Carta nº 27489/17-PRS

Brasília, 26 de julho de 2017.

A Sua Senhoria o Senhor
UBIRATAN PEREIRA DA SILVA
Secretário-Executivo
Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento - Aesbe

Senhor Secretário-Executivo,

Em atenção ao expediente dessa Associação, que solicita análise e manifestação acerca do Projeto de Lei nº 4.176/2008 que propõe vedar a interrupção da prestação de serviços públicos por inadimplemento de obrigações quando se tratar de usuário economicamente hipossuficiente, encaminhamos o Relatório Técnico nº 24.601-PRM elaborado pela equipe da Assessoria de Planejamento, Regulação e Modernização Empresarial desta Companhia.

Atenciosamente,

GERALDO JESUS DE FARIA
Secretário-Geral

070 AESBE - Manifestação da Caesb acerca do Projeto de Lei nº 4176.2008 - Geduc 22360.2017
PRS /LB

RELATÓRIO TÉCNICO Nº 24.601/PRM

DATA: 03/07/2017

INTERESSADO: Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 4.176/2008, de autoria do Deputado Vinicius Carvalho

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei nº 4.176/2008, de autoria do Deputado Vinicius Carvalho, pretende acrescentar dispositivos à Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que tata sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Assim, o PL 4176/2008 possui essencialmente dois Artigos que acrescem dois parágrafos ao Artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/1995, conforme transcrito a seguir:

> *"O Congresso Nacional decreta:*
> *Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:*
> *"Art. 6º [...]*
> *§ 4º É vedada a interrupção do serviço em razão do disposto no inciso II do §3º quando se tratar de usuário economicamente hipossuficiente, assim entendido aquele cuja renda mensal familiar for igual ou inferior a três salários mínimos.*
> *§ 5º A comprovação da condição de hipossuficiência econômica de que trata o § 4º será feita nos termos do regulamento do respectivo poder concedente." (NR)*
> *Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."*

Dada a suma importância da matéria que trata o referido Projeto de Lei para prestação dos serviços públicos prestados pelas companhias de saneamento do país, em 20 de junho de 2017, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) solicitou colaboração de suas associadas, no sentido de compor uma Nota Técnica conjunta a ser apresentada à relatoria da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, com intuito de modificar o PL ora em apreço.

Frise-se que o Projeto original já obteve parecer favorável pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS) da Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, a seguir, são apresentadas as considerações sob aspectos regulatórios, operacionais, econômicos e financeiros da CAESB que serão afetados, caso sancionado o Projeto de Lei.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.926-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS NO DISTRITO FEDERAL

Em 05 de janeiro de 2007, foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esta lei tem como um de seus princípios fundamentais a eficiência econômica e sustentabilidade financeira dos serviços e, para assegurar o seu atendimento, dispõe que o titular dos serviços (no caso do Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal) pode delegar sua prestação a entidade não integrante da administração mediante a assinatura de contrato de concessão.

Define ainda, como condição de validade desse contrato, a existência de normas de regulação que promovam o cumprimento das diretrizes legais.

O artigo 11, parágrafo 2º, da citada Lei estabelece que, quando os serviços são prestados mediante contrato de concessão ou de programa, as normas de regulação devem prever as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas e a sistemática de reajustes e de revisões tarifárias.

A citada Lei de Saneamento possui um capítulo específico para tratar da regulação dos serviços e, em seus artigos 22 e 23, define os objetivos da regulação e atribui competências ao ente regulador, conforme transcrito a seguir:

> *"Art. 22.São objetivos da regulação:*
> *I- estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;*
> *II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;*
> *III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;*
> *IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. (grifo nosso)*
> *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;*

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

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; (grifo nosso)

V – medição, faturamento e cobrança de serviços;" (grifo nosso)

No Distrito Federal os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são regulados pela Agência Reguladora de Águas Energia e Saneamento Básico – ADASA, criada pela Lei 3.365/2004 e posteriormente reestruturada pela Lei 4.285/2008, que em sua Seção III traz as competências quanto ao saneamento básico, das quais podemos destacar àquelas estabelecidas pelos os artigos 9º e 10º:

"Art. 9. [...]

