



Diretrizes ABAR

20

**Recomendações regulatórias
diante da Pandemia**

Água e esgoto



DIRETORIA DA ABAR

Presidente

Fernando Alfredo Rabello Franco (ARCE/CE)

Vice-Presidente Regional Norte

Fábio Augusto Alho (AGEMAN/AM)

Vice-Presidente Regional Sul

Adir Faccio (ARIS/SC)

Vice-Presidente Regional Sudeste

Hélio Luiz Castro (ARSESP/SP)

Vice-Presidente Regional Centro-Oeste

Jorge Enoch Furquim Werneck Lima (ADASA/DF)

Diretores

José Ronaldo Medeiros (ARSAL/AL)

Getúlio Luciano Ribeiro (ARSEP/RN)

Eurípedes Cruz (ARCON/PA)

Mayara Cristine Bandeira de Lima (AGEAC/AC)

Murilo Provençano dos Reis Leal (AGETRANSP/RJ)

Sandoval Feitosa Neto (ANEEL)

Conselho Fiscal

Dalto Favero Brochi (ARES/PCJ)

Heinrich Luiz Pasold (AGIR/SC)

Paulo Arthur Góes (ARSESP/ SP)

Suplente do Conselho Fiscal

Içuriti Pereira da Silva (ARESC/SC)

Secretário Executivo-Financeiro

Silvio Humberto Viana Diniz

Equipe Técnica Regulação 2020

Câmara Técnica de Saneamento Básico,
Recursos Hídricos e
Saúde da ABAR

Diretor Responsável e Coordenador da Câmara Técnica

Hélio Luiz Castro (ARSESP/SP)

Secretaria Executiva

Igor Rossine Gleb (ARSESP/SP)

Diretor Responsável e Coordenador das Diretrizes

Jorge Enoch Furquim Werneck Lima (ADASA/DF)

Grupo Técnico Regulação 2020

Alceu de Castro Galvão Junior (ARCE/CE)

Ananias Ribeiro de Castro (ARISB/MG)

Carlos Roberto de Oliveira (ARES-PCJ/SP)

Cássio Leandro Cossenzo (ADASA/DF)

Luiz Antônio Oliveira Junior (ARSESP/SP)

Samuel Alves Barbi Costa (ARSAE/MG)

Thimóteo Cezar Lima (ARISB/MG)

Vanessa Fernanda Schmitt (ADASA/DF)

ÍNDICE

CONTEXTO	3
RECOMENDAÇÕES	4
I. Aspectos jurídicos e institucionais	4
1. Ações recomendadas quando a prestação de serviços de água e esgoto é realizada mediante contrato.....	4
2. Ações recomendadas quando não há contrato para prestação de serviços de água e esgoto.....	5
3. População vulnerável.....	6
II. Aspectos operacionais	6
4. Suspensão temporária dos cortes por inadimplência.....	6
5. Calendário para retomada dos cortes por inadimplência.....	6
6. Canais de atendimento aos usuários.....	6
7. Fiscalizações de campo.....	7
8. Fiscalizações remotas/indiretas.....	7
9. Ações de contingência/emergência.....	7
10. Prazos de regularização de não conformidades.....	7
11. Planos de investimentos.....	7
12. Prazos de atendimento de serviços acessórios.....	8
13. Leitura dos hidrômetros.....	8
14. Planos de contingência/emergência.....	8
III. Aspectos econômico-financeiros	8
15. Processos tarifários.....	8
16. Inadimplência.....	8
17. Tarifa Social.....	9
18. Monitoramento de indicadores e informações.....	9
19. Impactos sobre fluxo de caixa.....	9
20. Equilíbrio econômico-financeiro.....	9
IV. Considerações Finais	9

CONTEXTO

A crise mundial provocada pela COVID-19 ressaltou ainda mais a importância do fornecimento de água potável, direito humano fundamental, e da provisão de condições de saneamento adequadas, uma vez que são fatores essenciais para a segurança e proteção da saúde da população. A própria Organização Mundial da Saúde (OMS) afirma que a lavagem de mãos é a forma mais eficaz de prevenir a propagação da COVID-19.

