SC.GOV.BR	48 39549100	
Marcelo Lelis	MCIDADES	Gerente de Projetos	marcelo.lelis@cidades.gov.br	(61) 2108-1114	
Marcos Fey Probst	CONSÓRCIO	Especialista em Direito para Saneamento Básico			
Marilúcia Pereira Sandim	AGEPAN	Diretora de Normatização e Fiscalização	msandim@agepan.ms.gov.br	(67) 9920-0111 3025-9544	
Nilda Ferreira Ribeiro De Carvalho	AGEPAN	Equipe técnica	nacvalho@agepan.ms.gov.br	(67)3025 9544	
Paulo Rogério dos Santos e Silva	MCIDADES	Administrador			
Pedro Cavalcante	IICA	Especialista em Projetos de Cooperação Técnica			
Renata Helena da Silva	MCIDADES	Analista de Infraestrutura	RENATA.SILVA@CIDADES.GOV.BR	(61) 21081488	
Ricardo Martins	ARIS	Diretor de Regulação	Ricardo@aris.sc.gov.br	(48) 84884384	
Robson Gabriel De Araújo	ATR	Engenheiro			
Romélia Moreira de Souza	IICA	Especialista em Projetos de Cooperação Técnica	romelia.souza@iica.int	61 21065409	

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Sílvia Hafez	AGEPAN	Equipe técnica	shafez@agepan.ms.gov.br	67. 3025-9500/9582	
Yussif Assis Domingos	AGEPAN	Diretor-Presidente			
Mauro Sérgio de Oliveira	IICA	Especialista em Licitações	MAURO.OLIVEIRA@IICA.INT	(61)2106-5490	
Lauseani Santoni	Mcidades	Gerente de Projetos	lauseani.santoni@cidades.gov.br	61 2108 1400	
LUIS FERNANDO RIGATO VASCONCELLOS	CONSORCIO		fernando.rigato@pezco.com.br	(11)3582-5509	
VINICIUS BATTISTELLI LEMOS	CONSORCIO		VINICIUS.BATTE@ORTIMALEN.com.br	(11)3582-5509	
JOÃO GERALDO FERREIRA NETO	MCidades	ANALISTA DE INFRAESTRUTURA	joao.ferreira@cidades.gov.br	(61)2108-1407	
Thaleia Abicalil	B. Mundial	Especialista Sr	tabicalil@worldbank.org	61 3329 8535	

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Cristina Costa Bernardi	IICA	Especialista em Gestão de Projetos de Cooperação Técnica	cristina.costa@iica.int	2106 5413	
Dalto Favero Brochi	ARES-PCJ	Diretor Geral	DG@ARESPCJ.COM.BR	(19) 3603.8962	
Eduardo Correa Riedel	AGEPAN	Secretário Estadual de Governo e Gestão Estratégica			
Ernani Ciríaco de Miranda	MCIDADES	Diretor	ernani.miranda@cidades.gov.br	(61) 2108-1708	
Felipe Pinto Gonçalves	AGERSA	Analista Ambiental	felipe@agersa.es.gov.br	(28) 3511-7077	
Fernando Santos Moura	AGERSA	Diretor Presidente			
Frederico Araújo Turolla	CONSÓRCIO	Coordenador Geral	FREDTUROLLA@PEZCO.COM.BR	(11) 3582 5509	
Hailton Maria Farias Vasconcelos	AGEPAN	Equipe técnica	hvasconcelos@agepan.ms.gov.br	(67) 9215-4444 (67) 3025-9522	
Heithel Souza Silva	IICA	Coordenador Técnico do IICA	heithel.silva@iica.int	(61) 2106-54.15	
João Girardi	ARIS	Presidente - Prefeito de Concórdia			
Lauseani Santoni	MCIDADES	Gerente de Projetos	lauseani.santoni@yahoo.com.br	61 [redacted] 2108 [redacted]	

Imagem 2 – Reunião e lista de presença do dia 18/07/2016

IICA INTERÁGUAS Programa de Desenvolvimento do SETOR ÁGUA

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Contrato de Prestação de Serviços n. 216013
Projeto de cooperação: IICA e Ministério das Cidades
Produto I.1 – Normativos: 1ª Oficina de Trabalho

ATA DE ASSINATURAS

Florianópolis, 18 de julho de 2016.

NOME	E-MAIL	ASSINATURA
ADIR FACCIO	ADIR@ARIS.SC.GOV.BR	
CIRO L. ROCHA	CLROCHA@ARIS.SC.GOV.BR	
Ricardo Martins	ricardo@aris.sc.gov.br	
ALEXANDRE LIMA GRAUS	alexandre@aris.sc.gov.br	
Clarice Jonz	contabilidade@aris.sc.gov.br	
MIGUEL CARAMORI	JURIDICO@ARIS.SC.GOV.BR	
MARCOS FEY PROBST	MARCOS@FPB.ADV.BR	

Imagem 3 – Reunião e lista de presença do dia 12/12/2016

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO"

DATA: 12/12/2016 | HORÁRIO: 13h30 às 18h | Local: Ministério das Cidades, Sala 903 – Brasília/DF

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
CIRO L. ROCHA	ARIS-SC	COORDENADOR DE NORMATIZAÇÃO	CLROCHA@ARIS.SC.GOV.BR	48-39549100	
RICARDO MARQUES	ARIS-SC	DIRETOR DE REGULAÇÃO	RICARDO@ARIS.SC.GOV.BR	48 39549100	
ADIR FACCIO	ARIS-SC	DIRETOR GERAL	ADIR@ARIS.SC.GOV.BR	48 98488.3588	
ALINE MARIA B. CUSTÓDIO	REINTRA	CONSULTOR	aline.reintra@gmail.com	85986882975	
Tatiana Puiovani	AGERSA	Diretor Técnico II	tatiana.agersa@gmail.com	28 3511.7077	
ALEXANDRE BONTES	CONSÓRCIO		ABONTES@INECON.NET	5621369100	
PETER CHEUNG	CONSÓRCIO		PETER@OPTIMALE.COM.BR	67 98158 5802	
MAGNUS CALDEIRA	SNSA	ANAL. INFRA.	MAGNUS.CALDEIRA@CIDADES.GOV.BR	2108 1487	

MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Renata Silva	MCID	Analista	Renata.silva@cidades.gov.br	(61) 2108 1488	
MARCELO DE PAULA LELIS	MCIDADES	Gerente	marcelo.lelis@cidades.gov.br	2108-1114	
Lauseani Santoni	MCidades	Gerente	lauseani.santoni@cidades.gov.br	21081400	
Marilucia Sandrin	Agepan	Diretora Saneamento	msandrin@agepan.ms.gov.br	67 9 99920011	
Romelia Souza	IICA	especialista projetos	romelia.souza@iica.int	61 21065409	
CRISTINA COSTA	IICA	Esp. Projetos	cristina.costa@iica.int	2106-5413	
FREDERICO ARAUJO TUROLLA	PEZCO	SOCIO	FREDTUROLLA@PEZCO.COM.BR	11 35825509	
FILIPE R. DO VALE	MCID	ESTAGIARIO	FILIPE.VALE@CIDADES.GOV.BR	2108-1966	FILIPE

INECON
FEY PROBST & BRUSTOLIN
Advocacia
REINFRA
Consultoria
pezco
ECONOMIC AND BUSINESS INTELLIGENCE
MACROCONSULTING