

[Identificação do processo] Nº 19.16.3594.0014274/2020-96/ 2020

PAAF nº 0024.19.001463-9

Parecer nº 03/2020 - PGJMG/PROCON-MG/SECP/ASJUP

1. Fatos

Trata-se de procedimento que visa analisar possível irregularidade no reajuste de tarifas no início de 2015, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Governador Valadares-MG.

Em fevereiro de 2015, foram oficiados o SAAE/Governador Valadares (Ofício 484/2015/15ª PJ, fls. 06) e a Prefeitura do município (Ofício 485/2015/15ª PJ, fls. 07) para prestarem informações sobre o reajuste.

O SAAE/Governador Valadares encaminhou documentos, dispondo somente de dados técnicos e financeiros, desacompanhados das informações pertinentes à análise do reajuste (fl.11, PAAF).

No dia 05 de maio de 2015, o Promotor de Justiça determinou que a Prefeitura fosse novamente oficiada, tendo em vista a ausência de respostas acerca do reajuste tarifário, bem como dos documentos que o subsidiaram (fl. 103 do PAAF).

Na mesma oportunidade, o Promotor de Justiça solicitou, ao presidente da Câmara Municipal, informações acerca da Lei que prevê o reajuste tarifário, referente aos anos 2012 a 2014, e de cópias dos respectivos projetos de Lei, dos projetos aprovados e dos projetos sancionados.

Em 21 de Setembro de 2015, o Promotor de Justiça requisitou informações ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto acerca do ente responsável por sua regulação e fiscalização bem como os procedimentos de sua atuação, nos termos da legislação vigente. Em resposta, a Autarquia informou que (fl.135 do PAAF):

“Segundo o art. 59 da Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, os agentes fiscalizadores são: Tribunal de Contas do Estado; Tribunal de Contas da União; Ministério Público Estadual; Ministério Público Federal; Secretaria do Tesouro Nacional e o Poder Legislativo, bem como sistema de controle interno.”

Com isso, a Promotoria de Justiça determinou que a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - (Arsae-MG) fosse oficiada para prestar esclarecimentos quanto à regularidade dos reajustes tarifários praticados pelo SAAE (fls .113 e 137 do PAAF). A Agência informou que não detém autorização legal para regular e fiscalizar o SAAE de Governador Valadares, tendo em vista não existir convênio entre ela e o município (fl. 137).

Foi enviado Parecer Técnico Contábil do Ministério Público de Minas Gerais (fls. 143/167 do PAAF), no qual se concluiu que:

“A existência da agência reguladora é de fundamental importância tanto para o consumidor dos serviços prestados pelo SAAE, quando para o próprio SAAE que poderia se adequar às diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445/2007 e obter o necessário equilíbrio econômico-financeiro com reajustes anuais e revisões de tarifas de acordo com sua necessidade.”

Em setembro de 2019, a Arsae-MG foi oficiada para que manifestasse sobre eventual abusividade das taxas cobradas pela SAAE. Não consta, nos documentos encaminhados pela PJ solicitante, resposta da Agência.

É o relatório dos fatos e do trâmite dos procedimentos.

2. Análise jurídica

2.1 - Inobservância da Lei Federal nº 11.455/2007 e do Decreto Federal 7.217/2010

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais, bem como a política federal de saneamento básico, definindo que os titulares desses serviços públicos poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços.

Com fulcro no artigo 9º, incisos I e II, da referida lei, o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: “I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei; II – prestar diretamente ou delegar a prestação dos serviços”.

A lei federal de saneamento básico se refere à disciplina explícita da regulação e, dedicando seu capítulo V (artigo 21) ao tema, determina a criação de uma entidade reguladora, dotada de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Essa entidade deverá emitir normas relativas às proporções técnicas, econômicas e sociais de prestação dos serviços, tratando obrigatoriamente, entre outros temas, de reajustes e revisões tarifárias:

- Dos padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- Das metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- Do regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- Da medição, faturamento e cobrança de serviços;
- Monitoramento dos custos, quando aplicável; mecanismos de participação informação;

O artigo 22 da Lei Federal nº 11.455/2007, por sua vez, estabelece os 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 Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por meio de mecanismos que induzam a eficiência e a eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

O artigo 23, da mesma norma, define que as estruturas tarifárias, procedimentos e prazos de reajustes e revisões tarifária obedecerão às normas editadas pelas entidades reguladoras:

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:

(...)

