

PARECER : Nº 660/2022
Processo Adm. : Nº 2019/20
Interessado : AGERST

I. RELATÓRIO

Cuida-se o presente opinativo da função de subsidiar a conclusão do Conselheiro Relator, Sr. Fábio Roberto Azevedo, por ocasião de seu Relatório, exarado nos autos do procedimento à epígrafe, o qual tem como escopo o exame a *“Revisão dos Indicadores da Qualidade da Água e Esgoto”* relativo aos exercícios 2019/2020.

O processo teve início com impulso oficial desta Agência, na forma da Portaria de fls. 02/03, a qual designou Comissão para revisão dos indicadores de qualidade.

Primeira reunião pública realizada em 07/05/2019 (fl. 83).

Relatório de Indicadores referente ao exercício de 2019 acostado pela Corsan (fls. 149/169); seguido de Despacho do Conselheiro-Relator (fls. 182/184) e complemento de documentação pela Corsan (fls. 187/198).

Despacho denegatório dos Indicadores apresentados (fls. 199/201).

Solicitada a designação de novos representantes para integrar a Comissão (fls. 258/259), os mesmos foram indicados pelo Município (fl. 268) e pela Corsan (fl. 271).

Apresentado Relatório de Indicadores pela Corsan, fls. 272 e seguintes; reuniões da Comissão foram realizadas.

O Conselheiro-Relator enviou o feito para parecer jurídico.

É breve relatório. Passo a fundamentar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Para a análise do caso posto faz-se necessário considerar que o presente Parecer Jurídico analisará a legalidade e os aspectos formais do procedimento, sem adentrar ao exame técnico-profissional relacionado a área de engenharia ou outras afins à matéria, incumbência que escapa à atribuição legal deste parecerista.

Portanto, o início desta análise deve levar em consideração o motivo pelo qual esta Agência deflagrou o exame da matéria vertida, qual seja, a necessidade de acompanhar e revisar os indicadores de qualidade da água e esgotamento sanitário, diante do que preceitua o Contrato de Programa nº 269/2014 (CP 269), mais especificamente na Cláusula Décima:

DOS CRITÉRIOS, INDICADORES, FÓRMULAS E PARÂMETROS DEFINIDORES DA QUALIDADE DO SERVIÇO

CLÁUSULA DÉCIMA - As metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais serão aferidas por meio dos indicadores definidos no Anexo I deste contrato e demais normas regulamentares.

Subcláusula Primeira - A CORSAN deverá apresentar relatórios anuais de medição dos indicadores referentes a cada contrato de prestação de serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, integrantes do Sistema.

Subcláusula Segunda - A CORSAN deverá apresentar relatórios anuais de medição dos valores médios dos indicadores de todo o Sistema, relativos ao seu desempenho.

Subcláusula Terceira - As metas dos indicadores serão estabelecidas por meio de resolução do Ente Regulador delegado, em conformidade com a Lei Estadual no 11.075/98, observados os parâmetros definidos pelo Contrato de Gestão do Governo do Estado com a CORSAN.

Subcláusula Quarta - Os relatórios com os resultados dos indicadores devem ser encaminhados ao Ente Regulador delegado, anualmente, até 31 de março do ano subsequente ao do exercício a que se referirem.

Subcláusula Quinta - Os indicadores de qualidade serão revistos nas mesmas datas das revisões tarifárias, por comissão instituída para este fim, sendo composta por servidores da CORSAN, do Ente Regulador delegado e de representantes dos municípios.

(...)

Subcláusula Décima segunda – No caso do não atingimento das metas, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa e observado, em qualquer contexto, o Regulamento para aplicação de penalidades e declaração de caducidade, constante no Anexo III do Contrato. *(acrescido pelo 3º aditivo)*

Os indicadores de desempenho estão previstos no Anexo I do CP 269 e são objeto de análise do Conselheiro-Relator em seu Relatório, seguido das fórmulas técnicas para tal desiderato:

Os indicadores seguem as diretrizes da FUNASA e estão em concordância com o contrato de programa (Anexo I do CP269) entre CORSAN e Prefeitura de Santa Cruz do Sul.

Os mesmos estão agrupados conforme a seguir:

- Indicadores de Universalização dos Serviços;
- Indicadores de Continuidade dos Serviços;

- Indicadores de Qualidade dos Serviços e dos Produtos;
 - Indicadores de Qualidade Comercial;
 - Indicadores Econômicos – Financeiros;
 - Indicadores de Produtividade.
- (...)

O acompanhamento dos indicadores em comento, além de ser uma obrigação contratual, é uma imposição legal estabelecida na Lei Federal nº 11.445/2007, com as alterações advindas da Lei nº 14.026/2020, decorrentes das diretrizes e metas para o atingimento da universalização do abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, bem assim as metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, redução de perdas e melhoria dos processos de tratamento. Esta é a previsão do *caput* do art. 11-B da Lei nº 11.445/2007.

