

FUNDAÇÃO DE ESCOLA DE GOVERNO – ENA  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE/SC  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO NAS  
CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Rogério Loch

Multiformidade regulatória sobre uma Companhia Estadual de Saneamento Básico – o Caso  
de Santa Catarina

Florianópolis

2013

Rogério Loch

Multiformidade regulatória sobre uma Companhia Estadual de Saneamento Básico – o Caso de Santa Catarina

Monografia submetida ao Curso de Especialização Lato Sensu em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo – ENA e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC.

Orientador: Alceu de Castro Galvão Júnior

Florianópolis

2013



**NOME DO ALUNO**

**TÍTULO TCC**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador: \_\_\_\_\_

Doutor Nome

Instituição

Coordenação Acadêmica \_\_\_\_\_

Claudia Regina Castellano Losso  
Fundação Escola de Governo ENABrasil

**Florianópolis, 22 de agosto de 2013.**

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCE/SC, e desenvolvido pela Escola de Governo Fundação ENA .

**Título da Monografia:**

---

**Aluno (a):**

**Orientador:**

## RESUMO

O Setor do Saneamento Básico no Brasil está diante de significativas mudanças, advindas da edição da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/07), que estabeleceu o marco regulatório setorial.

A introdução da figura da Agência Reguladora, com missão de estabelecer padrões, normas, garantir o cumprimento das condições e reprimir o abuso do poder econômico alterou a forma de atuar dos prestadores de serviço.

Em Santa Catarina, ao contrário do que vem acontecendo das demais regiões do país, houve uma proliferação de Agências, implicando no fato de um mesmo prestador ser regulado por mais de uma entidade. Esse é o caso da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan.

A universalização do acesso é princípio fundamental emanado na Lei do Saneamento. O alcance desse objetivo depende, também, dessas Companhias Estaduais, tanto pela *expertise* que desenvolveram ao longo de suas existências, como pelo fato de operarem em Municípios sem viabilidade econômico-financeira para tal.

Surge, assim, a necessidade de avaliar as implicações e possibilidades da regulação do mercado em que atua a Casan ser de responsabilidade de 3 (três) Agências, bem como a capacidade dessas Entidades cumprirem seus objetivos. A uniformização das normas de regulação, bem como aspectos operacionais e comerciais da própria prestação são analisados com objetivo de verificar a garantia da eficiência dos serviços disponibilizados aos usuários, bem como a viabilidade da continuidade dos serviços prestados segundo as condições regulatórias impostas.

**Palavras-chave:** Saneamento Básico. Agências Reguladoras. Casan. Regulação. Normatização.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>PRESTAÇÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO .....</b>	<b>17</b>
3.1	PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	17
3.1.1	<b>Por Companhias Estaduais de Saneamento Básico.....</b>	<b>17</b>
3.1.2	<b>Prestação Regionalizada.....</b>	<b>18</b>
3.2	REGULAÇÃO.....	19
3.2.1	<b>Considerações Preliminares.....</b>	<b>19</b>
3.2.2	<b>Normatizações.....</b>	<b>22</b>
3.2.3	<b>Agências Reguladoras.....</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>PRESTAÇÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS EM SANTA CATARINA.....</b>	<b>33</b>
4.1	PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	33
4.1.1	<b>Panorama Feral do Estado.....</b>	<b>33</b>
4.1.2	<b>Casan.....</b>	<b>35</b>
4.2	REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	37
4.2.1	<b>Agesan.....</b>	<b>37</b>
4.2.2	<b>Agir.....</b>	<b>40</b>
4.2.3	<b>Aris.....</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>IMPLICAÇÕES DE MAIS DE UMA AGÊNCIA REGULAR A CASAN.....</b>	<b>48</b>
5.1	COMPARATIVO DE NORMAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	48
5.2	ASPECTOS OPERACIONAIS.....	54
5.3	QUESTÃO TARIFÁRIA.....	56
<b>6</b>	<b>PERSPECTIVAS DE EFICIÊNCIA E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA CASAN.....</b>	<b>62</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>69</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa dos Municípios regulados pelas Agências Reguladoras Agesan, Aris e AGIR e cujo prestador dos serviços é a Casan.....	15
Figura 2 -	Organograma da Agesan.....	38
Figura 3 -	Organograma da Agir.....	42
Figura 4 -	Organograma da Aris.....	46

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 -	Índices de atendimento de Água e Esgoto no Brasil.....	8
Quadro 2 -	Comparativo das Normas de Regulação.....	60

## 1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico passou a vivenciar novas e melhores perspectivas a partir da edição da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/07), que estabeleceu o marco regulatório setorial.

O referido diploma legal definiu o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Em função das características da prestação dos serviços, da disponibilidade de literatura e da própria atuação da atividade regulatória, esse trabalho tem enfoque nos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, tema bastante representativo.

Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS<sup>1</sup>, mostrados no quadro a seguir, apresentam os valores médios dos índices de atendimento para todo o conjunto de prestadores de serviços participantes da pesquisa em 2010, distribuídos segundo as regiões geográficas e a média do Brasil.

Quadro 1 – Índices de atendimento de Água e Esgoto no Brasil

Regiões	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos gerados (%)
	Água		Coleta de esgotos		
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total
	(IN <sub>055</sub> )	(IN <sub>023</sub> )	(IN <sub>056</sub> )	(IN <sub>024</sub> )	(IN <sub>046</sub> )
Norte	57,5	71,8	8,1	10,0	22,4
Nordeste	68,1	87,1	19,6	26,1	32,0
Sudeste	91,3	96,6	71,8	76,9	40,8
Sul	84,9	96,0	34,3	39,9	33,4
Centro-Oeste	86,2	95,3	46,0	50,5	43,1
Brasil	81,1	92,5	46,2	53,5	37,9

Fonte: SNIS, 2010.

IN<sub>023</sub> - Índice de atendimento urbano de água

IN<sub>024</sub> - Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água

IN<sub>046</sub> - Índice de esgoto tratado referido à água consumida

<sup>1</sup> O SNIS é um sistema que reúne informações e indicadores sobre a prestação dos serviços de água, esgotos e manejo de resíduos sólidos provenientes de uma amostra de prestadores que operam no Brasil. O Sistema organiza-se em dois módulos, sendo um sobre os serviços de água e esgotos (AE) e outro sobre os serviços de manejo de resíduos sólidos (RS).

IN<sub>055</sub> – Índice de atendimento total de água

IN<sub>056</sub> - Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água

Observa-se que os índices de atendimento com rede de água são superiores aos de coleta e tratamento de esgoto, fruto dos investimentos das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), formadas à época do Planasa<sup>2</sup>, no início dos anos 1970.

Essas CESBs buscam o atingimento de ganhos sociais e econômicos dentro de um setor caracterizado por falhas de mercado e pela presença de custos fixos elevados, associados a investimentos em capital de utilização altamente específicos à própria atividade, configurando-se um monopólio natural.

Nesse cenário, a viabilidade da prestação dos serviços de saneamento básico ocorre na presença de economias de escala e escopo, o que só é possível quando os serviços são prestados por uma única empresa.

As CESBs são responsáveis pelo atendimento de 80,4% dos municípios para abastecimento de água e 58,6% para esgotamento sanitário. Em termos de população urbana, esses percentuais são de 74,3% para abastecimento de água e 69,9% para esgotamento sanitário (MCIDADES, 2010).

Durante o Planasa, os contratos de concessão firmados entre as companhias e os municípios por trinta anos não estabeleceram metas, padrões, e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários. Desta forma, as próprias empresas definiram regras de operação e comercialização dos serviços, fixação de tarifas, o que permitiu o desenvolvimento da chamada cultura da auto-regulação. Somente com o advento da Lei Federal nº 11.445/07 é que foi estabelecida a regulação para a prestação dos serviços, por meio de Entidades Reguladoras, que devem ser dotadas de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

---

<sup>2</sup> O Plano Nacional de Saneamento – Planasa (1970 – 1986) tinha o objetivo de desenvolver uma política para o setor. Embora nunca tenha atingido 1% do PIB, conseguiu ampliar entre os anos 1970 e 1980, de 54,4% para 76% o número de domicílios com fornecimento de água da rede pública e de 22,3% para 36% o número de domicílios com instalação sanitária de uso exclusivo. Fonte: SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Por uma política de saneamento básico: A evolução do setor no Brasil**. 2004. Disponível em: <[www.achegas.net/anteriores.htm](http://www.achegas.net/anteriores.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2013. Institucionalizado pelo Decreto-Lei nº 949 de 1969, incentivou os municípios a concederem os serviços às companhias estaduais de saneamento.

Nos objetivos dessas Entidades, segundo o art. 22 dessa mesma Lei, está o estabelecimento de normas e padrões para a prestação dos serviços, além da fixação de tarifas e acompanhamento do cumprimento dos planos de saneamento.

Importante frisar que compete ao titular dos serviços públicos de saneamento básico a definição do ente regulador, nos termos do art. 9º, inc. II da Lei Federal nº 11.445/07. Em função disto, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs, que operam várias delegações, podem estar sujeitas à regulação por diferentes Agências Reguladoras, como no caso da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan.

Nesse contexto, pode haver dificuldade de cumprimento da prestação regionalizada, cujas características estão definidas no o art. 14 do Marco Regulatório:

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:  
I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;  
II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;  
III - compatibilidade de planejamento.

Trata-se de instrumento para viabilizar a aplicação dos requisitos regulatórios previstos na Lei, de modo a compatibilizar uniformidade, planejamento e prestação de serviço nessas localidades, permitindo:

- aplicação de técnicas de benchmarking entre as diferentes delegações e/ou prestadores de serviços;
- redução da assimetria de informações;
- redução dos custos diretos da atividade regulatória (Agência estadual ou consorciada);
- redução dos custos indiretos da atividade regulatória para o Prestador de Serviços (estadual) – adequação a normas e procedimentos;
- adoção das melhores práticas regulatórias.

A política tarifária é o aspecto mais relevante a ser debatido em cenário com mais de uma Agência Reguladora atuando sobre o mesmo prestador.

A grande discussão, em termos de tarifa, reside na prestação regionalizada, pois o inc. II do art. 14, citado anteriormente, define a uniformidade da remuneração da prestação.

A partir do momento em que mais de uma Entidade Reguladora regule um mesmo prestador, podem estar criadas condições em que essa uniformidade não aconteça, pois o estabelecimento de tarifas, e de metodologias de aplicação dessas tarifas, é atividade regulatória e autônoma desses Reguladores, podendo, sob certas condições, não se configurar para o operador a prestação regionalizada.

Em tempo, pode haver dificuldade operacional do prestador de executar a cobrança de tarifas com valores e modelos específicos fixados pelas Agências Reguladoras. O próprio sistema de informática pode não comportar os critérios estabelecidos, gerando, inclusive, custos extras para a prestação dos serviços. Por exemplo, o controle do setor comercial do prestador pode ficar comprometido pela necessidade de compatibilizar mais de uma forma de cobrança para um mesmo serviço, quer em termos financeiros, em função da partição de vazões de consumo, quer em termos da forma de apresentação das faturas aos clientes.

Atrelado à política tarifária, está o caso do subsídio cruzado.

No transcorrer de suas atividades, as CESBs operavam serviços em municípios superavitários e deficitários. Os primeiros são, a critério da operadora, os que podem pagar uma tarifa acima dos custos. O excesso de receita é então transferido como subsídio cruzado para os municípios deficitários, que são considerados pela operadora como aqueles que não podem pagar uma tarifa que cubra seus custos. Portanto, o sistema, como um todo, fica viabilizado com esse verdadeiro encontro de contas.

A atuação das Agências Reguladora em relação às tarifas aplicadas a cada sistema, individualmente, pode ocasionar desequilíbrio nessa sistemática que perdura desde a criação do Planasa, colocando em xeque a existência das próprias CESBs.

Contudo, deve-se considerar o papel fundamental que as companhias estaduais de saneamento desempenham na operação do setor no Brasil, haja vista a representatividade da parcela da população que atendem, conforme dados citados anteriormente, o que as coloca como importante ator na busca pela universalização do acesso, estabelecido no art. 2º do Marco Regulatório.

Os investimentos realizados nos serviços de água e esgotos no Brasil, segundo a totalização dos participantes do SNIS em 2010, por tipo de contratante, foi de R\$ 8,9 bilhões, superando em R\$ 1,1 bilhão os investimentos de 2009, o que representa um incremento de 13,9%. Vale observar que em 2009 havia ocorrido melhor incremento relativamente a 2008, igual a 40,0%. Do total de 2010, as CESBs foram responsáveis por 80,2% dos investimentos.

Portanto, embora o valor absoluto dos investimentos tenha aumentado de 2009 para 2010, o ritmo de crescimento teve redução significativa. Manteve-se, entretanto, o ótimo patamar de crescimento dos últimos anos, já que se comparando o montante de 2010 com aquele realizado em 2007, o incremento total é de 111,6%.

No entanto, muito ainda deve ser investido para alcançar a universalização do acesso, conforme previsto no art. 2º da Lei Federal nº 11.445/07.

Nos termos do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab (2013), há necessidade de investimentos de 262 bilhões em expansão e reposição em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Brasil, a serem investidos até 2030.

A partir desses dados é possível concluir que o volume anual necessário com vistas a universalizar o acesso é bastante superior ao praticado, o que demanda políticas públicas pujantes para cumprir os planos de saneamento, inclusive com a participação do capital privado.

De acordo com o Instituto Trata Brasil<sup>3</sup> (2008), se os investimentos em saneamento continuarem no mesmo ritmo, apenas no ano de 2122 todos os brasileiros teriam acesso a esse serviço básico.

No plano subnacional, o art. 19 da Lei Federal nº 11.445/07 exige que os titulares elaborem seus planos de saneamento, instrumentos de planejamento que estabelecem diretrizes para a prestação dos serviços públicos de saneamento e metas e objetivos para a universalização. Podem ser qualificados como ferramentas de sustentabilidade e de viabilização de recursos, uma vez que prevêm ações a serem executadas no longo prazo, procurando oportunizar o acesso de toda população ao saneamento básico. Ressalta-se,

---

<sup>3</sup> O Instituto Trata Brasil é uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – que tem como objetivo coordenar uma ampla mobilização nacional para que o País possa atingir a universalização do acesso à coleta e ao tratamento de esgoto

contudo, a possibilidade de haver soluções individuais na ausência de redes públicas de saneamento básico.

A cultura do planejamento de longo prazo precisa ser assimilada pelo setor, até porque a carência de recursos e o grande volume de investimentos a serem executadas somente serão compatibilizados em períodos que abrangerão diversos mandatos de chefes do poder executivo, que deverão considerar os planos na definição de seus programas de governo, sem perder o foco na busca equilibrada da universalização do acesso, contribuindo para a superação das desigualdades sociais que assolam o país.

Nesse sentido, importância deve ser dada a viabilidade técnica e econômico-financeira, que é questão indispensável para demonstrar a exequibilidade e a sustentabilidade das ações propostas.

A mesma Lei estabelece que os planos devem ser revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Portanto, o processo de elaboração do plano tem como objetivo a formulação de um instrumento técnico orientador das políticas de saneamento básico, buscando transformar a realidade social por meio da universalização dos serviços públicos de saneamento, garantindo sua qualidade, a integração das ações, a participação e o controle social, assegurando os princípios da saúde pública e mantendo a qualidade de vida integrada ao meio ambiente.