A essencialidade dos serviços de saneamento básico no enfrentamento da pandemia da COVID-19, destacando aqui os de abastecimento de água e esgotamento sanitário, remete ao aumento da responsabilidade das instituições que atuam nessas áreas. A situação evidenciou também a importância da universalização desses serviços, pois, hoje, apenas 83,6% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada, 53,2% têm acesso à coleta de esgoto e 46,3% desse esgoto é tratado (SNIS, 2018).

Em cenário de crise de saúde, isolamento social e forte impacto nas atividades econômicas, as prestadoras de serviços de água e esgoto, assim como os demais setores, teriam, naturalmente, impactos em sua operação e em sua receita. Por se tratarem de serviços essenciais e muitas vezes insubstituíveis, a demanda de usuários residenciais não é fortemente afetada, tendendo a aumentar com o distanciamento social. Entretanto, a diminuição das atividades comerciais e industriais pode resultar significativa redução de receita das prestadoras desses serviços, como também se verifica em outros setores econômicos.

Além disso, com o objetivo legítimo de proteger os mais vulneráveis, mas, por vezes, sem os devidos cuidados em relação aos impactos regulatórios e sem a devida articulação com as Agências Reguladoras, diferentes atores do poder público impuseram ainda mais responsabilidades às prestadoras de serviço de água e esgoto, potencializando os riscos ao adequado funcionamento e à sustentabilidade do setor.

Entre as determinações mais comuns estão: (i) a proibição de interrupção no fornecimento de água, mesmo em situações de inadimplência; (ii) a gratuidade do serviço para os usuários beneficiários da tarifa social; (iii) o abastecimento, mesmo que de forma alternativa, às populações que ainda não têm acesso aos serviços; (iv) a proibição de cobrança de multas e juros sobre contas que não forem pagas; (v) a postergação/diferimento de reajustes e revisões tarifárias; e (vi) a obrigatoriedade de utilização de equipamentos de proteção individual (EPIs) específicos.

Somando-se os impactos da pandemia àqueles gerados pelas medidas supracitadas, tem-se uma grande gama de situações que deverão ser resolvidas por meio da relação entre as Agências Reguladoras e as prestadoras de serviço. Discussões acerca do reequilíbrio econômico-financeiro do setor certamente virão à baila em razão da pandemia. Isso, em um ambiente de recessão econômica e aumento expressivo na taxa de desemprego.

Destaca-se aqui o papel do regulador de estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços, bem como de definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária (Lei Federal nº 11.445/2007).

Compreendendo a complexidade do momento, a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, no cumprimento de sua missão de promover a colaboração e a busca pelo aprimoramento e consolidação da atividade regulatória em todo Brasil, apresenta este documento com **20 diretrizes** para orientar as difíceis discussões que serão imprescindíveis para o reequilíbrio do setor de saneamento diante desta pandemia, buscando os avanços necessários no sentido da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por fim, cabe destacar que o documento ora apresentado pela ABAR foi construído em articulação com as Agências Reguladoras associadas, considerando os direitos dos usuários, as responsabilidades do Poder Concedente e as contribuições de associações que representam as prestadoras de serviço de todo o país, como a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE).

RECOMENDAÇÕES

I. Aspectos jurídicos e institucionais

Levando em consideração a regulação infranacional, visando garantir a continuidade da prestação dos serviços de água e esgoto na fase crítica da crise, tem-se como macro diretriz que o regulador deve assumir postura colaborativa, compreendendo as dificuldades do momento e o nível de informações reportadas pelos regulados (art. 20 e 24 da Lei de Introdução às Normas do direito Brasileiro (LINB)).