§ 2º Além do que dispõe o art. 7º, III, das atribuições gerais desta Lei, a ADASA especificamente editará também normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, 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 – 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, em conformidade com a legislação e o contrato; (grifo nosso)

V – medição, faturamento e cobrança de serviços; (grifo nosso)

VI – monitoramento dos custos e do desempenho econômico-financeiro dos prestadores dos serviços.

Art. 10 [...]

I – zelar pela qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, modicidade dos custos, eficiência, cortesia, rapidez, atualidade tecnológica e universalidade".

Ante este contexto, em 2006, foi firmado o Contrato de Concessão nº 01, entre a CAESB e o Distrito Federal, por intermédio da ADASA, no qual foram definidas as condições de prestação do serviço e o regime tarifário, inclusive os critérios para reajustes, revisões tarifárias periódicas e revisões tarifárias extraordinárias.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

Esses critérios foram estabelecidos pelo ente regulador tomando por base as disposições contidas na Lei de Saneamento, tanto em relação à manutenção da qualidade dos serviços prestados, quanto à necessidade de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, mediante a justa remuneração pelos serviços prestados e investimentos realizados, observados os princípios da eficiência e modicidade tarifária.

Assim, no uso de suas atribuições a ADASA emitiu a Resolução nº 14, de 27 de outubro de 2011, que estabelece as condições da prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Distrito Federal. Nessa Resolução a Reguladora definiu as seguintes condições quanto a responsabilidade dos usuários dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

> *"Art. 14. O usuário é responsável pelo pagamento da fatura, pela observância da data do vencimento e pelo adimplemento de todas as obrigações pertinentes ao uso dos serviços.*
>
> *Art. 78. A prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é negócio jurídico de natureza contratual, que vincula o prestador de serviços e o usuário contratante.*
>
> *Art. 79. A prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário será realizada mediante contrato específico ajustado entre as partes ou mediante contrato de adesão, nos termos do Anexo V.*
>
> *Art. 121. O prestador de serviços poderá suspender a prestação dos serviços de abastecimento de água a determinado usuário, nas seguintes situações:*
>
> *I – inadimplemento pelo usuário do pagamento devido pela prestação do serviço;*
>
> *§ 1º A suspensão do serviço de abastecimento de água por motivo de inadimplência só poderá ser efetivada quando houver atraso igual ou superior a 60 (sessenta) dias no pagamento de fatura.*
>
> *§ 2º A suspensão nos casos referidos nos incisos I e II exigem por parte do prestador de serviços o aviso prévio ao usuário, por escrito, específico e com comprovação de entrega, devendo ser entregue com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.*
>
> *§ 3º A comprovação de entrega a que se refere o parágrafo anterior será realizada por meio de registro da entrega do aviso no aplicativo*

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

de leitura, identificando a inscrição, data prevista para a suspensão, data e hora da entrega, nome do recebedor ou alternativamente outras circunstancias da entrega do aviso.

§ 4º O aviso prévio deve conter o motivo gerador da suspensão e a indicação das faturas que caracterizaram a inadimplência, se for o caso, sob pena de nulidade do aviso.

§ 5º É vedada a suspensão do fornecimento por motivo de inadimplência no pagamento de fatura após decorridos 120 (cento e vinte) dias do respectivo vencimento, salvo comprovado impedimento da sua execução por determinação judicial ou outro motivo justificável, ficando suspensa a contagem pelo período do impedimento.

§ 6º É considerada suspensão indevida aquela que não estiver amparada ou que contrarie o disposto nesta Resolução.

§ 7º Constatada que a suspensão dos serviços de abastecimento de água foi indevida, o usuário terá direito a religação sem ônus, no prazo máximo de 3 (três) horas a partir da constatação pelo prestador de serviços ou da reclamação do usuário, e a receber, na fatura subsequente, desconto em volume correspondente a 20% (vinte por cento) do consumo médio, sem prejuízo de eventual indenização.

Art. 122. A suspensão ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas deverá ser comunicada pelo prestador de serviços à ADASA, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, para efeito de mediação quanto ao cumprimento do contrato.

Art. 123. Fica vedada a suspensão da prestação dos serviços, por inadimplência, às sextas-feiras, sábados, domingos ou vésperas de feriados nacionais e distritais." (grifo nosso)

Pelo exposto observa-se que o Projeto de Lei vai de encontro aos princípios da regulação estabelecidos pela Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento) e ao arcabouço normativo vigente no Distrito Federal. Faz-se importante destacar que os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário são de titularidade municipal, bem como a regulação desses serviços.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE IMPACTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

A sustentabilidade econômico-financeira para operação, manutenção, administração, comercialização, investimentos em ampliação e demais custos necessários para a prestação dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgotos deve ser assegurada pela remuneração dos serviços, a qual, segundo a Lei Federal nº 11.445/2007, deve ser realizada, preferencialmente, na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente.