Em função do volume de investimentos que vem sendo aplicado no setor, e do considerável valor que ainda precisa ser investido, as Agências Reguladoras aparecem como atores importantes para garantir a correta eficácia dos investimentos e o alcance dos objetivos definidos no art. 22 da Lei Federal nº 11.445/07, *in verbis*:

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;

A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) estabelece a designação da entidade de regulação e de fiscalização como validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

O mesmo diploma (art. 23) disciplina às entidades reguladoras a edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, abrangendo aspectos relativos à: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

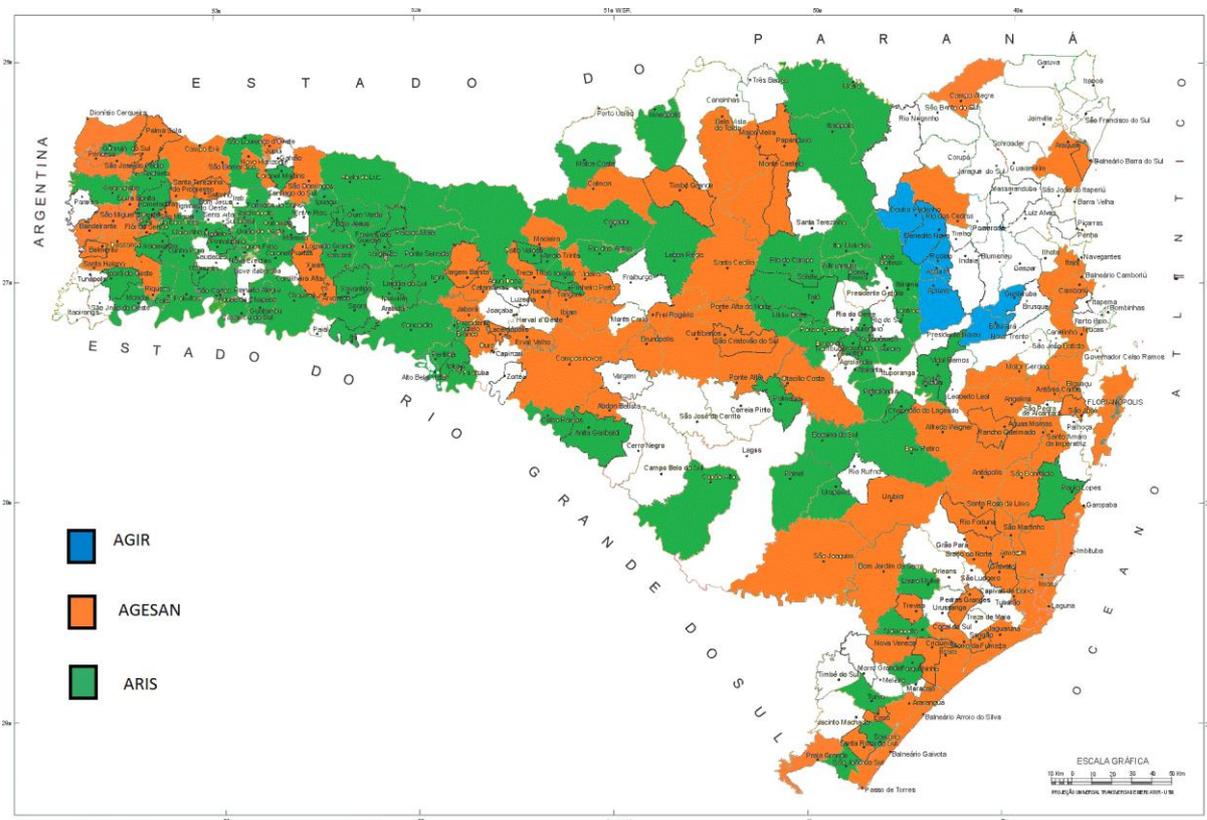
E ainda, para que a atividade regulatória esteja revestida de diversas formas de atuação, a citada Lei define, no art. 14, inc. II, que a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração. É o caso das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, desde que atendam todos os requisitos elencados no art. 14, caracterizando, assim, a prestação regionalizada.

No entanto, em Santa Catarina, foram constituídas várias Agências Reguladoras para o setor de saneamento, cada qual com padrões e normas próprias e atuando, inclusive, sobre um mesmo prestador de serviços, no caso da Companhia Estadual de Águas e Saneamento - Casan, o que interfere na uniformidade citada anteriormente.

Atualmente, são 3 (três) Agência Reguladoras que atuam em municípios nos quais a Casan é a prestadora dos serviços: A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina – Agesan, a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS e a Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do médio vale do Itajai – AGIR.

O mapa a seguir demonstra a área de atuação de cada uma dessas Agências no Estado de Santa Catarina, nos municípios onde a Casan é a Operadora.

Mapa 1 – Municípios regulados pelas Agências Reguladoras Agesan, Aris e AGIR e cujo prestador dos serviços é a Casan.



Fonte: Páginas das Agências na internet.

Significa que o cenário é composto por diferentes entidades que regulam o mesmo prestador, editando parâmetros diferentes e gerando dificuldades, tanto na regulação, como no controle do Estado.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é analisar as implicações e possibilidades de várias Agências Reguladoras atuarem sobre um mesmo prestador de serviços no setor de saneamento básico em Santa Catarina, assim como avaliar de que maneira isso impactará na efetividade da prestação regionalizada.

## 2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

No presente trabalho será utilizada a pesquisa bibliográfica-documental. O trabalho do pesquisador está voltado para os registros escritos existentes sobre o universo da questão.

Esse tipo de pesquisa lida com o caminho teórico e documental já trilhado por outros pesquisadores e, portanto, afinado com os propósitos da atividade de pesquisa, de modo geral. Compreende dois momentos.

Primeiro: o de compilação do material disponível em livros, revistas, dissertações e teses, publicações avulsas, site na internet etc.

Segundo: o de fichamento, que consiste no registro das observações consideradas pertinentes pelo pesquisador, na leitura e análise do material pesquisado.

A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir das referências teóricas publicadas e comentadas. Ela pode ser independentemente ou como parte de outros tipos de pesquisa.

Já a pesquisa documental utiliza a mesma técnica, porém com documentos não publicados.

Para utilização desse método citado, a pesquisa será feita com base das bibliografias indicadas nas referências do presente estudo, todas existentes na Biblioteca Nereu Correa, do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, tanto os livros, quanto os periódicos.

Além disso, também serão consultados sites da internet.

A pesquisa utilizará o método dedutivo, que parte de uma proposição universal ou geral para atingir uma conclusão específica ou particular.

Para Pasold (2000, p.92), o método dedutivo pede a

[...] seleção prévia de uma formulação geral que será sustentada pela pesquisa e, por conseguinte, terá tal dinâmica exposta em seu relato de pesquisa [...]. A sua utilização sofre um claro condicionamento do direcionamento que o pesquisador vai conferir ao [...] tema que foi anteriormente estabelecido, ou seja, ele tem uma prévia concepção formulativa sobre o objeto de sua investigação.

Em uma pesquisa científica, muitas vezes o pesquisador estabelece seu raciocínio de forma com que as primeiras considerações acerca do problema sejam consideradas universais ou gerais para, em seguida, analisar o problema de forma específica ou particular.

### **3 PRESTAÇÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

#### **3.1 PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

##### **3.1.1 Por Companhias Estaduais de Saneamento Básico**

As companhias estaduais de saneamento (CESBs) são responsáveis pela operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na maior parte das cidades brasileiras, motivo pelo qual desempenham papel fundamental no setor.

Foram instituídas à época do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), no início dos anos 1970, com o objetivo de atender 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto até 1980.

O Planasa, institucionalizado pelo Decreto-Lei nº 949 de 1969, incentivou os municípios a concederem os serviços às companhias estaduais de saneamento. Esta, por sua vez, tinha acesso aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação (BNH), que acabou extinto em 1986, quando a Caixa Econômica Federal assumiu os antigos papéis do Banco no tocante ao financiamento do setor.

Em Santa Catarina, a Companhia Estadual de Águas e Saneamento – Casan foi criada por Lei Estadual em 31 de dezembro de 1970 e constituída em 2 de julho de 1971, atuando há mais de quatro décadas como concessionária na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Assim como outras companhias estaduais, a Casan adota o sistema de subsídios cruzados, provocando uma espécie de financiamento dos municípios superavitários para com os deficitários, uma vez que o valor da tarifa é único.

A centralização em nível estadual foi escolhida por atender a dois objetivos principais, conforme FERREIRA (1995 apud TUROLLA, 1999, p. 51): uma melhor administração dos riscos através de sua concentração e, principalmente, o estabelecimento de subsídios cruzados, com regiões mais rentáveis financiando as menos rentáveis. Na concepção inicial, segundo MENDES (1992, apud TUROLLA, 1999, p. 51), as CESBs passariam progressivamente a ter poderes de decisão empresarial.

Os municípios operam os serviços diretamente através de autarquias ou serviços autônomos e, mais recentemente, surgiu a forma de operação que vem crescendo mais rapidamente: a concessão para operadores privados.

Porém, essas atuações ocorrem de forma localizada, inclusive com valores diferentes para as tarifas praticadas pela Casan, pois a operação local não considera o subsídio cruzado.

A prestação dos serviços pelas CESBs é caracterizada pela ausência de cultura regulatória, uma vez que, desde a criação na década de 1960, as próprias empresas criaram normas e regulamentos e se auto-regularam.

Com o advento do marco regulatório do setor, que previu a existência de entidade regulatória como validade dos contratos de saneamento, essas companhias passaram a enfrentar situação desconhecida até então, passando a prestação a ser executada paralelamente a mecanismos de controle social, de regulação e de fiscalização.

Ademais, para manutenção da uniformidade de remuneração em todos os municípios operados por uma CESB, se faz necessária a caracterização da prestação regionalizada, situação retratada no art. 14 do Marco Regulatório.

### **3.1.2 Prestação regionalizada**

A prestação regionalizada dos serviços público de saneamento básico é exigência legal, nos termos do art. 14 da Lei Federal 11.445/07, *in verbis*:

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III - compatibilidade de planejamento.

Para Madeira (2010), a prestação regionalizada é uma alternativa importante, no sentido de que diversos municípios que compartilham o mesmo sistema de abastecimento de água e esgoto podem delegar, por exemplo, para uma mesma CESB, a oferta desses serviços.

Contudo, a prestação regionalizada também pode ocorrer sem o compartilhamento de infraestrutura, ainda que com planejamento compatibilizado.

O mesmo autor ainda ressalta que isso permitiria à empresa estadual incorrer em maiores ganhos de escala. Mas adverte que deve ser feito um trabalho de forma a determinar um território ótimo para que as especificidades dos municípios ou mesmo as diferenças financeiras entre eles não atrapalhem a prestação do serviço.

Sem dúvida, o objetivo maior da prestação regionalizada é de propiciar condições de viabilidade técnica e econômica para a prestação dos serviços.

A uniformidade de normas operacionais, de fiscalização e de regulação, bem como o ganho de escala propiciado pela maior área de abrangência, notadamente em regiões de municípios de pequeno porte, como em Santa Catarina, favorece a criação de um cenário que possibilite ganhos de eficiência e maior atratividade de financiamentos.

Esse tipo de prestação viabiliza o planejamento de ações, compatibilizando os planos municipais de saneamento, que passariam a congregiar intercorrências regionais

A questão tarifária pode ficar mais bem resolvida nesse modelo, pois o subsídio cruzado encontra maior guarida na prestação regionalizada que envolva municípios ou locais superavitários e deficitários. No entanto, a definição da região não garante um balanço em termos de viabilidade econômico-financeira do contrato, pois depende das características de cada localidade e das metas e investimentos previstos nos planos.

Mesmo assim, a prestação regionalizada permite ganhos de eficiência que podem ser repassados aos usuários, em prol da modicidade tarifária.

## **3.2 REGULAÇÃO**

### **3.2.1 Considerações Preliminares**

A Constituição Federal de 1988 criou uma importante demanda por regulamentação no setor de serviços públicos. O principal dispositivo constitucional para a oferta de concessões e a consequente necessidade de regulação do setor de saneamento básico está estabelecido na Constituição Federal, no art. 175 da ordem econômica:

Art 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão.

A Lei federal 11.445, promulgada em 05 de janeiro de 2007, estabeleceu as diretrizes nacionais e definiu um marco regulatório para o setor de saneamento básico, cujo conceito abrange: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O debate acerca do tema é relativamente recente no Brasil, mas isso não significa que inexistiu qualquer tipo de regulação antes disso. Como exemplo, tem-se o Código de Águas, instituído há quase sete décadas, com o objetivo de permitir ao poder público controlar o seu aproveitamento.

O termo regulação, num sentido moderno, se prende, visivelmente, às iniciativas de privatização de larga escala, as quais obrigam o setor público a estabelecer regras e organizações que permitiam a supervisão e o controle de concessionários. No Brasil, a experiência indica que a privatização, variadas vezes, antecedeu a instituição de qualquer mecanismo mais moderno de controle dos serviços concedidos.

A Regulação visa assegurar o controle ou monitoramento do funcionamento de serviços públicos considerados essenciais ou básicos para a vida econômica e social do País e que requerem algum tipo de intervenção pública na relação entre o produtor e o consumidor (ARAGÃO, 2002).

Segundo Galvão e Paganini (2009), o setor de saneamento apresenta as seguintes características físicas:

- maioria dos ativos (redes de água e esgoto) encontra-se enterrada;
- mudança lenta no padrão tecnológico;
- qualidade dos produtos de complexa verificação pelo usuário;
- redes integradas em aglomerados urbanos;
- essencialidade no uso e consumo dos produtos (água e esgoto).

E econômicas:

- Custo fixo elevado;
- ativos específicos e de longa maturação;
- assimetria de informações;
- demanda inelástica;
- economia de escala;
- economia de escopo.

Tendo em vista a essencialidade e as externalidades dos serviços de água e esgoto, pode-se afirmar que são serviços de utilidade pública, onde a universalidade, a qualidade e a equidade de sua prestação dos serviços. Assim sendo, toda a população deve ser atendida, inclusive as famílias de baixa renda que, porventura, não tenham condição de pagar pelo serviço.

Madeira (2010) sintetiza as externalidades dos investimentos em saneamento no desenvolvimento econômico destacando a geração de emprego, a agregação de valor a outras atividades, tais como o turismo e o setor imobiliário, e o fluxo de renda para indústrias que fazem parte da cadeia produtiva.

A magnitude do setor pode ser aferida através do “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos”, de junho de 2012, elaborado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, registrando que o setor proporcionou, no ano de 2010, uma movimentação financeira de R\$ 70,5 bilhões, com 671,3 mil empregos diretos e indiretos.

As externalidades dos serviços de água e esgoto permitem afirmar que a existência de competição é inviável em qualquer estágio do processo de produção, o que configura uma falha de mercado, o monopólio natural, onde os custos necessários ao desenvolvimento da atividade comportam a atuação de apenas um único produtor, que apresentará maior eficiência econômica.

Ademais, em razão da estrutura do setor de saneamento, a desverticalização também não é recomendada. Jouravlev (2004) enuncia três razões por que tradicionalmente o setor é verticalmente integrado:

- impossibilidade de competição em qualquer estágio do processo de produção;
- a integração vertical gera consideráveis economias de escopo; e

- dificuldade de tarifar as diferentes etapas da produção.

Sendo monopólio natural, é necessário coibir qualquer tipo de abuso de poder, seja por cobrança de preços indevidos, seja por má qualidade e insuficiência dos serviços prestados, notadamente porque se tratam de serviços de utilidade pública e este é o principal argumento econômico para a regulação de um setor de infraestrutura. Portanto, a regulação econômica surge como uma resposta a essa falha de mercado importante, que é o monopólio natural.