- 1. Ações recomendadas quando a prestação de serviços de água e esgoto é realizada mediante contrato.** Em se tratando de hipótese de prestação de serviços mediante contrato (concessão plena, contrato de programa e parceria público-privada), cientes da ausência de regras específicas e claras acerca de eventos como a pandemia – o que é próprio de contratos de longo prazo, que não conseguem capturar todos os cenários possíveis de imprevisão (incompletude dos contratos), recomenda-se ao regulador:
 - Acionar junto aos regulados o dever de informar, minimizando, assim, as assimetrias de informações que possam existir em eventual revisão ou repactuação de investimentos ou cláusulas do contrato;

- Analisar a matriz de riscos do contrato, quando existente, e avaliar a distribuição de responsabilidades diante de eventos imprevistos, como os relacionados à pandemia;
- Verificar a existência de cláusula de solução negociada (autocompositiva) de mediação, para consulta às partes sobre eventual interesse em acordo de consensualidade (intermediado pelo regulador), em busca de configuração da partilha de riscos (quando inexistente ou incompleta no contrato);
- Verificar a existência de seguro contratual para a cobertura de danos decorrentes de caso fortuito ou de força maior (redução de receita, por exemplo);
- Levantar informações sobre Termos de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público e avaliar potenciais impactos na prestação dos serviços; e
- Reavaliar prazos processuais, Termos de Ajustamento de Conduta assinados com a Agência e aplicação de sanções pelo regulador, na busca de soluções alternativas em casos que não afetem a continuidade e a qualidade dos serviços de água e esgoto.

2. Ações recomendadas quando não há contrato para prestação de serviços de água e esgoto. Em se tratando de hipótese de prestação de serviços sem contrato, quer seja em razão da ausência de contrato de programa ou por prestação por entidade de Administração Direta (Departamentos) ou Indireta (Autarquia) dos Municípios, recomenda-se à Agência:

- Procedimentalizar, por meio de Resolução ou Deliberação, a relação jurídico-regulatória entre regulador e regulado em situação de pandemia, impondo-se ao ente regulado o dever de informar sobre receitas, isenções e prorrogações de pagamentos, bem como ações emergenciais tomadas que possam impactar na tarifa;
- Orientar, em ação coordenada com os titulares dos serviços, a emissão de qualquer ato administrativo que impacte na prestação de serviços regulados, como: proibição de corte, suspensão de pagamentos, isenções para tarifas sociais, entre outros;
- Levantar informações sobre Termos de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público e avaliar potenciais impactos na prestação dos serviços; e
- Reavaliar prazos processuais, Termos de Ajustamento de Conduta assinados com a Agência e aplicação de sanções pelo regulador, na busca de soluções alternativas em casos que não afetem a continuidade e a qualidade dos serviços de água e esgoto.

- 3. População vulnerável.** Passada a etapa mais crítica da pandemia, recomenda-se às Agências a organização de uma base de informações acerca de áreas vulneráveis e assentamentos irregulares, em geral, não cobertas por ações das prestadoras de serviços nos contratos e planos municipais de saneamento básico. O objetivo é prover subsídios para o Poder Concedente estabelecer políticas públicas para a prestação de serviços formais a essa população, em parceria com as prestadoras de serviços e outros entes públicos. Ademais, cabe ainda estabelecer procedimento de atualização da base de dados dos usuários beneficiados pelas tarifas sociais.

II. Aspectos operacionais

Para o enfrentamento de emergências de saúde pública, além das ações de proteção individual para os trabalhadores do setor, recomenda-se que sejam adotadas as seguintes ações técnicas e operacionais, bem como a realização de investimentos que visem minimizar os impactos para o usuário e para a prestadora de serviços de água e esgoto:

- 4. Suspensão temporária dos cortes por inadimplência.** É recomendável que as Agências Reguladoras, quando for o caso, regulamentem a suspensão temporária dos cortes de fornecimento de água, em especial de usuários das categorias sociais e de serviços essenciais. Além disso, que solicitem às prestadoras reguladas, em prazo a ser estipulado pela Agência, levantamento dessas ocorrências e a apresentação de propostas contendo critérios que balizem a religação de usuários que tiveram o fornecimento de água cortado, visando minimizar tanto os impactos sociais como os impactos financeiros para os outros usuários e para a prestadora;
- 5. Calendário para retomada dos cortes por inadimplência.** As Agências podem estabelecer, em conjunto com as prestadoras reguladas, um calendário planejado da retomada do corte por inadimplência para momento oportuno, com possibilidade de renegociação e parcelamento de débitos, considerando a retomada gradual da economia e a fragilidade financeira de uma parcela dos usuários. É fundamental que seja dada publicidade ao calendário, bem como aos critérios de renegociação e parcelamento de débitos;
- 6. Canais de atendimento adequados aos usuários.** Considerado o estado de calamidade pública por conta da pandemia da COVID-19, muitos dos serviços presenciais foram suspensos. Nesse sentido, é recomendável que as Agências Reguladoras atuem junto às prestadoras, avaliando e monitorando a disponibilidade e efetividade de canais alternativos de atendimento aos usuários, em especial para registros de reclamações sobre a qualidade e a falta de água, bem como problemas de cadastro na tarifa social. Além disso, recomenda-se às Agências o estabelecimento de canais alternativos de comunicação, que orientem os usuários quanto às formas de contato com as prestadoras;