Esta mesma Lei institucionalizou o exercício da função de regulação no setor de saneamento e atribuiu ao ente regulador a competência para definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

No Distrito Federal, com a criação da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, a tarifa dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário passou a ser definida a partir de metodologias específicas que consideram princípios de incentivo à eficiência para a calcular os custos operacionais e de remuneração dos investimentos prudentemente realizados.

Após definida a tarifa, a sua aplicação ao mercado de consumidores da Concessionária deve assegurar que a receita total auferida seja suficiente para cobrir todos os custos operacionais da Companhia e para remunerar os investimentos realizados, já considerando a inadimplência estrutural da área de concessão nos limites estabelecidos pela Agência Reguladora.

Sendo assim, qualquer obrigatoriedade legal, que implique em aumento dos custos ou aumento da inadimplência, deve ser objeto de nova avaliação pela Agência Reguladora, quanto aos impactos econômicos e financeiros gerados para a Companhia e, consequentemente, quanto à necessidade de reajuste da tarifa, uma vez que, conforme exposto, a receita requerida para a cobertura dos custos operacionais eficientes, definidos no processo de Revisão Tarifária Periódica, deve garantir o equilíbrio econômico e financeiro da Concessionária.

Caso aprovado, o Projeto de Lei impactará diretamente o equilíbrio econômico financeiro da CAESB, uma vez que obrigará a empresa a continuar a prestação dos serviços sem a devida contrapartida que é o pagamento das contas de água. Em outras palavras, a empresa continuará tendo custos operacionais sem a respectiva receita para sua cobertura. A equalização da questão precisa, portanto, ser viabilizada por meio de aumento das tarifas.

Um exemplo desse processo foi a implantação da Lei Distrital nº 4.341, de 22 de junho de 2009, aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. A referida Lei dispõe sobre o incentivo à redução do consumo de água no Distrito Federal, estabelecendo que todos os titulares de unidades consumidoras de água que reduzirem o consumo de água de um ano para o outro, terão direito a um bônus-desconto de 20% (vinte por cento) sobre a economia efetivamente realizada.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

O valor do bônus-desconto é descontado da receita operacional da Companhia. Assim, para não gerar desequilíbrio econômico, a Lei em questão foi regulamentada pelo Decreto nº 30.681, de 12 de agosto de 2009, o qual estabeleceu, em seu Artigo 2º, mecanismo de compensação:

> *"Art. 2º Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, no prazo de 90 (noventa) dias, disciplinará o procedimento a ser adotado para dar cumprimento ao disposto nos arts. 3º e 4º da Lei nº 4.341, de 22 de junho 2009, bem como para o equacionamento dos efeitos financeiros resultantes da aplicação da lei, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão."*

Dessa forma, em 05 de julho de 2010, a ADASA editou a Resolução nº 06, que instituiu os procedimentos para concessão do Bônus-desconto, definindo que os efeitos financeiros sobre a receita operacional da CAESB, decorrentes do pagamento do Bônus-desconto, serão incorporados no valor das tarifas, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 001/2006.

Procedimentos semelhantes serão adotados caso o PL em análise seja aprovado, já que interfere na realização da receita requerida definida pela Reguladora.

Ademais é importante salientar que a CAESB apresenta em sua estrutura tarifária uma tarifa de menor valor, denominada tarifa popular, subsidiada pela tarifa normal, cujo objetivo já é o de beneficiar os usuários de baixa renda com uma tarifa mais módica e que se enquadre dentro da realidade socioeconômica da população carente do Distrito Federal.