Um segundo conjunto de falhas de mercado associadas ao setor de saneamento diz respeito às externalidades produzidas no ciclo das operações do setor, incidindo em especial sobre o meio ambiente, os recursos hídricos e a saúde pública. Pode-se definir esse conjunto como sendo o objeto da regulação de externalidades, ou regulação técnica, incluindo o conjunto de requisitos mínimos para a prestação do serviço, desde a regularidade do fornecimento e a qualidade da água entregue ao consumidor final, até a adequação dos descartes de água servida, devidamente tratada, a critérios ambientais mínimos (Turolla e Ohira, 2005).

Os aspectos envolvidos na regulação técnica têm abrangência territorial geralmente superior aos limites geográficos da atuação do poder concedente que se incumbe da regulação econômica.

### **3.2.2 Normatização da prestação dos serviços**

Desta forma, as normas editadas pelas entidades reguladoras, relativas às dimensões técnica, econômica e social, conforme definição do art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007, são ferramentas que objetivam a eficiência da prestação dos serviços. Ganham importância em um setor como o saneamento básico, que contém importantes falhas de mercado que, nos dizeres de Turolla (2012), impedem que o livre funcionamento de mercados livres produza objetivos como a eficiência e a cobertura adequada, entre outros.

A confecção dessas normas exige que as entidades reguladoras estejam dotadas de pessoal capacitado para tal exercício, sob pena de comprometer a própria atividade

regulatória, uma vez que a tecnicidade é fator preponderante ao tratar de temas importantes e complexos como tarifas e condições da prestação dos serviços.

Também é importante considerar o tempo para elaborar essas normas, uma vez que é necessário conhecimento do setor e do mercado local, além de ampla discussão com a sociedade.

À vista disso, a simples existência da entidade reguladora não assegura que a atividade regulatória será cumprida, pois a existência de normatização é condicionante para o próprio exercício da função.

Além disso, as normas de regulação precisam ser revestidas de uniformidade para viabilizar a aplicação para o mesmo prestador de serviços.

Nos dizeres de Ximenes e Galvão (2009), deve-se entender como uniformidade a identidade de regras, resoluções e normas aplicadas em diferentes concessões e/ou prestadores de serviço. Esses autores descrevem vários benefícios dessa uniformidade, destacados a seguir.

Primeiramente, isso facilitaria a existência de padrões normativos, em função da possibilidade de aplicação de técnicas de *benchmarking* entre as diversas concessões e/ou prestadores de serviço, induzindo a obtenção de ganhos de eficiência através da competição por melhores resultados.

Há também a redução da assimetria de informações em razão da similaridade dos conceitos e da composição dos indicadores também contribuiria como benefício para todos os atores do setor.

Outro importante fator é relativo ao custo da regulação, que envolve não só a instalação, a manutenção e a operação das entidades reguladoras, mas também a apropriação de ganhos de eficiência pelos usuários do serviço.

A experiência internacional em países como Inglaterra, Portugal e Chile tem demonstrado a importância da agregação no exercício da função regulatória.

A uniformidade possibilita a redução de custos regulatórios devido a ganhos de escala, notadamente em relação à: contabilidade regulatória, procedimentos de ouvidoria, fiscalização, aplicação de penalidades, entre outros.

Por outro lado, ganhos de escala e de escopo associados às diferentes formas de regulação agregada seriam desperdiçados em virtude dos distintos arranjos normativos.

Fato que se discute nesse trabalho, em relação à Casan ser regulada por três Agências Reguladoras, pois, a possibilidade de falta de uniformidade das normas regulatórias, pode obrigar à prestadora dos serviços dispor de diferentes procedimentos e sistemas comerciais, estruturas de contas, rotinas operacionais etc., elevando sobremaneira os custos de exploração dos serviços, com impacto direto nas tarifas pagas pelos usuários.

Não obstante às vantagens citadas, salienta-se que a uniformidade possibilita maior eficácia no planejamento e nas ações da entidade reguladora, principalmente quanto às metodologias e estratégias utilizadas para obtenção de melhoria da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços regulados.

Nesse sentido, é fundamental que o setor de saneamento básico considere as lições obtidas da regulação das áreas de energia e telecomunicações, que apesar de apresentarem titularidade única, constituem-se serviços prestados por diferentes operadores sobre várias concessões, entretanto todos submetidos ao mesmo arcabouço normativo.

Importante frisar, no entanto, a existência de riscos associados à uniformidade de procedimentos e regras, sobretudo na possibilidade de desrespeito a autonomia do titular dos serviços, ensejando menor credibilidade da estabilidade das regras.

A legitimação do processo de regulação, atendendo aos ensejos dos atores envolvidos, é atingida com transparência no processo da estruturação das normas, que deve ser construído com a participação dos usuários, das entidades técnicas, do prestador dos serviços e da Administração, de modo a nivelar o conhecimento, pois se tratam de assuntos bastante complexos.

O embasamento técnico, jurídico e econômico dos instrumentos normativos também assegura estabilidade das regras.

Outra questão a considerar é a definição de prioridades na prática da uniformização. É preciso ter em mente que as normas econômico-financeiras precisam ser priorizadas, pois demandam maior tempo para implementação, além de ensejarem mudanças em procedimentos e sistemas que são executados de maneira própria e há muito tempo pelos prestadores de serviço.

Em segundo momento devem ser tratadas as normas sobre a qualidade dos serviços, notadamente relativas aos padrões e indicadores de qualidade e aos requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas.

Desse modo, a atividade regulatória no setor do saneamento básico deve considerar os condicionantes técnicos e econômicos em que o serviço se desenvolve, caracterizado por ser um monopólio natural, sendo restrita a possibilidade de competição, em virtude das falhas de mercado.

Em seu art. 14, inc. II, essa Lei define que “a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração”.

Nesse sentido, resta clara a preocupação do legislador com a importância de ordenação do setor, procurando uniformizar atos administrativos visando buscar eficiência em um setor até então regulado de maneira muito precária, pelas próprias entidades prestadoras dos serviços, bem como a sustentabilidade da prestação dos serviços através de subsídios cruzados.

O art. 23 da mesma Lei trata das normas que deverão ser editadas pelas entidades reguladoras, *in verbis*:

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.

São regras que permitem o exercício efetivo de funções de regulação, almejando a qualidade da prestação dos serviços, o equilíbrio econômico-financeiro e informações que permitam avaliação do resultado em termos de sua eficácia.

Assim, verifica-se que pode haver incompatibilidade entre o exercício da edição de normas (art. 23) e a de uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços por parte das entidades reguladoras (art. 14, inc. II), no caso de prestadora regulada por mais de uma dessas entidades, situação que a Casan enfrenta atualmente.

Apesar da similaridade das normas existentes, questão tratada mais a frente, não há garantia acerca da compatibilização da regulamentação de questões específicas a serem ainda definidas pelas Agências Reguladoras que regulam a Casan. Em função disso, entende-se, em princípio, que poderá haver dificuldades da Companhia Estadual operacionalizar suas ações em função de intervenções na própria economia do mercado do saneamento, o que acabaria por contribuir para elevação de custos na prestação dos serviços.

Por outro lado, destaca-se a independência do ente regulador, nos termos do art. 21 da Lei 11.4445, caracterizada pela independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Para Castro (2009, p. 282) “o poder de fiscalizar conferido às entidades reguladoras tem relevância ímpar no desempenho de suas funções, uma vez que é através dele que se consegue uma harmonia e uma aproximação na conjugação de interesses do poder concedente, dos concessionários e dos usuários dos serviços públicos, mormente quando se trata de saneamento básico”.

No caso em estudo, parece que o poder de editar normas de caráter regulatório não poderia ser restringido apenas em nome da uniformidade que recaí sobre uma prestadora de serviços regulada por várias entidades reguladoras, visto que, segundo o mesmo autor, “as características regulatórias inerentes a qualquer entidade reguladora eficiente, principalmente

aquelas atinentes a qualificação técnica e independência decisória, devem constituir a única forma efetiva de fiscalização do setor”.

A Casan tem origem nesse contexto e atua em 197 municípios catarinenses (de um total de 295) e 1 paranaense, Barracão, considerando a prestação de serviços em suas sedes municipais e está presente em mais 3 municípios (excluídas as sedes), sendo, atualmente, a maior prestadora do estado de Santa Catarina<sup>4</sup>.

A compatibilização da atuação da Casan regulada por várias Agências Reguladoras e a questão da uniformidade regulatória é o foco principal discutido nesse trabalho. Existem estudos<sup>5</sup> que indicam que a maioria dos Municípios, sob o aspecto econômico, não tem condições de instalar Agências Reguladoras municipais, especialmente para regulação e fiscalização de um único serviço, seja pela inexistência de profissionais qualificados, seja pela ausência de recursos financeiros para sua criação e manutenção.

Ainda segundo Ximenes e Galvão (2009), o grande desafio a ser enfrentado é tornar a regulação o instrumento efetivo de mudança dos arraigados paradigmas do setor com vistas ao atendimento do princípio fundamental da Lei nº 11.445, que é a universalização dos serviços

Existe, assim, um verdadeiro dilema a ser enfrentado, que é a necessidade das várias normas editadas por Agências Reguladoras confluírem para uma similaridade que permita a citada uniformização, ao tempo em que se preserve a autonomia dessas entidades.

### **3.2.3 Agências Reguladoras**

O Plano Diretor de reforma do aparelho estatal brasileiro, editado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, propiciou uma alteração na lógica da administração pública, passando-se de um Estado com foco na prestação do serviço para um Estado Regulador, com ênfase no gerenciamento e na eficiência, emanados do setor privado.

---

<sup>4</sup> CASAN, Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Disponível em: <<http://www.casan.com.br/menu-conteudo/index/url/municipios-atendidos#625>> Acesso em 23 abr, 2013.

<sup>5</sup> GALVÃO JÚNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da Regulação Subnacional dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sob a Lei 11.445/2007. Eng Sanit Ambient., Rio de Janeiro, v 13, n. 2, p. 222-31, abr./mai. 2008.

Nesse novo contexto socioeconômico, surgiram no Brasil as chamadas agências reguladoras, com a atribuição de operacionalizar a regulação estatal.

Segundo Vidigal (2008, apud Sundfeld, 2002, p. 19), o País viveu uma verdadeira febre de criação de agências reguladoras, sendo que várias delas nem seguiram um modelo comum, e nem têm competências sempre comparáveis.

O mesmo autor justifica a criação desses novos entes pela necessidade de controle, de normatização e de fiscalização, bem como de mediação na busca de equilíbrio entre Estado, usuários e prestadores das atividades que ensejam a regulação estatal. Portanto, o traço mais importante desse novo modelo é a necessária independência do ente regulador ante os díspares interesses regulados, especialmente os do Poder Público. O pré-requisito essencial para o exercício de um poder moderador independente é a tão controversa questão da independência das agências reguladoras.

Para Rocha (2009), a necessidade de se buscar uma forma de atuação eficaz do setor privado, livre de intervenção política, talvez tenha sido o motivo de se ter adotado, no Brasil, a expressão “agência reguladora”, baseada no modelo norte-americano das *regulatory agencies*. É de se notar que não houve a adoção apenas da denominação “agência reguladora”, mas, inclusive, da sua estrutura independente, gerando conflitos em virtude de sua inadequação com o nosso ordenamento jurídico.

A previsão constitucional de entidades reguladoras para os setores de telecomunicações e petróleo teve início com as modificações na organização do Estado e na ordem econômica introduzidas por emendas constitucionais. De acordo com Vidigal (2008), é isso que prevê o art. 21, inc. XI, e o art. 177, § 2º, inc. III, da Constituição Federal. Essas modificações constitucionais possibilitaram não só a introdução de entidades reguladoras nos setores de telecomunicações e petróleo, dotados de autonomia pela legislação infraconstitucional que os instituíram, mas também ensejaram a criação por lei ordinária de outras entidades reguladoras independentes nas áreas de energia elétrica, transportes, saúde, recursos hídricos, meio-ambiente, saneamento e cinema. Além disso, no âmbito dos Estados-membros e Municípios, foram criadas várias agências reguladoras, para estes entes federativos no que tange à titularidade de serviços públicos, atuando dentro das competências reservadas pela Carta Magna.

Segundo Souto (2008), a agência reguladora é apenas uma estrutura possível para o exercício da regulação, pois a sede constitucional foi atribuída à função (reguladora), que envolve a submissão do regulador à lei e à política sobre matéria relevante, orientada para uma determina meta, o que enseja várias razões e possibilidades para regular; afinal, o atendimento do interesse público é de difícil definição; ademais, é indispensável prevenir e corrigir as falhas de mercado.

No pensamento de Vidigal (2008), para que essas novas entidades, estatuídas em nosso ordenamento jurídico como autarquias especiais, pudessem exercer suas prerrogativas legais foram colocados a sua disposição vários instrumentos interventivos que, segundo Marques Neto (2003, p. 25), vão desde a atividade normativa, passando pela administrativa até a aplicações de sanções. Tal amplitude de poderes acarretou uma natural reação da doutrina e dos demais poderes constituídos, ou seja, como aceitar que uma autarquia possa ter um caráter híbrido reunindo funções administrativas, normativas e quase-jurispcionais ao mesmo tempo em que possui independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para Madeira (2010), existem dois modelos de regulação que se aplicam ao setor de saneamento básico, quais sejam, o francês e o anglo-saxão.

No sistema francês, o principal instrumento para a regulação do serviço prestado pelo concessionário é o contrato de concessão. Este modelo, por estabelecer relação entre iguais, pode levar à limitação às alterações das tarifas e padrões de qualidade do serviço, uma vez que dependeria do acordo entre as partes envolvidas.

No modelo anglo-saxão, a regulação é realizada por meio de agência reguladora detentora de corpo técnico que determinaria a qualidade do serviço e o valor da tarifa de forma a se ajustar ao interesse público.

Como métodos da regulação, o mesmo autor menciona os seguintes: regulação tarifária, regulação por taxa de retorno, regulação por preço-teto e regulação por incentivo.

A regulação tarifária tem como característica a sua realização com base na teoria dos incentivos. O regulador implementaria regras que estimulariam a empresa a atingir objetivos desejados pelo setor.

Na regulação por taxa de retorno, também chamada de regulação por custo do serviço, o regulador estipula tarifas para cada serviço da firma, de forma que seja garantida uma taxa de retorno para a empresa que permita que ela continue com as suas atividades (Madeira, 2010). Em relação a este modelo, são encontradas as seguintes vantagens: acompanhamento contínuo do desempenho operacional, oferta adequada de bens e serviços, dado que garante retorno para a empresa e tarifas acessíveis aos usuários, tendo em vista as receitas ficarem próximas aos custos. Entretanto, também são encontradas as seguintes desvantagens: pouco incentivo para o ganho de eficiências e para a melhoria das tecnologias e o fato de o aumento do lucro ser o objetivo da empresa, o que pode levar à taxa de retorno estipulada acima da média de mercado e por consequência sobreinvestimento e a substituição do trabalho por capital.

A regulação por preço-teto (*price cap*) tem como característica a existência de um teto na tarifa cobrada por determinado serviço. Dentre as vantagens dessa forma de regulação são citadas pelo mesmo autor:

- Estímulo à eficiência produtiva e à inovação, dado que a empresa se apropria da redução de custos;
- Custo baixo para regular, na medida em que não é necessário acesso aos dados contábeis das empresas;
- Menor chance de captura do regulador pela empresa, pois o processo regulatório é bem mais simples; e
- Flexibilidade da firma para reduzir preços, o que lhe permite ajustar a sua estrutura de preços relativos.