- 7. Fiscalizações de campo.** A recomendação é que as Agências avaliem a possibilidade de suspender temporariamente as fiscalizações de campo que não estejam diretamente ligadas a garantir a continuidade e a qualidade do fornecimento de água, priorizando a atuação em regiões mais vulneráveis e com registros de intermitências. No serviço de esgotamento sanitário, recomenda-se que as Agências solicitem das prestadoras informações acerca dos procedimentos adicionais de segurança que estão sendo adotados pelas equipes de manutenção e operação, haja vista a possibilidade de a COVID-19 ser transmissível pelo esgoto. Excetuam-se casos emergenciais, em que a presença da Agência Reguladora é indispensável;
- 8. Fiscalizações remotas/indiretas.** As fiscalizações podem seguir de maneira remota, por meio de monitoramento e avaliação de indicadores, e de acompanhamento de informações de incidentes, interrupções programadas e reclamações de usuários. É importante que sejam monitorados, em especial, os registros de reclamações de falta de água ou redução de pressão, com o menor intervalo de tempo possível, para identificação tempestiva de problemas sistêmicos de abastecimento de água;
- 9. Ações de contingência/emergência.** É importante que as Agências Reguladoras acompanhem as ações de contingência/emergência planejadas pelas prestadoras, de forma a garantir o abastecimento de usuários das categorias sociais e de serviços essenciais, nos casos em que essas se fizerem necessárias;
- 10. Prazos de regularização de não conformidades.** Visando otimizar as ações de equipes operacionais das prestadoras, recomenda-se que as Agências Reguladoras avaliem a possibilidade de suspensão temporária de prazos para a regularização de não conformidades de menor impacto aos serviços, e que não estejam diretamente relacionadas à qualidade da água e/ou que possam gerar danos ao meio ambiente. Oportunamente, podem estabelecer um cronograma para repactuação dos prazos de regularização, de acordo com o cenário local;
- 11. Planos de investimentos.** A partir de uma análise da gravidade dos impactos no fluxo de caixa das prestadoras, na disponibilidade de recursos para financiamento, nas questões sanitárias e trabalhistas para a retomada das obras e outras, sugere-se que seja avaliada, em conjunto com prestadoras e municípios e/ou estados, a suspensão ou postergação de alguns investimentos, levando-se em conta o previsto nos planos municipais de saneamento básico. Em casos extremos, em que essa medida contribua para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das prestadoras e cause menor impacto aos usuários, sugere-se a repactuação formal de metas e de planos de investimentos, visando dar maior segurança jurídica aos atores envolvidos na prestação de serviço. É importante atentar para possíveis impactos no processo de universalização dos serviços;

- 12. Prazos de atendimento de serviços acessórios.** Sugere-se que as Agências Reguladoras avaliem, em conjunto com as prestadoras reguladas, a possibilidade de flexibilização temporária dos prazos de atendimento de serviços acessórios (fornecimento de diretrizes, reposição de pavimentos, emissão de certificados, entre outros), e que não estejam diretamente relacionados à qualidade, continuidade e universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O período e o nível da flexibilização devem ser avaliados de acordo com o cenário local;
- 13. Leitura de hidrômetros.** Sugere-se que as Agências Reguladoras avaliem, em conjunto com as prestadoras reguladas, a possibilidade de flexibilização do faturamento, permitindo a utilização da média de medições anteriores e/ou a alteração do período de leitura, considerando as restrições locais e o risco de contaminação dos funcionários que exercem tal atividade de leitura. No caso de adoção da autoleitura, garantir que os canais de atendimento operem de maneira adequada; e
- 14. Aprimoramento dos planos de contingência/emergência.** Considerando as lições aprendidas por conta da crise causada pela COVID-19, recomenda-se às Agências Reguladoras a revisão de normativos afetos ao tema, notadamente, medidas de contingência e de emergência, utilizando a crise como catalisador de melhorias e inovações para o aumento da resiliência do setor de saneamento.