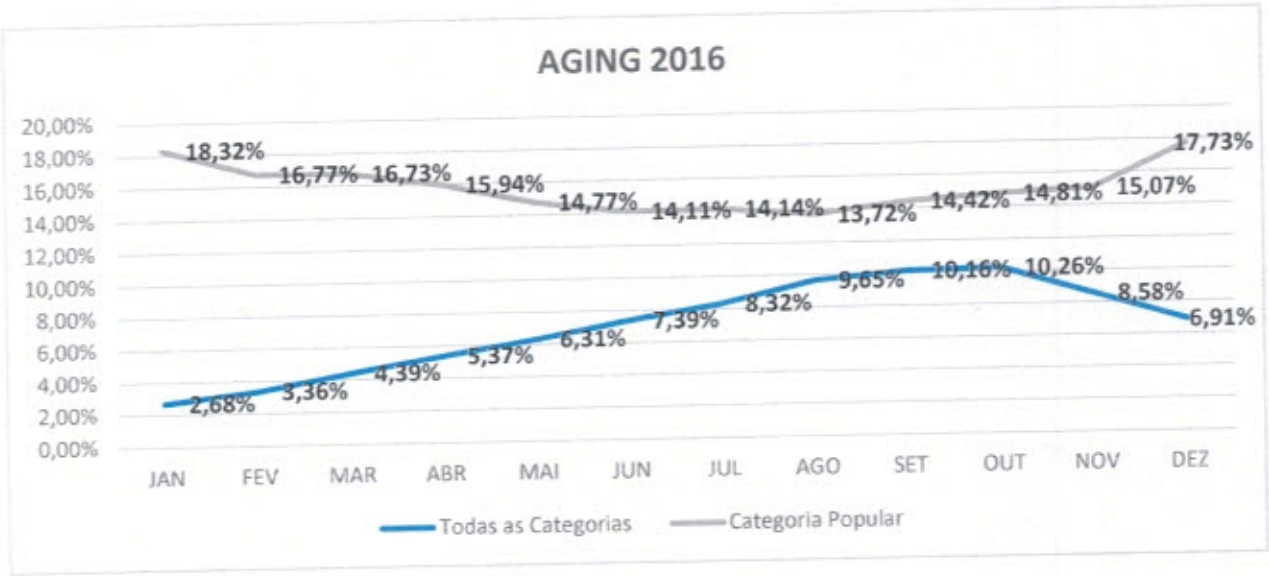
Importante observar que, na estrutura tarifária atual, a categoria com um dos maiores índices de inadimplência são os usuários que estão enquadrados na categoria Residencial Popular. Essa inadimplência pode ser verificada através da análise do Aging regulatório, que é uma análise da Curva de Envelhecimento das Faturas que compõem a carteira de clientes a receber.

Esse método consiste na observação mensal do percentual de cada faturamento anterior que ainda não foi pago. É de se esperar que, após alguns meses, este percentual se estabilize em um nível que corresponda ao faturamento não pago que resistiu a todas as ações e tentativas de cobrança gerenciáveis por parte da Companhia.

Para apuração do Aging, utiliza-se a comparação do montante faturado em relação ao não arrecadado, referente aos 24 meses anteriores ao mês analisado. Após esse período, é de se esperar que essa relação se estabilize em um nível correspondente à perda de faturamento que resistiu a todas as ações e tentativas de cobrança gerenciáveis por parte da Companhia.