Dentre as desvantagens do modelo de *price cap*, cita-se:

- A possibilidade de ocasionar subinvestimento; e
- Assimetrias de informação (também verificados na regulação por taxa de retorno) decorrentes da complexidade do cálculo da produtividade.

Por fim, a regulação por incentivos, ainda nos dizeres de Madeira (2010) considerada como intermediário entre os dois modelos anteriores, conforme segue:

Trata-se de um compartilhamento entre lucros e custos. Um aumento ou diminuição dos custos da firma são repassados apenas parcialmente para as tarifas, fazendo com que, no caso de aumento dos custos, a firma fique com parte destes e, no caso

de aumento dos custos, a firma fique com parte destes e, no caso de redução dos custos, internalize apenas uma parte dos ganhos (aumento da taxa de retorno). Esse tipo de regulação incentiva parcialmente a firma a reduzir custos e a aumentar a eficiência.

O serviço de saneamento requer investimentos relativamente superiores aos necessários nos demais serviços públicos, o que influencia diretamente a capacidade de entrada nesse mercado. Corrales (1998) relata que um estudo do Banco Mundial aponta a relação de ativos necessários para gerar um dólar anual de faturamento como sendo 3-4 em telecomunicações e 7 em rodovias, contra 10-12 no setor de saneamento.

Em resposta à existência de regulação tarifária, considerando a característica monopolista e a dificuldade de entrada no mercado de saneamento, a regulação tarifária é imposição natural para obtenção de eficiência econômica no setor, juntamente com instrumentos de competição pelo mercado. A regulação tarifária visa proteger os consumidores da extração de rendas de monopólio que seria esperada em regime de monopólio natural.

Conforme já citado, os modelos de regulação por tarifas podem ser, basicamente, por *price cap* quanto por taxa de retorno, embora ambos permitam atingir este objetivo e as vantagens de cada um dos sistemas devam ser discutidas levando-se em consideração os casos particulares. De acordo com Turolla (1999), o método de taxa de retorno pode apresentar algumas vantagens quando é presente a situação de subinvestimento ou de desconhecimento dos custos eficientes do serviço. O método de *price cap*, por outro lado, encerra incentivos mais fortes à eficiência produtiva. Metodologias híbridas são possíveis, como a fixação de preços-limite com definição contratual de metas de operação e eficiência.

Esses métodos de regulação tarifária são exercidos no momento de execução dos contratos, na fiscalização do cumprimento dos termos estabelecidos no instrumento convocatório e contratual.

Em relação a potenciais problemas de concorrência, é papel fundamental das Agências Reguladoras considerarem que o serviço de saneamento básico é um monopólio natural, ou seja, o próprio sistema, dadas as suas características já demonstradas, naturalmente é um monopólio. Nesse sentido, há uma falha de mercado, conhecida como monopólio natural. O usuário do sistema de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário não possui opção de escolher uma ou outra concessionária.

A competição existente aqui não é “no mercado”, mas sim “pelo mercado”. Se não houver essa competição “pelo mercado”, a concessionária buscará lucros excessivos, além de restringir quantidade e qualidade dos serviços providos. Pior ainda esta situação se não houver uma regulação efetiva.

Com base nesta situação de monopólio natural, a concorrência deverá ser feita na fase de licitação para a concessão dos serviços de saneamento. O estudo de viabilidade econômica e financeira e o próprio fluxo de caixa devem ser muito bem avaliados, buscando otimizar a tarifa sugerida, inserida em um serviço adequado, pautando-se, sempre na própria Lei de Concessões (Lei 8.987/95), que assim versa, em seu artigo 6.º:

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.

Destaca-se também que essa tarifa não deve ser baseada no valor cobrado usualmente pela concessionária estadual, visto que, normalmente, ela apresenta custos elevados devido ao “peso” de mão de obra nas despesas de exploração, algumas ineficiências, bem como “subsídios cruzados” em razão de atuarem em vários municípios e o lucro de um, compensa o prejuízo existente em outro.

Além disso, como a demanda de água é altamente inelástica, visto que, independentemente do “preço” da água ela será consumida, esta tarifa indicada como base na licitação e proposta pela empresa concorrente, deverá ser muito bem regulada durante a execução do contrato.

A Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) estabelece como diretrizes gerais para a estrutura tarifária as seguintes: prioridade para o atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública; ampliação do acesso aos serviços dos cidadãos e das localidades de baixa renda; geração dos recursos necessários para a realização dos investimentos, objetivando o cumprimento de metas e objetivos do serviço; inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços; estímulo ao uso de tecnologias modernas e

eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Para Freitas e Barbosa (2008, p. 510), com base nessa orientação, compete à entidade reguladora atuar mediante edição de normas nas dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços sobre regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisão das tarifas.

As dificuldades da implementação do modelo de agências reguladoras no Brasil decorrem do sistema de competências legais estatuídas no Brasil que têm, de certa forma, interface com certas características da atividade regulatória. Em suma, essa interface configura-se em: poder de gerar normas de caráter geral e abstrato, no entanto, esse poder é atribuído quase que exclusivamente ao Poder Legislativo; poder de expedir regulamentos que, da mesma forma, cabe ao Poder Executivo; e poder de solucionar controvérsias em um sistema de jurisdição una, ou seja, em que impera a inafastabilidade da tutela do Poder Judiciário. Portanto, cabe verificar a viabilidade e os limites da atribuição dos chamados “poderes especiais” a um ente autárquico da estrutura do Poder Executivo dotado de autonomia e independência.

Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária, via mecanismos que induzam a eficiência e a eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade, é um dos objetivos da regulação, explicitados na Lei Nacional de Saneamento Básico.

## **4 PRESTAÇÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS EM SANTA CATARINA**

### **4.1. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

#### **4.1.1 Panorama geral**

Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS - 2010 apontam que o setor do Saneamento precisa avançar bastante para alcançar a universalização. Apesar de 85,6% da população total de Santa Catarina ser atendida com rede de água, apenas 19,5% do esgoto gerado é tratado (MCIDADES, 2012), o que coloca o Estado como um dos piores do Brasil nesse quesito.

Mesmo assim, deve-se considerar o fato de haver carências no abastecimento de água, não somente durante a temporada de verão, quando muitas cidades recebem grande afluxo de turistas e das épocas de estiagens, mas também em função de sérios problemas de qualidade na água distribuída no Estado.

De acordo com Relatório da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, de maio de 2008, intitulado “Saneamento em Santa Catarina x Investimento PAC”, a Secretaria do Estado do Desenvolvimento Sustentável elaborou em setembro de 2006 um planejamento para o setor de água e esgoto no estado de Santa Catarina. Tal estudo, por tratar-se de uma proposta de planejamento global do setor no Estado, não se preocupou com o tratamento específico das questões locais, como por exemplo, detalhamento de obras e serviços. Apenas, com base em indicadores técnicos retirados do SNIS, foram priorizadas ações a serem estudadas e detalhadas com maior profundidade.

Desta forma, tendo como foco os cenários atuais e futuros estabelecidos para o desenvolvimento das ações de planejamento para os setores de águas e esgoto no Estado, com horizonte para os anos de 2010, 2015 e 2020, foi apresentada uma proposta de programa de investimentos visando a universalização dos serviços para abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa proposta previa investimentos de R\$19.947.304.521, à época, para suprir o déficit em saneamento básico de SC.

Estudo da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento - Aris sobre 33 Planos Municipais de Saneamento, realizado em 2012, chegou à importância de R\$ 1,2 bilhão em investimentos para universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Na última década, com o término dos contratos, alguns municípios entenderam em romper com a Casan e passaram a administrar os serviços. Houve casos, inclusive, em que a prestação passou a ser realizada por empresas privadas, em regime de concessão pública, como é o caso de: Itapema, Tubarão e Itapoá.

Ainda há casos em que a prestação passou a ser da administração indireta do município, como é o caso de Joinville, que criou uma empresa municipal.

Ressalta-se, contudo, que muitos Municípios renovaram os contratos vencidos.

A ausência de investimentos da Casan é o principal motivo alegado pelos municípios para não renovarem os contratos com a Companhia Estadual.

Apesar dessa situação ter acarretado redução nas receitas da prestadora estadual, dificultando ainda mais o necessário incremento nos investimento com vistas ao cumprimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico, gerou a necessidade de melhoria na gestão administrativa da Casan, até por uma questão de sobrevivência.

Além disso, por trabalhar com a política de subsídios cruzados, essas perdas podem ter gerado desequilíbrio na política tarifária, pois esses municípios que romperam com a Casan eram, em princípio, superavitários.

Por outro lado, alguns municípios ainda prestam os serviços através dos serviços autônomos. Com raras exceções, a situação não difere muito dos padrões dos municípios operados pela Casan.

#### **4.1.2 Casan**

A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan, criada pela Lei Estadual nº 4.547/1970, é uma empresa pública de capital misto e atua como concessionária na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Santa Catarina.

Para caracterizar o atual cenário no qual está inserida a Casan, adotou-se o Relatório Anual 2012 da própria Companhia, que é a fonte das informações constantes nesta seção.

O acionista majoritário da Casan é o Governo do Estado de Santa Catarina, detentor de 64,21% das ações, seguido da empresa SC Parcerias, com 18,03%, e da Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A - Celesc, com 15,48%. O restante das ações (2,28%) está pulverizado no mercado entre pessoas físicas e jurídicas.

A estatal encerrou o ano de 2012 com 2.238 empregados.

Destaca-se que, em setembro de 2011, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina aprovou a Proposta de Emenda Constitucional 007/2011, que possibilita a venda de ações da Companhia sem necessidade de realização de plebiscito, juntamente com o Projeto de Lei 236.8/2011, que autoriza a venda de até 49% das ações da CASAN para

companhias, públicas ou privadas, especializadas no setor de saneamento básico, mantendo o controle acionário (51%) em poder do Estado.

A Casan presta serviços de água e esgotamento sanitário em 327 localidades em Santa Catarina – 67% dos municípios, sendo 197 sedes municipais, 52 distritos e 77 vilas, além de um município no Estado do Paraná. Atende 2,48 milhões de pessoas com água potável e 440 mil com serviços de coleta, tratamento e destinação final de esgoto sanitário. Segundo informação da Companhia, o índice de abastecimento de água da população urbana em dezembro de 2012 era de 96,64% e o de esgotos de 17,2%.

Com o advento do marco regulatório do setor do saneamento básico, a figura do ente regulador ganhou destaque, com objetivo de intermediar as demandas entre poder concedente, prestador de serviços e usuários. Terminava, assim, a função da auto-regulação exercida pelas companhias estaduais de saneamento.

Santa Catarina já conta com cinco agências reguladoras, sendo três delas atuantes em municípios atendidos pela Casan, quais sejam: Agesan (Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina), Aris (Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento) e Agir (Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí).

No exercício de 2012, a Casan assinou sete Contratos de Programa com os municípios de Biguaçu, Canoinhas, Criciúma, Florianópolis, Ibirama, Laguna e Rio do Sul. Estes Contratos de Programa representam 45,3% da arrecadação.

Neste ano de 2013, a concessionária promoveu reajustamento tarifário da ordem de 6,82%, aplicado de forma linear, em todas as faixas de consumo. A autorização do realinhamento tarifário referente aos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários ocorreu através da Deliberação 007/2013 da Aris, da Resolução 20/2013, da Agesan e do Parecer Administrativo nº 003/2013 da Agir.

Ressalta-se a uniformidade de tratamento que essas agências adotaram para definição do reajuste, em que pese a necessidade de avaliação da prestação dos serviços de forma individualizada, fato que não ocorre em princípio. No entanto, isso possibilitou a manutenção da política de subsídios cruzados.

Em 2012 foram investidos R\$ 104,6 milhões em implantação e ampliação de seus sistemas, sendo 52,85% no componente de esgotamento sanitário e 47,15% no abastecimento de água.

Apesar disso, os índices para tratamento de esgotos constantes do SNIS 2010 seguem muito baixos, pois apenas 19,5% do esgoto gerado é tratado (MCIDADES, 2012).

Em contrapartida, a Casan sinaliza com a assinatura de contratos de financiamento da ordem de R\$ 1 bilhão e com o crescimento de 13,20% da receita operacional líquida em comparação com o ano anterior como instrumentos para o aumento de investimentos visando atender às demandas dos municípios concedentes.

## 4.2 REGULÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Nesta seção, são descritas as principais características das Agências que regulam a Casan, notadamente em relação à constituição, formas de atuação, estrutura administrativa, competência, atribuições e receitas. Isso se deve aos requisitos previstos no art. 21 da Lei Federal nº 11.445/2007, quanto à independência decisória, transparência, tecnicidade, autonomia e celeridade.

### 4.2.1 Agesan

A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina – Agesan é uma autarquia de regime especial, instituída por meio da Lei Complementar nº 484 de 04 de janeiro de 2010, como Agência de Estado para fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação.

Importante salientar que o Estado de Santa Catarina possui, ainda, outra Agência Estadual, a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina – Agesc, que, antes da criação da Agesan, era responsável pela regulação do setor de saneamento básico, nos termos da Lei Complementar nº 284/2005 e regulamentada pela Lei nº 13.533/2005.

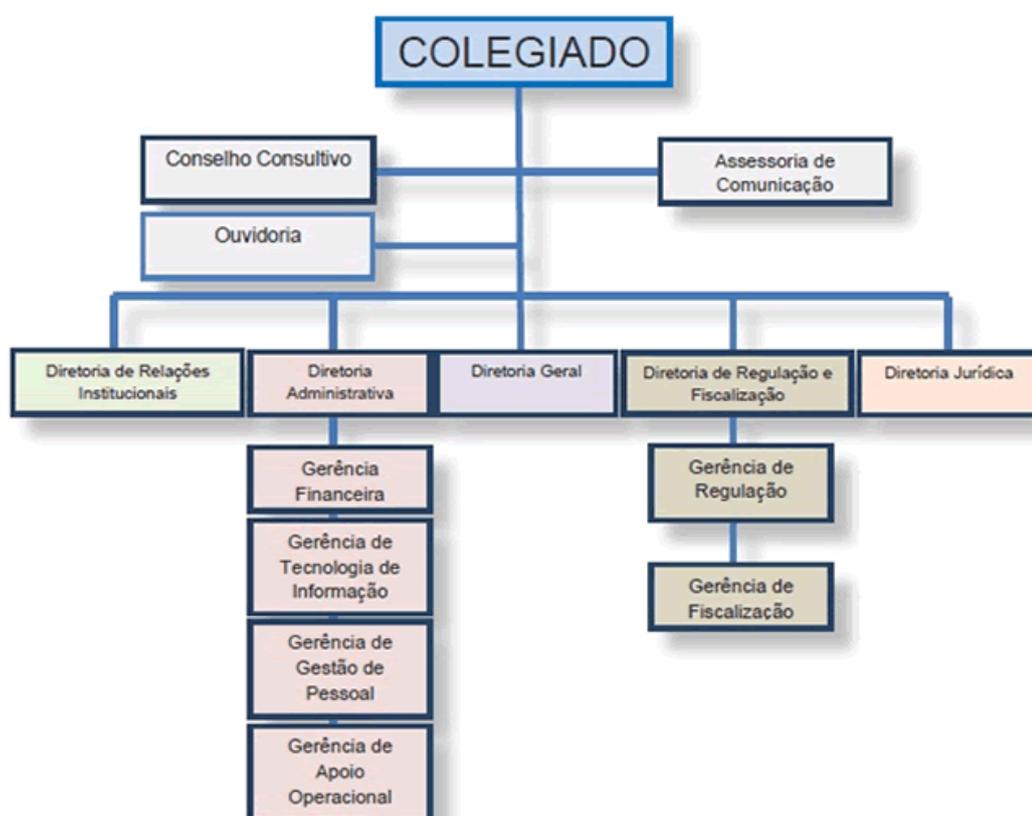
A Agesan, cuja sede está localizada em Florianópolis, é caracterizada pela autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira, técnica e patrimonial e pela estabilidade dos mandatos de seus dirigentes.