III. Aspectos econômico-financeiros

Em decorrência da pandemia, instaurou-se uma crise econômica no país. Os parágrafos seguintes apresentam diretrizes que objetivam mitigar os impactos aos usuários e garantir a sustentabilidade econômico-financeira das prestadoras de serviços de água e esgoto.

- 15. Processos tarifários.** No contexto da pandemia, recomenda-se avaliar a pertinência de suspensão temporária das revisões e reajustes tarifários. Os usuários, em geral, enfrentam considerável redução de renda e conseqüente perda do poder de compra. Essa medida visa reduzir o comprometimento da renda das famílias nesse momento crítico. Entretanto, é essencial que haja mensuração dessas perdas e compensação futura para as prestadoras de serviços;
- 16. Inadimplência.** Estabelecer regramentos para endereçar o possível crescimento da inadimplência, especialmente, em função de medidas de limitação nos cortes por ausência de pagamento. Recomenda-se a realização de estudos sobre alterações nos parâmetros de inadimplência, bem como a adoção de medidas que garantam, no mínimo, o parcelamento de débitos acumulados durante a pandemia;

- 17. Tarifa Social.** É necessário resguardar a saúde e a segurança dos usuários, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social, promovendo medidas de negociação de multas e juros por atraso de pagamento. Adicionalmente, recomenda-se fornecer a esses usuários condições adequadas de renegociação de débitos, bem como fomentar a criação de canais virtuais para cadastramento na Tarifa Social, uma vez que a limitação de atendimento presencial tem sido uma constante nesse período de isolamento;
- 18. Monitoramento de indicadores e informações.** É de suma importância o monitoramento de informações e indicadores que permitam uma correta mensuração dos efeitos da pandemia. É recomendável que a frequência de apuração desses dados seja mensal e que observe, no mínimo, questões relacionadas a faturamento, arrecadação, liquidez, endividamento e inadimplência;
- 19. Impactos sobre fluxo de caixa.** Recomenda-se a solicitação, às prestadoras reguladas, de uma avaliação dos impactos em seus fluxos de caixa decorrentes das medidas de suspensão de corte e de isenções ou postergações de cobranças aos usuários. Devem ser observadas também outras ações que impactam o fluxo de caixa das prestadoras de serviços, tais como renegociações de empréstimos, reavaliação de investimentos, cumprimento e revisão de *covenants*; e
- 20. Equilíbrio econômico-financeiro.** Os reguladores devem procurar manter o equilíbrio econômico-financeiro das prestadoras e, simultaneamente, reduzir o impacto aos usuários. Para isso, deve ser avaliada, conforme a situação e disponibilidade de caixa dos regulados, a possibilidade de que os impactos da pandemia sejam compensados de forma fracionada no tempo. Além disso, pode-se avaliar, em conjunto com os diferentes poderes, formas alternativas para buscar o reequilíbrio, tais como o acesso a recursos de orçamento geral e eventuais prorrogações contratuais.

IV. Considerações Finais

Destaca-se que as **20 ações** aqui apresentadas configuram recomendações às Agências Reguladoras do país, reforçando a necessária articulação entre Regulador, Poder Concedente, Prestadoras e Usuários, dentro de um ambiente de Governança Regulatória dotado de segurança jurídica, considerando-se as especificidades de cada prestadora e de seus respectivos contratos e/ou forma de constituição/atuação.

As recomendações aqui apresentadas serão acompanhadas pela ABAR e poderão ser reavaliadas e/ou complementadas a qualquer tempo.

A ABAR se coloca à disposição para apoiar todas as Agências Reguladoras neste período e na condução da aplicação destas recomendações.