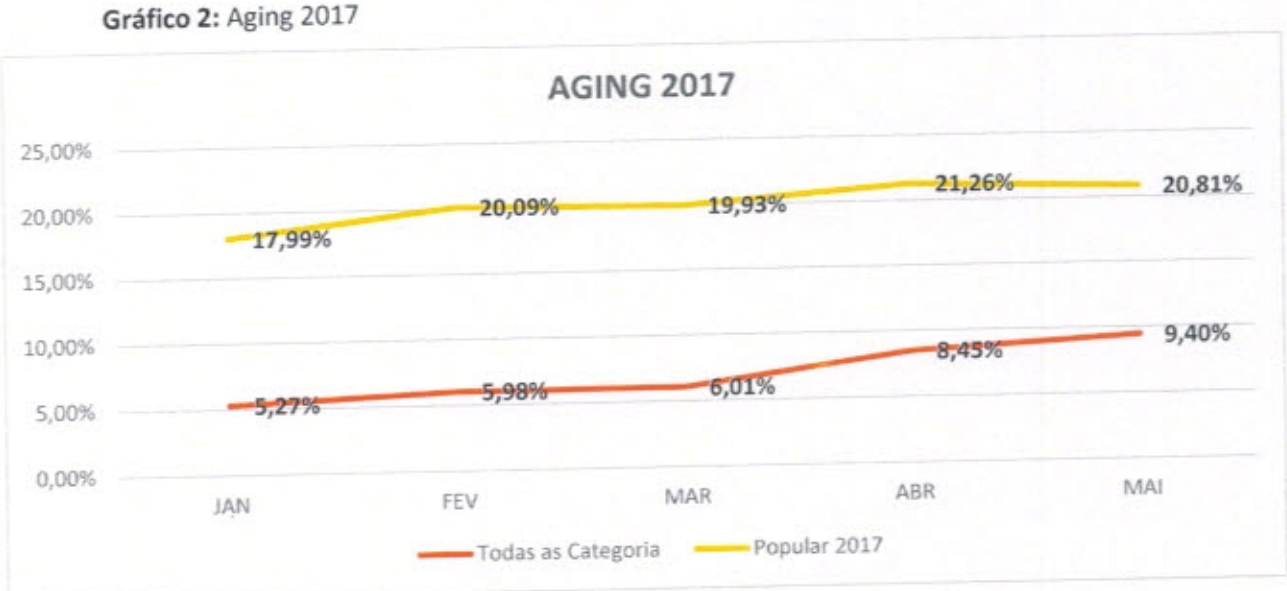
Conforme pode-se observar no gráfico abaixo, em 2016, o Aging da CAESB foi de 6,91%, enquanto o Aging da categoria Residencial Popular foi de 17,73%.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 - Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116



Já em 2017, o Aging calculado com base nos dados de maio, resulta em um percentual de 9,40%, para todas as categorias tarifárias, enquanto o Aging da categoria Residencial Popular resulta em 20,81%. Nesse contexto, caso aprovado, o Projeto de Lei implicará em uma piora da inadimplência estrutural da CAESB, já que limita as ações para recuperação da carteira de créditos da Companhia. O Gráfico 2 apresenta a evolução do Aging de janeiro a maio de 2017.

Gráfico 2: Aging 2017



Assim, caso aprovado, o Projeto de Lei, além de impactar no equilíbrio econômico-financeiro da Concessão, beneficiará ainda mais os usuários classificados na categoria Residencial Popular, os quais já são beneficiados com tarifas subsidiadas. Consequentemente, onerará ainda mais os demais usuários dos serviços que serão obrigados a absorver o aumento da inadimplência do setor.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI

O Projeto de Lei cita em sua justificativa o Artigo 6º da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para argumentar que a continuidade da prestação de serviços públicos, apesar de assegurada na referida Lei, não se configura como uma garantia absoluta, uma vez que prevê a descontinuidade os serviços por inadimplemento.

Salienta-se, contudo, que o mesmo Artigo 6º da Lei destacou o adimplemento do usuário como condição para a adequada prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que afasta a inferência apresentada na justificativa quanto a "garantia absoluta de continuidade":

> *"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.*
> *§ 2o A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.*
> *§ 3o Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:*
> *I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,*
> *II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade."* (grifo nosso)

Ademais, se faz importante destacar que o "tratamento diferenciado no caso de hipossuficiência", alegado na justificativa do Projeto de Lei, já é aplicado por meio de subsídios tarifários aplicados nas contas dos usuários classificados como Categoria Popular (baixa renda), bem como nas faixas de menor consumo, assegurando-se o subsídio em relação aos pequenos consumidores e aos economicamente hipossuficientes, de forma a compatibilizar os aspectos econômicos com os objetivos sociais.

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116

5. CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se que o Projeto de Lei não guarda consonância com os propósitos da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, da Lei Federal nº 11.445/2007 e da Lei Distrital nº 4.632/2011, contraria objetivos da Regulação e seria absolutamente inócua para o usuário, pois acarretaria em um grande aumento da inadimplência e consequente necessidade de aumento das tarifas, ferindo inclusive o princípio da isonomia, uma vez que onerará sobremaneira os usuários que são adimplentes com os serviços prestados.

Brasília, 04 de julho de 2017.

CAESB – PR – PRM

Assessoria de Planejamento, Regulação e Modernização Empresarial

ALINE BATISTA DE OLIVEIRA
Assessora

COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL
Av. Sibipiruna - Lotes 13 a 21 - Centro de Gestão Águas Emendadas
CEP 71.928-720 – Águas Claras-DF
Tel. (61) 3213-7117 - Fax 3213-7116