Em junho de 2013, 95 municípios integravam a Agesan, o que representa 32% dos municípios catarinenses. Esses municípios estão espalhados de maneira não uniforme pelo Estado de Santa Catarina, implicando aumento de custos operacionais para a regulação e dificultando o acompanhamento da prestação dos serviços.

A autarquia atua nas atividades de fiscalização e da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, e resíduos sólidos, bem como edita normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação.

Em relação aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Casan é a maior prestadora regulada pela Agência, que também atua com autarquias e departamentos municipais.

A Figura 2 a seguir traz o organograma da Agesan.



**Figura 2:** Organograma da Agesan.  
Fonte: Página da Agesan na internet, 2013

A estrutura administrativa da Agesan é formada por uma Diretoria Colegiada, órgão superior de direção, sendo composta pelos 5 diretores: Diretor Geral, Diretor de Regulação e Fiscalização, Diretor Administrativo, Diretor de Relações Institucionais e Diretor Jurídico. Os Diretores são nomeados em comissão pelo Chefe do Poder Executivo nos termos da Constituição do Estado para mandatos não coincidentes de 4 (quatro) anos, permitida a recondução.

A nomeação dos Diretores depende de prévia aprovação da Assembleia Legislativa, nos termos do art. 40, inc. XXIII, alínea “b”, da Constituição Estadual.

Somente perdem o mandato em decorrência de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado que determine a perda de cargo público, de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar ou de descumprimento injustificado de Acordo de Resultados da autarquia. Compete à Diretoria analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência.

Há também o Conselho Consultivo, que discute matérias de competência da Agesan, acompanhamento e sugestões das atividades realizadas e dos relatórios das ações de fiscalização.

Os membros são designados pelo Chefe do Poder Executivo, para mandatos de 2 (dois) anos, permitindo uma recondução, tendo em sua composição:

I – 1 (um) Diretor da Agesan, indicado pela Diretoria Colegiada, que o presidirá;

II – 1 (um) representante das empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico no Estado de Santa Catarina, reguladas e fiscalizadas pela Agesan;

III – 1 (um) representante do Programa de Defesa do Consumidor do Estado de Santa Catarina – Procon, da Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania;

IV – 1 (um) representante de município cujo serviço seja regulado e fiscalizado pela Agesan;

V – 1 (um) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;

VI – 2 (dois) representantes da sociedade civil.

As receitas da entidade são provenientes da Taxa de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Saneamento Básico, cobrada anualmente, nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 480/2010.

O valor da taxa de fiscalização de água e esgotamento sanitário corresponde a 0,9% da receita operacional bruta, nos termos da Resolução nº 015/2012, que alterou a Resolução nº 006/2011.

O valor médio mensal arrecadado em 2011 foi de R\$315.560,00 (ABAR, 2012).

A Agesan tem atuado na verificação da existência dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Segundo levantamento da Agência, 70% dos municípios catarinenses já possuem o Plano concluído

Igualmente às demais Agência tratadas nesse trabalho, a Agesan oferece à sociedade a ferramenta da Ouvidoria, que objetiva a resolução de problemas, a prestação de informações e o acolhimento de opiniões.

A Agência possui as seguintes normas de regulação, instituídas através de Resolução:

- Resolução nº 004/2011 - Estabelece as condições gerais para a prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

- Resolução nº 005/2011- Dispõe sobre o procedimento para envio de informações e documentos pelas empresas prestadoras de serviços de saneamento básico relativos à celebração de convênios de cooperação e contratos de programa ou de concessão cujas competências de regulação e/ou fiscalização tenham sido atribuídas à Agesan, nos termos da Lei Federal nº 11.107/05.

- Resolução nº 011/2011 - Estabelece condições técnico-operacionais e procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelas Prestadoras de Serviços de Abastecimento de Água Potável e as de Esgotamento Sanitário em todo Estado de Santa Catarina e onde a Agesan atuar.

#### **4.2.2 Agir**

A Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – Agir é um consórcio público que adquiriu a sua personalidade jurídica, nos termos da cláusula primeira, parágrafo único do protocolo de intenções, de 04 de fevereiro de 2010, ratificado por legislação específica dos municípios constituintes localizados na região do médio vale do Itajaí em Santa Catarina.

A entidade é dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, conforme constante no documento Protocolo de Intenções.

Tem competência para atuar nas atividades de controle, regulação e fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico. Regula os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de estar iniciando a regulação em limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

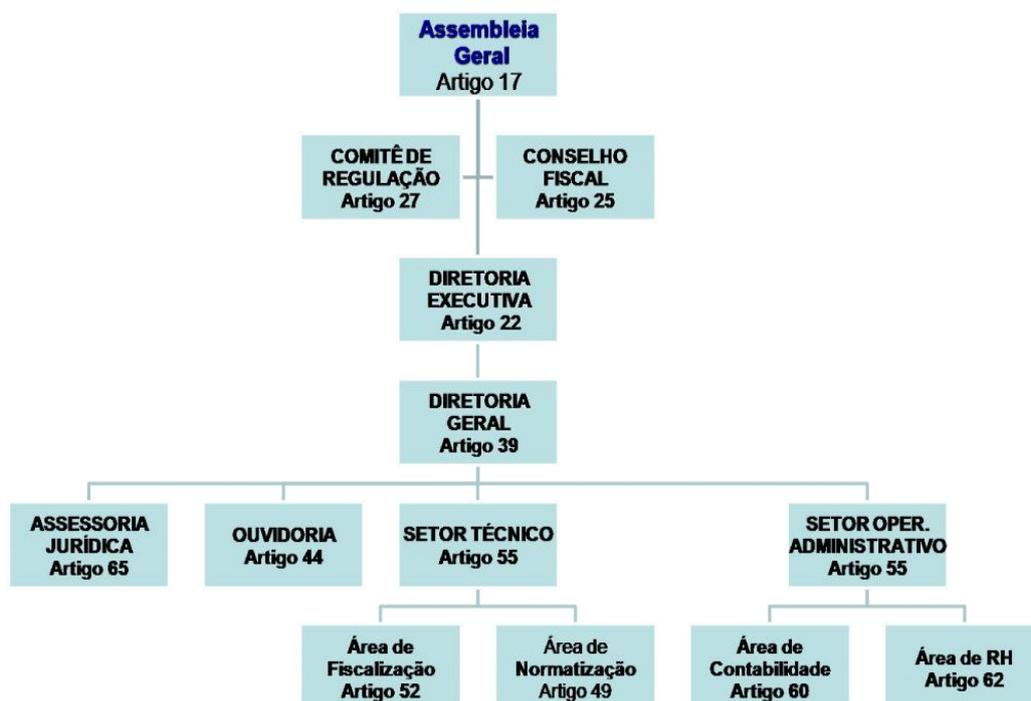
Além da Casan, é responsável pela regulação dos serviços prestados por Samaes e pela empresa Foz do Brasil, concessionária do sistema de esgotamento sanitário no município de Blumenau.

A opção de reunir municípios geograficamente próximos e dentro da mesma bacia hidrográfica parece ser o grande trunfo da entidade, o que permite o acompanhamento efetivo das atividades dos prestadores de serviços, papel primeiro das agências reguladoras, pois se supõe que, em agências estaduais e com áreas de abrangência muito extensas, seria quase inviável manter um acompanhamento regular e eficaz.

No mês de junho/2013, a Agir era constituída por 14 municípios, cuja representação política e jurídica se dá através dos Prefeitos Municipais, nos termos do Estatuto do Consórcio, sendo o corpo decisório a Assembleia Geral.

A aprovação das matérias postas à deliberação da Assembleia Geral depende do voto favorável da maioria simples dos representantes dos municípios consorciados, exceto para as decisões que exijam quorum qualificado, que exige voto favorável de dois terços dos representantes dos entes consorciados. As decisões são formalizadas por meio de decretos, publicados no órgão oficial de publicações do consórcio.

A Figura 3 a seguir traz o organograma da Agir.



**Figura 3:** Organograma da Agir.  
Fonte: Página da Agir na internet, 2013.

Administrativamente, a Agência é composta pelas seguintes estruturas: Assembleia Geral do Consórcio, Diretoria Executiva, um Conselho Fiscal, Diretoria Geral, Assessoria jurídica, Ouvidoria, Comitê de Regulação, Setor Técnico e Setor Operacional Administrativo.

Com relação à autonomia orçamentária, cada ente consorciado deve firmar com a Agir um contrato de rateio, que tem por objetivo disciplinar a entrega de recursos financeiros pelo consorciado ao consórcio.

Pelo exercício do poder de regulação e fiscalização, 7 (sete) taxas foram instituídas, tendo como base o número de habitantes de cada município.

As taxas, pagas mensalmente, são devidas pelos prestadores de serviços de saneamento básico, devendo ser recolhidas diretamente a Agência mediante o pagamento de documento de cobrança, até o décimo dia seguinte ao mês de competência da regulação e fiscalização dos serviços.

O valor médio mensal das receitas para o ano de 2013 está estimado em R\$ 82.152,07, segundo informações colhidas da própria Agência.

Neste sistema previsto, a inadimplência de alguns dos Municípios consorciados é um fator limitante das atividades, o que poderia impactar no cumprimento das obrigações da agência.

O corpo técnico é formado pela cessão de técnicos de cada um dos entes consorciados. O Município cede, com ônus, pessoal para a execução dos trabalhos contábeis, administrativos em geral e de apoio necessários para a Agir executar seus objetivos, como o controle, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico.

Além disso, recentemente foi lançado Concurso Público para contratação de profissionais para constituírem o quadro próprio da agência, em cumprimento ao Protocolo de Intenções.

Como estrutura da Agir, o Setor Técnico é um órgão de natureza técnica e de fiscalização e normatização, sendo dirigido pela chefia técnica, ficando sob a sua coordenação a área de normalização e fiscalização.

Cabe a este área, dentre outras atribuições, coordenar, supervisionar e controlar a fiscalização da execução, evolução e qualidade dos serviços prestados pelos prestadores de serviços regulados.

Em consulta ao site da Agir é possível verificar a atuação, inclusive reconhecendo, através da Resolução nº 001/12 o desequilíbrio econômico-financeiro e aprovando as medidas para reestabelecimento de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário no município de Blumenau, celebrado entre o Samae de Blumenau e a empresa Foz de Blumenau S.A.

Apesar de ainda não publicadas, em junho/2013 as normas de regulação estavam em fase final de elaboração, inclusive com audiência pública já realizada.

De acordo com os documentos apresentadas em consulta pública, essas normas tratam das seguintes questões:

- Proposta de Resolução nº 001 - Estabelece as condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito da agir;

- Proposta de Resolução nº 002 - Estabelece condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades e dá outras providências;

- Proposta de Resolução nº 003 – Dispõe sobre as penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

- Proposta de Resolução nº 004 - Dispõe sobre Procedimentos de Consultas e Reclamações dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, Coleta, Transporte e Disposição Final de Resíduos, Limpeza Urbana e Sistema de Drenagem.

Ainda no site Agir, verifica-se que diversos atos administrativos estão disponíveis para consulta, tais como: decretos, decisões, convênios, resoluções, atas, convocações, avisos e contratos.

Ressalta-se que inclusive convocações para reuniões, com respectivas pautas, estão disponíveis para consulta.

Desta sorte, a Agir demonstra transparência em relação a diversos atos administrativos, dentre os quais se destaca que os atos relativos à qualidade da prestação dos serviços (indicadores) não estão devidamente disponibilizados para consulta, importando esforço da entidade regulatória para permitir a disponibilização desses dados. Ressalta-se que questões ligadas à tarifa exigem maior participação da sociedade e, também, devem ser revestidas da ampla transparência.

### **4.2.3 Aris**

Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – Aris foi criada oficialmente no dia 1º de dezembro de 2009. O projeto de criação foi conduzido pela Federação Catarinense de Municípios – Fecam e pelas Associações de Municípios de Santa Catarina.

A sede da Agência localiza-se na capital do Estado, Florianópolis.

Em junho/2013, 152 municípios integram a Aris, o que representa 52% dos municípios catarinenses. Porém, ao contrário da Agir, esses municípios não estão geograficamente reunidos, mas espalhados por todo o Estado. Da mesma forma que no caso

da Agesan, essa dispersão eleva os custos operacionais da regulação. Nesse sentido, a Aris aproxima-se do perfil de uma Agência Estadual.

Por outro lado, a quantidade de municípios propicia ganhos de escala, o que torna mais viável a sustentabilidade financeira, tanto pelo número de municípios regulados (economias de escala), quanto pelas economias de escopo.

A Aris se constituiu em um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, objetivando a instituição de entidade de regulação dos serviços de saneamento básico.

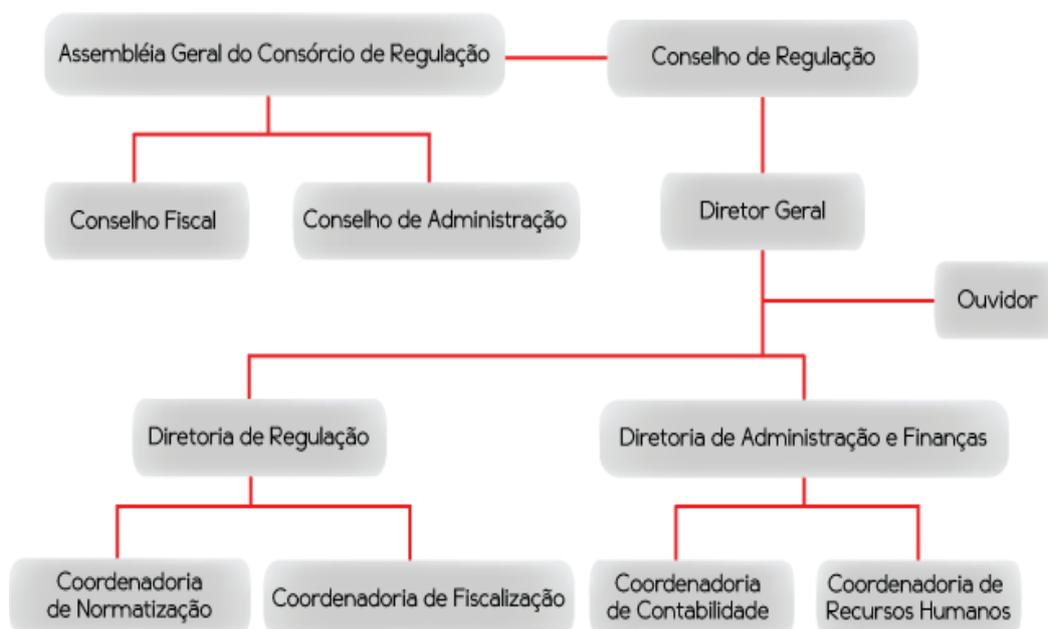
Os municípios que constituem a Agência têm representação política e jurídica através do Prefeito Municipal, nos termos do Protocolo de Intenções.

O consorciamento de município designado como possível integrante do consórcio se dá mediante lei municipal que autorize seu ingresso no consórcio, com a posterior homologação da Assembleia Geral.