O atingimento das metas deve ser acompanhado proporcionalmente no período compreendido entre a assinatura do contrato ou aditivo e o prazo previsto no *caput* do art. 11-B – exatamente o que se busca no presente processo administrativo - , conforme define o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo, norma legal cuja citação encontra-se na fundamentação da Relatoria.

Segue a motivação do Relatório com a adequada citação da Norma de Referência da ANA:

Considerando o ANEXO IV – MINUTA DE NORMA DE REFERÊNCIA da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento), no Capítulo I, das Disposições preliminares

Art. 1º Esta Referência dispõe sobre indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes da avaliação de desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e a operação dos sistemas.

Art. 29. As Metas de Desempenho devem estabelecer e refletir objetivos circunscritos à prestação do serviço, considerando, em ordem crescente de prioridade:

- I - metas prescritas legalmente para fins de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- II - metas determinadas pelos titulares dos serviços, especificadas nos Planos Municipais ou Regionais de Saneamento Básico;
- III - metas definidas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab);
- IV - metas estabelecidas contratualmente;
- V - metas que espelham o cumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC);
- VI - metas especificadas em instrumentos de planejamento de saúde pública e de recursos hídricos;
- e
- VII - valores de referência obtidos por pares regionais.

Em sede de comentários e conclusão do Conselheiro-Relator, cingindo-se aos aspectos eminentemente jurídicos – o que cabe na análise deste Procurador - , surge fundado impasse sobre conflito aparente dentre as previsões contidas na última revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), realizado em 2018 e homologada em 2019, e o Terceiro Aditivo ao CP 269, recentemente firmado entre as partes contratantes em 31/03/2022.

A controvérsia já foi corretamente percebida pelo Relator, veja-se:

Comentários deste relator

NUA: Conforme histórico a CORSAN já atingiu e mantém 100% de atendimento em água tratada na área urbana do município.
A meta será mantida em 100%.

NUE: Aplicar para o ano de 2022 o percentual de 40,64% seguindo o proposto apresentado no plano municipal de saneamento básico 2018.

(...)

Entendemos que este é o valor legalmente possível até que outro seja determinado na revisão do plano municipal de saneamento. Entendemos que o aditivo assinado pela prefeitura e CORSAN estendendo o prazo das obras não contemplou a dilação de prazo para os indicadores e que aceitar outro valor para esta meta implica em desprezar o PMSB e abre precedente para que penalidades quanto ao não atingimento das metas sejam aplicadas a CORSAN.

(...)

IPF: Aplicar para o ano de 2022 o percentual de 40% seguindo o proposto apresentado no plano municipal de saneamento básico 2018.

Quadro 3: Metas propostas para a Redução de perdas no Sistema de Distribuição

Metas o Sistema de Abastecimento de Água Urbano: Santa Cruz do Sul			
Indicador	Prazo	Ano	SCS
Índice de perdas na distribuição (em %)	Imediato	2019	54
	Imediato	2020	50
	Imediato	2021	46
	Curto	2022	40

Entendemos que este é o valor legalmente possível até que outro seja determinado na revisão do plano municipal de saneamento. Entendemos que o aditivo assinado pela prefeitura e CORSAN estendendo o prazo das obras não contemplou a dilação de prazo para os indicadores e que aceitar outro valor para esta meta implica em desprezar o PMSB e abre precedente para que penalidades quanto ao não atingimento das metas sejam aplicados a CORSAN.

(...)

Logo, o PMSB estabelece indicador para NUE de 40,64% para 2022, enquanto índice de IPD, ou IPF, de 40%, valores teoricamente “legalmente possível até que outro seja determinado”.

A título de conclusão, segue relato

Esta revisão das metas busca a melhoria gradual do serviço prestado à população do município aliado a determinação de **valores factíveis de atingimento pela prestadora de serviço**. A determinação de metas visa que o prestador do serviço possa se programar para atingi-las, prevendo no seu orçamento obras e ações de melhoria.

Com a publicação do novo marco legal do saneamento que tem as **metas de universalização com o ano de 2033 como alvo, o plano municipal de saneamento básico de 2018 ficou desatualizado**, sendo necessário sua revisão que é prevista para o ano de 2023 conforme informado pela Secretaria do Meio Ambiente. **Esta revisão impactará sobre as metas hoje estipuladas e na necessidade de nova análise das mesmas.**

Outro fator a considerar é o aditivo ao contrato CP269 entre CORSAN e prefeitura prorrogando os prazos para execução das obras estruturais. As metas estabelecidas no plano de saneamento de 2018 considera muitas destas obras como concluídas, e por isso existe a grande diferença entre a proposta da AGERST e as sugeridas pela CORSAN e município, já que a entrega destas obras tem impacto direto no atingimento das metas.

Como resultado das reuniões e do mencionado acima, os valores propostos resultam na tabela abaixo.