As atribuições da entidade são de regulação e fiscalização de todas as atividades do saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial. Atualmente a Aris regula e fiscaliza concessionárias estaduais (Casan e Sanepar), empresas privadas, autarquias municipais (Samaes) e a própria Administração Direta, quando prestadora dos serviços (Daes).

A Agência possui independência administrativa, financeira e orçamentária. Os membros do Conselho de Regulação e o Diretor Geral exercem mandato de quatro anos, não podendo ser exonerados do cargo sem prévio processo administrativo.

A Figura 4 a seguir traz o organograma da Aris.



**Figura 4:** Organograma da Aris.  
Fonte: Página da Aris na internet, 2013.

O Conselho de Regulação é o órgão de participação institucionalizada da sociedade no processo de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados, possuindo natureza técnica. Representa a instância máxima de decisão e deliberação dos assuntos relacionados à regulação e fiscalização dos serviços de competência da Aris.

Os atos de normatização das atividades de regulação e fiscalização exarados pela Agência devem ser submetidos e aprovados pelo Conselho de Regulação, por maioria simples de seus membros.

Através de normas expedidas pelo Conselho de Regulação, a Agência expedirá os mecanismos para os reajustes anuais, a revisão tarifária e o acompanhamento das tarifas praticadas, assim como os mecanismos para garantir a publicidade das planilhas tarifárias.

As decisões tomadas pelo Conselho de Regulação são colegiadas e públicas, pela maioria simples dos conselheiros presentes, salvo previsão em contrário no Protocolo de Intenções.

O Conselho de Regulação é composto por sete Conselheiros, todos com mandato, nos termos estabelecidos nos documentos de criação da Agência.

A Direção Geral é órgão de natureza executiva da agência, cujo Diretor Geral exerce mandato de quatro anos.

Estão subordinadas à Direção Geral as Diretorias de Regulação e de Administração e Finanças, bem como as Coordenadorias e todos os servidores públicos efetivos da agência reguladora.

A Assembleia Geral do consórcio é um órgão colegiado composto pelos Chefes do Poder Executivo de todos os municípios consorciados e é gerida por um Conselho de Administração e fiscalizada pelo Conselho Fiscal, cada um composto por cinco prefeitos pertencentes à Assembleia Geral.

As competências da Assembléia Geral não se confundem com as do Conselho de Regulação, órgão responsável pelas atividades de regulação e fiscalização. Nenhuma decisão do Conselho de Regulação relativa ao exercício do poder de regulação dos serviços de saneamento pode ser questionada, modificada ou suspensa pela Assembleia Geral.

O Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da ARIS são formados por 5 (cinco) prefeitos dos municípios consorciados cada, escolhidos pela Assembleia Geral. Já as receitas da Aris são provenientes de 7 (sete) taxas, instituídas dos termos do art. 77 do Protocolo de Intenções, tendo como base o exercício do poder de regulação e fiscalização. Tal qual a Agir, as taxas são apuradas em função do número de habitantes no município, consoante última estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Ibge.

O valor médio mensal arrecadado pela Agência no ano de 2011 foi de R\$240.000,00 (ABAR, 2012).

Em relação ao corpo técnico, importante frisar que a Aris já realizou concurso público para contratação de profissionais de engenharia para atuarem na fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico. Contudo, assim como nas demais Agências em estudo, a área da regulação ainda carece de profissionais capacitados para realizarem análise das tarifas praticadas pelas prestadoras dos serviços.

A propósito disso, destaca-se a Deliberação nº 01/2011, que dispõe sobre a autorização para reajuste das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela CASAN nos Municípios em referência.

Trata-se de decisão tomada sem que se tivesse, à época, norma reguladora definidora do regime, da estrutura e dos níveis tarifários, bem como dos procedimentos e prazos para sua fixação, seu reajuste e sua revisão, nos termos do artigo 23, inc. IV da Lei federal n. 11.445/2007. Ademais, não são estudados e considerados os indicadores de

qualidade e a busca de eficiência da prestação do serviço, o que impede a regulação, de fato, do mercado.

A Aris possui normas de regulação editadas para regular a prestação dos serviços, quais sejam:

- Resolução Normativa n. 001/2011 - estabelece as Condições Gerais da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário;

- Resolução Normativa n. 002/2011 - estabelece condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades e dá outras providências;

- Resolução Normativa n. 003/2011 - dispõe sobre as penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

- Resolução Normativa nº 04/2012 dispõe sobre Procedimentos de Consultas e Reclamações dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, Coleta, Transporte e Disposição Final de Resíduos, Limpeza Urbana e Sistema de Drenagem.

## **5 IMPLICAÇÕES DE MAIS DE UMA AGÊNCIA REGULAR A CASAN**

As políticas públicas devem criar mecanismos de controle social e formas de garantir à sociedade informações e participação no processo de formulação das medidas relacionadas a cada setor.

Nesse propósito, foram selecionados os principais pontos que compõem as normas de regulação, referentes às condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e que englobam as dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, nos termos das definições do art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007.

### **5.1 COMPARATIVO DE NORMAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Para o presente estudo comparativo, foram utilizadas a Resolução nº 004/2011 da Agesan, a proposta de Resolução nº 001 da Agir e a Resolução nº 001/2011 da Aris, todas

tratando das Condições Gerais da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário.

a) Prazo para ligação

Uma vez solicitada pelos usuários, a prestadora dos serviços tem um prazo para executar a ligação do ponto de conexão do ramal predial do imóvel à rede pública de distribuição de água ou de coleta de esgoto.

Esse prazo é o mesmo nas três normas e estabelece que, nas áreas urbanas, é de 5 (cinco) dias úteis para a vistoria, orientação das instalações de montagem do padrão e, se for o caso, aprovação das instalações e de 10 (dez) dias úteis para a ligação, contados a partir da data de aprovação das instalações e do cumprimento das demais condições regulamentares.

Foi igualmente estabelecido que o prestador de serviços terá 30 (trinta) dias, a partir da data do pedido de ligação, para elaborar os estudos, orçamentos, projetos e informar ao interessado, por escrito, o prazo para conclusão das obras de redes de distribuição e/ou coletora destinadas ao seu atendimento, bem como a eventual necessidade de sua participação financeira quando inexistir rede de distribuição e/ou rede coletora em frente ou na testada da unidade usuária a ser ligada ou quando a rede de distribuição e/ou rede coletora necessitar alterações ou ampliações.

b) Intervalo de Leitura de hidrômetros

A importância do estabelecimento de intervalos de datas para leitura de hidrômetros, com objetivo de aferir o consumo, reside no fato de haver possibilidade de enquadramento em faixa de consumo mais onerosas para período maiores de coleta de dados, prejudicando o usuário.

Nesse sentido, as normas definiram iguais prazos, de modo que o prestador de serviços efetuará as leituras, bem como os faturamentos, em intervalos de aproximadamente 30 (trinta) dias, observados o mínimo de 27 (vinte e sete) dias e o máximo de 33 (trinta e três) dias, de acordo com o calendário, situações especiais e cronogramas de atividades, apresentados e aprovados pelas Agências.

c) Determinação do consumo de água

A principal forma de definir o consumo de água é pela diferença entre a leitura atual e a anterior feita no hidrômetro. Contudo, há situações em que isso não é possível, seja por não ser confiável a leitura, seja pela impossibilidade de realização.

Assim, as três normas estabeleceram as mesmas proposições para esses casos, definindo a média aritmética últimos 6 (seis) meses com valores corretos, mas delimitando ao máximo de 3 (três) ciclos de faturamento. E ainda, no caso da falta ou imprecisão de dados para os cálculos, a adoção do consumo estimado, comunicando ao usuário, por escrito, a forma de cálculo a ser utilizada.

O ideal, entretanto, é o prestador de serviços garantir uma medição correta do consumo, providenciando, rotineiramente, manutenções corretivas e preventivas dos hidrômetros.

d) Determinação da medição do serviço de esgotamento sanitário

De acordo com a norma da Agesan, a determinação do volume de esgoto incidirá somente sobre os imóveis servidos por redes públicas de esgotamento sanitário e terá como base o consumo de água, cujos critérios para estimativa devem considerar: o abastecimento pelo prestador de serviços, o abastecimento próprio de água por parte do usuário e a utilização de água como insumo em processos produtivos.

Assevera, também, que os critérios de medição ou estimativa para determinação do volume de esgoto faturado serão propostos pelo prestador de serviços e homologados pela Agesan.

Já as normas da Agir e da Aris não tratam desse assunto.

Em função do alto custo para medição do volume de coleta de esgoto, é usual determiná-lo a partir de um percentual do volume de água faturado.

Como uma parcela do consumo de água pode ser utilizada para atividades nas quais o esgoto seja lançado diretamente na rede pluvial, não gerando esgoto sanitário, não se pode adotar o percentual de 100% do volume. Além disso, a definição do volume deve seguir as características locais, impondo às Agências a verificação de cada caso.

Isso, contudo, pode implicar no estabelecimento de critérios diferentes para um mesmo prestador de serviços, que deverá apropriar sua sistemática de faturamento para cada

caso, pois cada Agência deverá avaliar questões pontuais, acarretando dificuldades operacionais e diminuição de ganhos de escala.

e) Vazamentos ocultos

Vazamentos ocultos após o ponto de entrega da água podem gerar problemas de alto consumo aos usuários e, conseqüentemente, valores expressivos nas faturas.

As normas tratam da mesma forma essas situações, procurando preservar os usuários de arcar com o prejuízo, até porque esses vazamentos podem ter origem na pressão elevado da rede ou outros fatores de responsabilidade do prestador.

Estabelecem que, no caso de vazamentos ocultos devidamente constatados pelo prestador de serviços, haverá o desconto de valor correspondente a até 70% (setenta por cento) do volume medido acima da média de consumo limitado ao faturamento em que o prestador de serviços alertou o usuário sobre a ocorrência de alto consumo.

A única diferença verificada é que, no caso da Agesan, os usuários têm prazo de reclamação até 30 (trinta) dias após o vencimento da fatura, enquanto que a Agir e a Aris definem esse prazo em 60 (sessenta) dias.

Essa diferença, apesar de conceder maior prazo aos usuários para eliminação da irregularidade e solicitação de abatimento no valor faturado, pode implicar dificuldade operacional a uma mesma prestadora dos serviços, inclusive por parte da ouvidoria ou central de atendimentos aos clientes, que sempre precisarão saber a localidade para informar o prazo de reclamação, que deixará de ser padrão, ou seja, sem uniformidade.

f) A fatura e o pagamento

Em relação aos prazos de vencimentos das faturas e as penalizações por atraso de pagamento, as três normas adotam os mesmos critérios, de modo que a entrega da fatura deverá ser efetuada até a data fixada para sua apresentação, prioritariamente no endereço da unidade usuária.

Já os prazos mínimos para vencimento das faturas, contados da data da respectiva apresentação, serão os seguintes:

I - 5 (cinco) dias úteis para as unidades usuárias de todas as categorias, ressalvada a mencionada no inciso II;

II - 10 (dez) dias úteis para a categoria Pública; e

III - 1 (um) dia útil nos casos de desligamento a pedido do usuário, exceto para as unidades usuárias a que se refere o inciso anterior.

Igualmente foi definido que o prestador de serviços deverá oferecer 6 (seis) datas de vencimento da fatura para escolha do usuário, distribuídas uniformemente em intervalos regulares ao longo do mês.

Da mesma forma, as faturas não quitadas até a data do seu vencimento, bem como as devoluções mencionadas no art. 96, inc. II, sofrerão acréscimo de juros de mora de até 0,033% (zero vírgula zero trinta e três por cento) por dia de atraso, sem prejuízo da aplicação de multa de 2% (dois por cento) e correção monetária conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice previsto na legislação vigente.

A única diferença entre as normas é relativa à fatura mínima, que no caso da Agesan é equivalente ao valor fixado para o volume de 10m<sup>3</sup> (dez metros cúbicos) mensais por categoria residencial e comercial, e 15m<sup>3</sup> (quinze metros cúbicos) mensais para as demais categorias, enquanto que a Agir e a Aris indicam que a fatura mínima por economia será definida pelas Agências em norma de regulação própria, fixando as categorias de usuários e o volume mínimo de consumo.

Surge, novamente, a questão da possibilidade de regras diferentes na forma de faturamento do mesmo prestador.

Essa questão implica, inclusive, afronta ao princípio da equidade, uma vez que podem ser adotados critérios que estabelecem discriminação entre os usuários de um mesmo prestador, no que pese a necessidade de preservar a titularidade dos serviços. É o caso, portanto, de haver regulação do mercado para uniformizar a norma, situação mais facilmente resolvida com a existência de apenas uma entidade reguladora.

g) Categoria residencial social

Em ambas as normas, a definição da categoria residencial social ou baixa renda será definida em resolução específica das Agências.

Trata-se da tarifa a ser observada pelo prestador de serviços com objetivo de garantir a aplicação de condições especiais aos usuários de baixa renda beneficiados por tarifa social.

Essa definição é um processo complexo, pois não é suficiente a avaliação da renda de uma família, é preciso considerar fatores como o número de membros da família, a volume de água a ser subsidiado, de forma a não incentivar o desperdício, entre outros fatores. Sem dúvida, é uma questão que cada Agência deve definir, até porque é uma política de Estado, além de influenciar no equilíbrio econômico-financeiro do contrato da prestadora.

Também é difícil a fiscalização do enquadramento que a prestadora executou ou não; é preciso que a normatização assegure a verificação das regras de inclusão do usuário nas categorias sociais por parte das Agências.

No entanto, regras diferenciadas para um mesmo prestador podem acarretar dificuldade operacional na manipulação das informações colhidas junto aos usuários, uma vez que os colaboradores recrutados para as triagens dos usuários precisarão tomar conhecimento de regras variadas, interferindo no ganho de escala.

#### h) Ramal predial para ligações de água e esgoto

No que pese haver particularidades locais, sobretudo em relação à largura das vias públicas e a distância das residências às redes existente, as três normas definem a mesma metragem a que se obriga o prestador para execução do ramal predial, estabelecendo que o prestador de serviços tomará a seu total e exclusivo encargo, a execução das ligações definitivas de água e/ou de esgoto até uma distância total de 25 (vinte e cinco) metros em área urbana ou de 40 (quarenta) metros em área rural, medidos desde o ponto de tomada na rede pública disponível no logradouro em que se localiza a propriedade a ser atendida, até a linha limite (testada) do terreno, de acordo com o disposto nas normas técnicas e em local que permita e facilite o acesso para a execução dos seus serviços comerciais e operacionais.

Contudo, fica a cargo do usuário o pagamento do serviço de ligação de água, a aquisição e montagem do padrão de ligação de água, exceto o hidrômetro, conforme normas procedimentais do prestador de serviços.

E ainda, caso a distância seja maior, o prestador de serviços poderá cobrar do usuário parte dos custos decorrentes da extensão adicional de ramal e/ou de obra na rede pública, adotando critérios de cálculo preestabelecidos e regulamentados pelas Agências.

Diferenças, nesse caso, são relativas aos regulamentos a serem estabelecidos pelas Agências, como é o caso da responsabilidade pela recuperação dos pavimentos danificados para execução dos ramais. Situação dessa natureza interfere na operacionalização do prestador, que precisa avaliar, em cada caso, as regras executivas do serviço; e ao próprio usuário, que pode ficar em dúvida acerca de suas responsabilidades.

Em outras palavras, pode haver uma ausência de uniformidade de procedimentos, em detrimento da obtenção de ganhos de eficiência.

## 5.2 ASPECTOS OPERACIONAIS

A regulamentação das condições da prestação dos serviços inclui uma série de fatores, que podem e precisam ser apreciados de forma conjunta pelas Agências Reguladoras. Objetivam propiciar as melhores condições para que se efetivem os serviços a serem disponibilizados aos usuários.

Nos dizeres de Melo (2008), essas normas regulamentadoras devem tratar de requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas, com referência às metodologias de instalação e controle dos aparelhos, procedimentos de medição, faturamento e cobrança dos serviços, inclusive quanto às situações de faturamento indevido pelo prestador dos serviços, padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação, consubstanciados em determinação de prazos para execução dos serviços solicitados e medidas para atendimento aos usuários e possíveis medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Ademais, deverá observar também questões relativas à relação contratual de prestação de serviço, à interrupção do fornecimento dos serviços e respectiva religação, bem como a oferta em condomínios e outras situações especiais, e a outros serviços cobráveis.

A constituição das Agências em estudo é muito recente, pois a Agesan e a Agir possuem 3 (três) anos de existência, e a Aris 4 (quatro) anos. Por isso, os aspectos operacionais contidos nessas recentes normas precisam passar por uma fase de experimentação, devendo possuir caráter de transitoriedade, visto que a própria Casan também precisa se estruturar e se adaptar à cultura regulatória.

Importa consignar que as normas precisam permitir condições de monitoramento por parte das Agências, com vistas a compatibilizar os requisitos preconizados à qualidade do serviço disponibilizado e a operacionalização por parte do prestador do serviço.

Nesse sentido, é importante tentar simplificar os processos para que o próprio monitoramento não acabe se tornando entrave à regulação, diminuindo o foco de atuação da Agência.

O prestador do serviço precisa que a operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário seja dotada de uniformidade, que, conforme já discutido anteriormente, se refere à identidade de regras, resoluções e normas aplicadas em diferentes concessões e/ou prestadores de serviço.

No presente caso, em que mais de uma Agência regula um mesmo prestador de serviço, essas premissas precisam ser observadas e aplicadas de forma equânime por essas entidades, uma vez que impactam diretamente nos custos da prestação dos serviços e, conseqüentemente, na tarifa, ou seja, guardam relação com a modicidade tarifária.

Trata-se, aqui, de assegurar ao prestador ganhos de escala e de escopo, que permitam assegurar ganhos de eficiência aos usuários do serviço.

Esses aspectos operacionais estão relacionados à procedimentos comerciais, prazos de execução de serviços, fiscalização, aplicação de penalidades, indicadores de qualidade, entre outros.

Para exemplificar, toma-se o caso da interrupção da prestação dos serviços. As normas da Agir e da Aris definem que o serviço de abastecimento de água poderá ser interrompido, a qualquer tempo, sem prejuízo de outras sanções, no caso de não ligação à rede pública de coleta e tratamento de esgoto sanitário, após a notificação pelo prestador de serviços e ultrapassado o prazo para a devida regularização.

Essa situação não é prevista nas normas da Agesan, o que acaba por comprometer o tratamento dispensado aos usuários da mesma prestadora de serviços, apesar da obrigação da preservação da titularidade da prestação dos serviços.

Situação semelhante se observa no prazo atribuído para reclamação de vazamentos ocultos, que é de 30 (trinta) dias na Agesan e 60 (sessenta) dias na Agir e na Aris.

Essas normas acarretam dificuldades no momento da própria verificação da reclamação, pois o setor de atendimento aos usuários da prestadora deverá tomar conhecimento da localidade, para procurar qual a regra a ser considerada e, então, responder ao reclamante acerca da admissibilidade do pleito.

Outrossim, é preciso considerar que, com exceção da Agir, os municípios regulados pela Agesan e pela Aris não são todos fronteiriços, como se observa no Mapa 1, e diferenças nas questões operacionais das normas de regulação podem impedir o melhor aproveitamento ou a integração das estruturas disponíveis para a prestação do serviço a, impedindo a gestão eficiente do sistema e resultando na duplicidade de custos, nos termos do que deveria ser a prestação regionalizada.

### 5.3 QUESTÃO TARIFÁRIA

A definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro, como a modalidade tarifária, via mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade é um dos objetivos da regulação, explicitados na Lei Nacional de Saneamento Básico.

É um dos aspectos de maior complexidade relacionados ao serviço de saneamento básico. Todavia, sua adequada estipulação é imprescindível para a consecução dos objetivos traçados para o setor.

Ficam evidenciados três aspectos fundamentais, relacionados com a regulação tarifária: a) o conceito e o entendimento a respeito do equilíbrio econômico-financeiro; b) a definição de modicidade tarifária, em especial sob a ótica da capacidade de pagamento dos consumidores; e c) a determinação das condições de eficiência e eficácia dos serviços (Freitas e Barbosa, 2008).

Segundo Alochio (2007), a prestação dos serviços de água e esgoto a um preço pagável pela população de menor poder aquisitivo acarretará, sempre, a adoção de uma fórmula de recomposição dos custos desses serviços como um todo. Nesse contexto entram em cena as figuras dos subsídios cruzados. Porém, se não se sabe como é feito o cruzamento dos referidos subsídios, pode-se estar diante de uma simples majoração de tarifas, de algumas categorias de consumidores, sob o argumento de se estar diante de uma distribuição dos custos sociais.

A questão dos subsídios cruzados é a principal questão a ser enfrentada pela Casan e por essas três Agências que a regulam, uma vez a companhia estadual adota essa prática desde sua criação.

Aliás, para Freitas e Barbosa (2008 apud Melo e Jorge Neto 2007), o modelo tarifário atualmente utilizado pelas CESBs consiste numa estrutura relativamente uniforme, a qual combina o modelo da em duas partes com a precificação crescendo em bloco. A primeira parte da tarifa corresponde a um valor fixo que embute uma franquia de até 10 metros cúbicos de água ao mês e busca recuperar os custos fixos das empresas. A segunda parte busca atender dois objetivos: a) servir como um esquema de incentivo à racionalização do consumo de água, na medida em que o aumento do consumo é acompanhado por correspondente aumento da tarifa por unidade de consumo; e b) funcionar como instrumento operacional do mencionado subsídio cruzado, previsto no Planasa.

A situação se agrava no caso Santa Catarina, pois a maioria dos seus municípios é de pequeno porte e se enquadram como deficitários, haja vistas os baixos índices de cobertura de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

Isto gera distorções nessa sistemática, uma vez os municípios ditos superavitários passam a questionar a obrigação de remunerar outros deficitários, muitas vezes em detrimento da realização de investimentos.

A prática de subsídios cruzados, apesar de comum tem as seguintes consequências negativas: a) as estruturas de consumo serão distorcidas não só para aqueles que se beneficiam dos subsídios como para aqueles que não são contribuintes do esquema; b) uma estrutura monopolística tem de ser mantida ou as novas firmas entrantes são forçadas a se manter no esquema, caso contrário, poderiam oferecer menores preços aos clientes, eliminando a fonte de subsídios necessários; e c) os sistemas de subsídios cruzados não são transparentes, pois as transferências são feitas internamente pelo próprio provedor do serviço.

No entanto, a questão dos subsídios também é abordada na lei do saneamento, que os definem como “instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda”. No art. 29, parágrafo 2º, consta que podem ser adotados subsídios tarifários ou não tarifários para atender as localidades de baixa renda.

Considerando todas as falhas de mercado a que está exposto esse setor, o ente regulador deve ter competência para avaliar as tarifas dos serviços.

Segundo Diniz, 2009, há de se ressaltar que a remuneração do concessionário não deve ocorrer necessariamente apenas pelas tarifas. A remuneração pode se dar também por receitas alternativas, conforme estabelece o art. 11 da Lei nº 8.987/1995, quando menciona a possibilidade de serem previstas "outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a fornecer a modicidade das tarifas".

As questões tarifárias ensejam maior discussão na sociedade do que outras questões regulatórias, como a qualidade da água. Por isso, é fundamental o papel do ente regulador, a quem cabe considerar princípios como da eficiência, universalização, modicidade, equilíbrio econômico-financeiro, entre outros na definição dos valores das tarifas, que devem cobrir os custos do serviço e remunerar os investidores.

O maior desafio a ser superado pelas três Agências que regulam a Casan se dará no processo de revisão tarifária, definida pela lei do saneamento.

Trata-se de um processo executado em duas etapas. Ainda segundo Freitas e Barbosa (2008), na primeira etapa, denominada reposicionamento tarifário, se estabelecem tarifas compatíveis com a cobertura dos custos operacionais eficientes e uma remuneração justa e adequada sobre investimentos prudentemente realizados; na segunda etapa, o cálculo do fator K, consiste na determinação de metas de eficiência para o próximo período tarifário, as quais serão fixadas na tarifa.

Portanto, trata-se de um verdadeiro rompimento do atual sistema, citado anteriormente, e que precisa ser assimilado pela prestadora de serviço.

No entanto, o levantamento dos custos operacionais é a grande barreira atual das Agências, pois esses dados precisam ser levantados junto à concessionária, sujeitando o regulador aos efeitos da chamada assimetria de informação, ou seja, a limitação de informações que, em geral são fornecidas pela própria empresa regulada.

O conhecimento desses custos operacionais e do mercado em que atua a concessionária Casan, nesse caso, pode levar a inviabilidade da empresa, num primeiro momento, e da atividade regulatória posteriormente, uma vez que a política de subsídios cruzados vai acarretar o comprometimento das informações, que não estarão separadas para cada mercado, separadamente.

Isso pode tornar impraticável o processo de revisão das tarifas, até porque a Casan seria obrigada a realizar ações em busca de eficiência que poderiam não se compatibilizar as

exigências dessas três entidades. A questão da contabilidade também restaria comprometida, pois não é possível aceitar que a eficiência prolatada por uma dessas Agências não fosse aceita por outra, asseverando completa insegurança jurídica à prestação dos serviços.

Para melhor visualização do teor dos quesitos comparados, elaborou-se o Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Comparativo das Normas de Regulação

QUESITO	AGESAN	AGIR	ARIS
Dimensão: Técnica			
Prazo para ligação de água ou esgoto	em área urbana: a) 5 dias úteis para a vistoria, b) 10 dias úteis para a ligação Prazo de 30 dias para informar o prazo para conclusão das obras quando: I - inexistir rede; II - rede necessitar alterações/ampliação	Igual teor	Igual teor
Vazamentos ocultos	Mediante a eliminação comprovada da irregularidade, aplicar desconto sobre o consumo excedente: até 70% do volume medido acima da média de consumo. cobrança da tarifa de esgoto com base na média de consumo de água dos últimos 6 meses.	Igual teor, porém: O prazo de reclamação do usuário é de até 60 (sessenta) dias após o vencimento da fatura.	Igual teor, porém: O prazo de reclamação do usuário é de até 60 (sessenta) dias após o vencimento da fatura.
Ligações de água e esgoto – ramal predial	O prestador de serviços executará as ligações definitivas até uma distância total de 25 metros em área urbana ou de 40 metros em área rural. Caso a distância seja maior, o prestador de serviços poderá cobrar do usuário.	Igual teor	Igual teor
Interrupção na prestação dos serviços	A qualquer tempo: I - fraude ou violência nos equipamentos de medição e lacres; II - revenda ou abastecimento de água a terceiros; III - ligação clandestina ou religação à revelia; IV - deficiência técnica e/ou de segurança das instalações; e V- solicitação do usuário: a) de demolição da edificação ou fusão de ligações; b) interdição judicial ou administrativa da edificação sem condições de habitabilidade ou uso; c) desapropriação de imóvel por interesse público; d) negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida; e) manipulação indevida por parte do usuário.	A qualquer tempo: I – fraude ou violência nos equipamentos de medição e lacres; II - revenda ou abastecimento de água a terceiros; III - ligação clandestina ou religação à revelia; IV - deficiência técnica e/ou de segurança das instalações ; V – solicitação usuário; VI – não ligação à rede pública; VII - negativa instalação de dispositivo de leitura de água consumida; e VIII - manipulação indevida. Mediante aviso prévio: I - inadimplemento; II - por inobservância	A qualquer tempo: I - fraude ou violência nos equipamentos de medição e lacres; II - revenda ou abastecimento de água a terceiros; III - ligação clandestina ou religação à revelia; IV - deficiência técnica e/ou de segurança das instalações; V – solicitação usuário; VI – não ligação à rede pública; VII - negativa instalação de dispositivo de leitura de água consumida; e VIII - manipulação indevida. Mediante aviso prévio: I - inadimplemento; II - por inobservância

QUESITO	AGESAN	AGIR	ARIS
	Mediante aviso prévio: I - por inadimplemento do usuário; II - por inobservância no disposto do artigo 66, § 3º e do artigo 68; III - quando não for solicitada a ligação definitiva. O aviso prévio com antecedência mínima de 30 dias.	II - por inobservância do disposto nos artigos 51 e 91, § 3º; III - quando não for solicitada a ligação definitiva. O aviso 30 dias.	do disposto nos artigos 51 e 91, § 3º; III - quando não for solicitada a ligação definitiva. O aviso 30 dias.
Dimensão: Econômica			
Leitura de hidrômetros	Leituras e faturamentos em intervalos de aproximadamente 30 dias, observados o mínimo de 27 e o máximo de 33 dias.	Igual teor	Igual teor
Determinação do consumo de água	1º Hidrômetro; 2º Média aritmética; últimos 6 meses com valores corretos (máximo 3 ciclos de faturamento) 3º adoção do consumo estimado.	Igual teor	Igual teor
Determinação da medição do serviço de esgotamento sanitário	A base é o consumo de água. Considerar: I - o abastecimento pelo prestador de serviços; II - o abastecimento próprio de água por parte do usuário; e III - a utilização de água como insumo em processos produtivos.	Nada consta	Nada consta
A fatura e o pagamento	Prazos mínimos para vencimento das faturas: I - 5 dias úteis para as unidades usuárias de todas as categorias, ressalvada a mencionada no inciso II; II - 10 dias úteis para a categoria Pública; 6 datas de vencimento da fatura. Juros de mora de até 0,033% por dia de atraso, multa de 2% e correção monetária conforme o IPCA. A fatura mínima de 10m³ mensais por categoria residencial e comercial, e 15m³ mensais para as demais categorias.	Igual teor, porém: A fatura mínima por economia será definida pela Agência, fixando as categorias de usuários e o volume mínimo de consumo.	Igual teor, porém: A fatura mínima por economia será definida pela Agência, fixando as categorias de usuários e o volume mínimo de consumo.
Dimensão: Social			
Categoria residencial social	Residencial social ou baixa renda: economia residencial constituída por família sem capacidade de pagamento pelo serviço, localizada abaixo da linha de pobreza ou vivendo na indigência, ou com capacidade de pagamento reduzida, e beneficiada por subsídios diretos, com critérios definidos em resolução específica da Agência.	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 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.

Fonte: Resolução nº 004/2011 da Agesan, proposta de Resolução nº 001 da Agir e

Resolução nº 001/2011 da Aris

## **6 PERSPECTIVAS DE EFICIÊNCIA E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA CASAN**

Santa Catarina caracteriza-se pela grande quantidade de municípios de pequeno porte, que recebem subsídios cruzados para viabilizarem, principalmente, os sistemas de abastecimento de água, pois há pequena cobertura de coleta e tratamento de esgotos nesses casos.

A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan é responsável pela estruturação dessa engenharia financeira, que permitiu, desde os anos 1970, uma representativa cobertura de 96,64% da população urbana com abastecimento de água.