INDICADORES	METAS					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
NUA Urbano IBGE (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NUE Urbano IBGE (%)	24,5	27,5	31,0	34,5	38,5	44,0
TAC - Tempo médio de atendimento ao cliente (hora)	14,66	13,93	13,23	12,57	12,20	12,00
DEC - Duração equivalente de interrupção do sistema de fornecimento de água por economia (hora)	60,98	57,93	55,03	52,30	49,66	46,50
NRP - Índice de reclamações procedentes por falta de água por 1000 economias (reclamação/1000 economias)	28,56	27,13	25,77	24,50	23,30	23,00
ISC - Índice de satisfação do cliente (%)	82,00	82,00	82,00	82,00	82,00	82,00
IQA - Índice de qualidade da água distribuída	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00	95,00
QF - Qualidade de faturamento (contas substituídas/1000)	3,49	3,49	3,60	3,70	3,81	3,93
IPF - Índice de perda no faturamento (%)	40,00					
IM - Índice de micromedicação (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ICOB - Índice eficiência da cobrança (%)	97,00	97,20	97,40	97,60	97,80	98,00
ROP - Razão operacional sem depreciação (%)	84,00	83,68	80,67	79,82	79,69	78,05
DCP - Despesas com pessoal próprio (%)	16,00	14,04	13,62	13,21	12,81	12,43
IPP1 - Índice de Produtividade de Pessoal 1 (m ³ /Empregado)	165.311	169.444	173.680	178.022	182.472	182.472
IPP2 - Índice de Produtividade de Pessoal 2 (Ligação / Empregado)	1.174	1.204	1.234	1.265	1.296	1.296
IPP3 - Índice de Produtividade de Pessoal 3 (Economia / Empregado) Produtividade em relação às Economias de água e esgoto	1.908	1.956	2.005	2.055	2.106	2.106

Ocorre que contratualmente não há a segurança jurídica necessária para afirmar que o PMSB prevalece sobre o Contrato – cabe lembrar que o Aditivo é a atualização do Contrato em si - , logo, a menos que haja previsão em lei que prepondere sobre o Contrato (o que não se vislumbra neste momento), o que vale é a regra contratual prevista no CP 269, leia-se, 3º Aditivo.

O PMSB, por seu turno, não é lei, e sim estudo programático de execução contratual. Como o próprio nome refere, trata-se de um “plano” aprovado pelo Decreto Municipal nº 10.972, de 09 de fevereiro de 2019.

O Plano, portanto, é uma diretriz que deve feita e reprogramada, conforme a realidade apresentada para a execução contratual.

O Terceiro Aditivo Contratual foi concebido consoante imposição legal da Lei nº 14.026/2020, visando a universalização até 31/12/2033.

Para atingir esta universalização, as partes contratantes – Município e Corsan – entabularam norma contratual de efeito concreto, com previsão das obras e investimentos necessários até o ano de 2033.

Como já de amplo conhecimento desta Agência Reguladora, e inclusive consta no bom Relatório ora em apreço, o PMSB será objeto de revisão pela Municipalidade no próximo ano, 2023.

Logo o Plano deverá espelhar o que é factível e exequível para o fiel acompanhamento das metas de universalização, mas sem desbordar o que foi previsto pelo Terceiro Aditivo, no Anexo correspondente (Capex).

Diante do exposto, entende-se que não há segurança jurídica para estabelecer a imutabilidade das diretrizes da revisão do PMSB, homologada em 2019, diante do que preceitua o CP 269, que, salvo lei formal e material, prevalece sobre a segunda revisão do PMSB.

Mesmo que se sustente que o Terceiro Aditivo não estabeleceu índices fixos, enquanto no PMSB os mesmos estão fixados, o Contrato foi atualizado segundo ditame de Lei Federal, e em tese está correto, pois as obras e investimentos atingem uma universalização no termo legalmente imposto (31/12/2033).

Por derradeiro, diante da ausência de segurança jurídica para sustentar posição que pode ser entendida como ilegal (no sentido de estar à margem da Lei nº 11.445/2007 e do CP 269) e em face do cotejo entre as normas e a hierarquia das mesmas em decorrência do Contrato de Programa nº 269/2014, entende-se que a posição do Ente Regulador, por ora, deva ser no sentido de não firmar índice até a finalização dos procedimentos de consulta/audiência pública, para melhor ouvir as partes contratantes e os usuários.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, CONCLUO que:

(I) O Relatório ora em apreço não apresenta objeção de ordem jurídica para ser aprovado, **exceto** no que tange à manutenção dos indicadores que constam na fundamentação, pelos motivos nela constantes (NUE e IPF); propõe-se e RECOMENDA-SE ao Conselheiro-Relator e ao Conselho-Diretor que por ora não defina posição acerca dos referidos índices, pelas razões expostas neste Parecer.

Santa Cruz do Sul, 23 de junho de 2022.

Era o que me cabia opinar.

ROGÉRIO MOURA PINHEIRO MACHADO,
PROCURADOR MUNICIPAL,
OAB/RS 60.581