Apesar desse elevado índice, dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, referente ao ano de 2010, apontam perdas na distribuição de água de 35,4% no estado (MCIDADES, 2010). Contudo, há casos, como no Município de Concórdia, em que essa perda chega a 61,2%.

No que pese não destoar muito da realidade brasileira, indica que há muito a ser investido também nos atuais sistemas de abastecimento de água, em manutenção e operação, para recuperar essas receitas perdidas.

Por outro lado, o índice de tratamento de esgotos é de apenas 17,2% da população urbana, refletindo ausência de investimentos ao longo de aproximadamente 40 anos.

Com esse cenário, constata-se que a Casan, por um lado necessita dos municípios maiores para viabilizar sua política de subsídios cruzados, e por outro lado acaba refém dos municípios menores, pois, em termos de mercado, não são atrativos ao capital privado.

Nos últimos anos, com o término de alguns contratos ainda da época do Planasa, Municípios de maior porte como: Joinville, Balneário Camboriú, Palhoça, Lages e Itajaí romperam com a Casan e passaram a administrar seus próprios sistemas, reduzindo as receitas da Companhia Estadual. Muitos deles alegaram a falta de investimento no sistema de esgotamento sanitário como razão para a decisão.

Além disso, relatórios de fiscalização das Agências Reguladoras demonstram a necessidade de melhorias nos sistemas atuais da Casan. Cita-se, como exemplo, o trabalho desenvolvido pela Aris no Município de Rio do Sul, em abril/2013, onde restou concluído que a estação de tratamento de água “apresenta a oportunidade de melhorias quanto aos aspectos de

modernização dos equipamentos, de armazenamento e de preparo dos produtos químicos e de conservação das estruturas”.

O mesmo procedimento de fiscalização relatou que “a tarefa de concretizar a padronização de procedimentos, instruções de trabalhos, diários de operação, programas de controle de manutenção, registros de monitoramento e normas organizacionais mostra-se como necessária para a melhoria de desempenho no abastecimento, na qualidade de água e na redução dos custos operacionais. Frisa-se a importância de considerar nesta etapa as normas de segurança do trabalho e do meio ambiente”.

Outro exemplo é o Relatório nº 044/2012, de setembro/2012, da Agesan, referente à fiscalização realizada nos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Florianópolis. A Agência destacou a presença de alumínio na água tratada, evidenciando “que em todos os pontos amostrados manteve-se em desconformidade com o previsto legalmente (máximo de 0,2 mg.L<sup>-1</sup>, padrão organoléptico). Como já apresentado anteriormente, as captações já apresentaram elevadas concentrações de alumínio. Logo a persistência deste metal pode ser devido a sua presença natural nas águas naturais e não sendo removido após o tratamento”.

Verifica-se que os atuais sistemas carecem de manutenção e melhorias operacionais, o que está ligado à melhoria na gestão da própria Companhia.

Como não se vislumbra possibilidade de deixar de prestar os serviços nesses Municípios menores e, considerando a necessidade de cumprimento dos planos de saneamento, exigidos a partir da lei do saneamento, a Casan defronta-se com uma encruzilhada, pois necessita romper, de forma brusca, o modelo de gestão adotado até o momento, que se mostrou ineficaz para implantação e operação dos sistemas de tratamento dos esgotos e dos sistemas de abastecimento de água, ao tempo que necessita receitas para investimentos a fim de evitar novas perdas de receitas.

Trata-se de conciliar a estrutura da empresa estatal com vistas a aprimorar a gestão e a eficiência, estimulando o profissionalismo, a capacitação e a qualidade técnica dos funcionários, além de obter resultados financeiros que permitam realizar investimentos e acessar linhas de financiamentos.

A Casan precisa estar preparada para concorrer no mercado, onde outras empresas privadas já despontam como alternativas ao modelo do Planasa.

A questão regulatória é o primeiro passo a ser superado, uma vez que a cultura da autorregulação não tem mais espaço no setor do saneamento a partir da edição do marco regulatório setorial.

Importante que a Casan esteja comprometida com as adaptações que se fazem necessárias, em ambiente regulatório que assegure os objetivos estabelecidos no art. 22 da lei do saneamento: a) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; b) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; e c) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência.

Além da possibilidade de ter que enfrentar processos licitatórios para renovar seus contratos, seria importante a expansão das atividades mercantis, como por exemplo, a atuação no mercado de resíduos sólidos, atividade afim ao setor do saneamento básico.

A continuidade dessas Companhias Estaduais, como a Casan, é fundamental para a universalização do acesso, pois há que se considerar a *expertise* que desenvolveram ao longo de suas existências, aliado ao fato de serem responsáveis pela prestação dos serviços nos Municípios sem viabilidade econômico-financeira para tal, exercendo verdadeiro papel de governo na conjugação de política pública que ofereça a prestação à população mais necessitada.

Cabe às Agências Reguladoras e aos Órgãos de Controle esse papel de assegurar a continuidade dos serviços prestados pela Casan, sem deixar de exigir a execução das ações e investimentos preconizados nos planos municipais de saneamento.

## **7 CONCLUSÃO**

O marco regulatório, instituído através da Lei Federal nº 11.445/2007, é responsável por alterações importantes na gestão do setor de saneamento básico, contribuindo de forma efetiva para melhoria da qualidade da prestação do serviço.

A introdução da figura da Entidade Reguladora (em forma de Agências), com objetivo de estabelecer normas, padrões e tarifas, esta sendo responsável por verdadeira revolução na forma de gestão dos prestadores de serviços até então, acostumados com a autorregulação.

No entanto, o caso em estudo, com três Agências regulando uma mesma prestadora de serviços (Casan), gera implicações não previstas na legislação, mas que podem comprometer a capacidade de atendimento das normas de regulação, quando não a própria atividade regulatória.

A primeira questão a vencer é a barreira cultural, uma vez que o modelo Planasa precisa ser superado pela Casan para adequação ao padrão regulatório, que visa eficiência e garantia de investimentos.

A Casan precisa estar preparada para concorrer no mercado, onde outras empresas privadas já despontam como alternativas o referido modelo.

A continuidade dessas Companhias Estaduais, como a Casan, é fundamental para a universalização do acesso, pois há que se considerar a *expertise* que desenvolveram ao longo de suas existências, aliado ao fato de serem responsáveis pela prestação dos serviços nos Municípios sem viabilidade econômico-financeira para tal, exercendo verdadeiro papel de governo na conjugação de política pública que ofereça a prestação à população menos favorecida.

Os planos municipais de saneamento são a primeira quebra de paradigma desse modelo, pois não é mais a empresa estadual que define o que deve ser realizado, mas um planejamento traçado com a participação popular, com origem no titular dos serviços.

Necessário se ressaltar que, recentemente, a questão da titularidade voltou a ser discutida, retirando, em princípio a condição de o município ser, sempre, o titular. No entanto, ainda há expectativas em relação à decisão da ADin 1842 do RJ, que define regras para as regiões metropolitanas. O setor de saneamento básico vive a expectativa de como será o Acórdão dessa decisão do STF, relativamente à titularidade e a paridade de representação sócio-econômica dos municípios e estados, em razão da transferência do âmbito municipal para o âmbito estadual de competências administrativas e normativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico.

Em princípio, com objetivo de ver assegurada uma nova formatação na gestão da Casan, bem como adaptação a requisitos regulatórios, a existência das três Agências é positiva sob o prisma de aumentar a cobrança por alterações estruturais que se fazem necessárias, induzindo a adaptação à nova cultura regulatória, trazendo mais transparência aos atos da empresa e busca de eficiência na prestação do serviço, afinal, são três entidades cobrando para que isso aconteça.

O fato dessas entidades terem menos de 4 (quatro) anos de existência, aliado a similaridade entre as atuais normas de regulação, favorece o enquadramento da Casan aos requisitos regulatório, pelo menos num primeiro momento.

Ainda o fato de duas das Agências serem originárias de consórcios de municípios, sem ingerência do poder executivo estadual, favorece ainda mais a cobrança para ajuste da gestão da Casan às demandas regulatórias, no que pese a pequena estrutura disponível nessas entidades para assegurar a efetiva regulação do setor, principalmente em relação às questões econômico-financeiras que envolvem a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, caso da política tarifária.

Ressalta-se que a figura do profissional em regulação é rara no mercado, exigindo que as próprias Agências promovam a formação dessas pessoas, o que gera necessidade de investimentos em capacitação e continuidade do quadro de pessoal. Isso não é assegurado quando há colaboradores cedidos de outras unidades administrativas para a entidade regulatória.

O fortalecimento da regulação, com pessoal qualificado e bem remunerado, condição *sine qua non* para a efetividade da regulação, encarece estrutura de Agências pequenas, como a Agir, o que pode refletir na tarifa ou no orçamento dos municípios constituintes do consórcio intermunicipal.

Isso demonstra a necessidade dessas entidades buscarem apoio no sentido atingirem seus complexos objetivos, uma vez que isoladamente, as estruturas nem sempre são capazes, qualitativa ou quantitativamente, de desempenharem seus papéis, ou seja, a economia de escala também está presente neste requisito.

Infere-se que as Entidades Reguladoras precisam ser dotadas de uma estrutura que lhes assegure potencial para exercer a atividade regulatória, imprimindo questionamento acerca da possibilidade de Agências de pequeno porte desempenhar satisfatoriamente suas funções.

Contudo, o aprimoramento das normas, bem como na regulamentação de questões ainda a serem definidas em resoluções específicas, pode acarretar perda de uniformidade dessas instruções, implicando perda de economia de escala da prestação dos serviços, aumento de custos operacionais, seja de pessoal, seja na produtividade de equipamentos,

quando não a elevação de custos regulatórios e a impraticabilidade da própria regulação, traduzidos em elevação de tarifas.

A obrigação de cumprir várias normas para um mesmo serviço, mesmo que em localidades diferentes, causa perda de economia de escala, sem sombra de dúvida.

Essa mesma questão resta asseverada na situação em que várias Agências atuam concomitantemente no mercado, trazendo fragmentação da regulação, o que tende a reduzir sua eficácia em função de dificuldades de capacidade técnica e institucional, aliadas a incertezas legais, incluída a questão da titularidade.

Há que se considerar que o setor necessita, urgentemente, de vultosos investimentos, haja vista os diminutos índices de tratamento de esgotos e os altos índices de perdas de água tratada. Nesse diapasão, não se deve onerar os usuários com elevação de custos regulatórios quando existe a possibilidade de concentrar essas atividades para racionalizar custos e técnicas.

Significa dizer que o custo do aparato regulatório fica racionalizado em ambiente sem fragmentação regulatória e com Agências que tenham atuação multissetoriais, em que uma mesma entidade regulatória regule ou fiscalize vários serviços.

A semelhança entre as normas da Agesan, da Agir e da Aris, indicando unicidade da regulação e, por consequência, de suas decisões, aponta para uma regulação padronizada do mercado em que a Casan atua, levando a crer que uma aproximação dessas entidades já tenha ocorrido desde sua criação.

Essa situação preserva a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, mesmo com a atuação concomitante Agências Reguladoras, cada qual com seu nicho de municípios, e desde que haja uniformidade na regulação.

Porém, a existência das 3 (três) Entidades Reguladoras deve estar condicionada a um cenário que possibilite ganhos de eficiência e maior atratividade de financiamentos ao setor, situação que necessita de convergência das normas e das decisões regulatórias. Para a continuidade desse modelo com 3 (três) Agências, é preciso considerar a manutenção da uniformidade das normas, bem como o compartilhamento constante de experiências visando assegurar ganhos de eficiência da prestação dos serviços por parte da Casan. Nesse sentido, convênios de cooperação podem servir como ferramenta de aprimoramento de gestão, assim como a formação de pessoal qualificado para exercer as atividades regulatórias.

Todavia, considerando todo o exposto e a possibilidade de cooperação técnica entre essas Entidades, é razoável afirmar que uma Agência de porte estadual tende a sobressair sobre as demais em função de sua capacidade de efetiva regulação do mercado, e não somente fiscalização de serviços.

Num momento em que a população brasileira está nas ruas reclamando por redução de custos tarifários e melhorias na prestação dos serviços públicos, é de se repensar a atuação de três Agências sobre um mesmo prestador de serviços no setor de saneamento básico, no caso a Casan, que ainda é a maior prestadora atuando no Estado de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

- ALOCHIO, L. H. A. **Direito do saneamento**: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/07). Campinas: Millennium Editora, 2007.
- ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO . **Saneamento básico: regulação 2012**. Fortaleza: ABAR, 2012.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- BRASIL – Ministério das Cidades. **Sistema nacional sobre saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2010**. Brasília: MCIDADES/SNSA, 2012.
- CASAN. **Relatório Anual 2012**. Florianópolis, CASAN, 2012
- CASAN. Municípios atendidos, Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Disponível em: <http://www.casan.com.br/menu-conteudo/index/url/municipios-atendidos#625>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- CASTRO, R. P. A. de. Regulação dos serviços de saneamento básico e a Lei n. 11.445/07. In **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CORRALES, M. E. La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. In: Barrionuevo Filho, Arthur. Lahera P., Eugenio (E.). **Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina**. Eudeba/CLAD, 1998.
- DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- DINIZ, C. S. **Saneamento básico e regulação**. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, v.7, n. 27, 2009.
- FREITAS, M. A. A.; BARBOSA, A. C. **Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto**. Fortaleza: ARCE, 2008.

XIMENES, M. M. de A. F.; GALVÃO JÚNIOR, A. de C. Uniformidade na normatização da regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. In: \_\_\_\_\_. **Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto.** Fortaleza: Expressão, 2009. v.2. p. 35.

GALVÃO, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental. Rio de Janeiro**, v. 14, n. 1, p. 79-88, jan./mar., 2009.

JOURAVLEV, A. **Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century.** Santiago: Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 2004.

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, n. 33, 124-154, jun., 2010.

MELO, Á. J. M. A experiência das agências reguladoras na regulamentação dos serviços de saneamento básico no Brasil e o advento da Lei n.º 11.445/07. **Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto.** Fortaleza: ARCE, 2008.

MUKAI, T. Concessões dos Serviços de Saneamento e de Água e Esgoto: Aspectos Jurídico-Constitucionais. **Boletim de Direito Administrativo - BDA**, São Paulo, v.14, n. 2, p. 91-96, fev.1998.

MUKAI, T. As Concessões e Permissões dos Serviços de Água e Esgoto. **Boletim de Direito Municipal - BDM**, São Paulo, v. 21, n. 11, p. 824-826, 2005.

PASOLD, C. L. **Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito.** 4. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

PICININI, J.; FORTINI, C. (Org.). **Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei n.º 11.445/2007.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ROCHA, R. B. Órgãos reguladores no Brasil. In. **Direito Regulatório: temas polêmicos: órgãos reguladores no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUTO, M. J. V. **Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto.** Fortaleza: ARCE, 2008.

TUROLLA, Frederico Araujo. **Provisão e operação de infra-estrutura no Brasil: O Setor de Saneamento,** 1999. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas.** Brasília: Ipea, dez. 2002 (Texto para Discussão, n. 922).

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. Desafios da regulação do saneamento no Brasil. **Ciclo de Debates em Economia Industrial**, 3. Trabalho e Tecnologia, PUC/SP, 2005.

TUROLLA, F. A. **Gestão do saneamento básico: regulação do saneamento no Brasil.** São Paulo, 2012.

VIDIGAL, J. A. M. **As Agências reguladoras e seus poderes especiais no ambiente institucional contemporâneo brasileiro,** 2004. Monografia (Controle Externo – regulação dos serviços públicos) Instituto Serzedello Correa, Vitória.