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

Outra perspectiva que merece ser observada é o acesso às informações diversas garantidas a todos os interessados. Os artigos 26 e 27 trazem disposições nesse sentido:

Art. 26. Deverá ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Sobre a entidade reguladora, o Decreto Federal nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei Federal nº 11.445/2007, por sua vez, estabelece que ela terá o formato de agência, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências

próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados (art. 2º, IV). Após, o artigo 28 do referido normativo estabelece como princípios da regulação a independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade de regulação; e a transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, ratificando disposições da lei federal.

2.2 - Distinção entre reajuste e revisão tarifária

O objetivo da revisão tarifária é, basicamente, definir a receita necessária para a devida prestação dos serviços públicos regulados, com base em fatores e dados técnicos e econômicos. Por exemplo: o montante gerado pela aplicação das tarifas deve proporcionar recursos suficientes para o prestador fazer frente a quatro itens: (i) Custos Operacionais (CO); (ii) Tributos e outras Obrigações (T); (iii) Custos de Capital (CC); (iv) Receitas Irrecuperáveis (RI). Deve-se, ainda, deduzir deste montante as Outras Receitas (OR) não tarifárias auferidas pelo prestador no período de referência, o que resulta na Receita Tarifária necessária.[\[1\]](#)

Os principais fundamentos legais para revisão tarifária no serviço de saneamento estão na Lei Federal nº 11.455/2007, especificamente, nos artigos 29 e 38:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, na forma estabelecida a seguir, e, quando necessário, por outras formas adicionais como subsídios ou subvenções:

(...)

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

(...)

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

(...)

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º **As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras**, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

Reajuste tarifário, por sua vez, é a recomposição do valor pago pelo consumidor conforme índices inflacionários, dentro de um período de 12 (doze) meses. Dispõe a Lei Federal nº 11.455/2007, em seu artigo 37:

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

2.3 - Da ausência do ente regulador

A Constituição Federal estabelece no art. 30, inciso V, que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Na medida em que compete ao município legislar, organizar e prestar os serviços de interesse local, como é o caso do saneamento básico, deve o município adotar medidas normativas nesse sentido, conforme também preceitua a Lei Federal nº 11.455/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, que estabelecem a responsabilidade de ente municipal em pelo planejamento do saneamento básico.

Assim, foi publicada a Lei Complementar nº 206/2015, dispondo sobre a Política de Saneamento Básico, e estabelecendo, na sua seção V, a escolha do ente regulador da SAAE. Entretanto, mesmo com a disposição da lei municipal, a SAAE não possui uma entidade reguladora, bem como não firmou convênio com Arsae-MG ou outro ente regulador.

O convênio mencionado tem seu fundamento legal na Lei Federal 11.455/2007. Vejamos:

Lei Federal 11.455/2007

(...)

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

(...)

Art. 23 (...)

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Além da exigência de agência reguladora, a Lei Federal nº 11.455/07 estipula que o reajuste de tarifa de serviços de água e esgoto apenas pode ser realizado com a participação de representantes dos usuários e com a implantação de uma política

transparente para os custos do serviço. Então vejamos:

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 38.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços. (grifo nosso)

Apesar da previsão em lei federal e lei municipal, o SAAE de Governador Valadares não possui um ente regulador, o que resta demonstrado na resposta de fls. 133/134.

Com base na obrigatoriedade da criação ou convênio com ente regulador para que ocorra o reajuste tarifário, aplica-se, por analogia ao caso, o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em que liminar contra a Copasa determinou que a prestadora não majorasse valores das tarifas dos serviços de saneamento, tendo em vista que o reajuste foi autorizado por uma Secretaria de Estado, órgão, então, incompetente:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA COLETIVA - SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO - FIXAÇÃO DE TARIFAS - COPASA - ILEGALIDADE. 1 - Impositivo o deferimento de liminar, em ação civil pública coletiva proposta pelo Ministério Público em face da COPASA e do Estado de Minas Gerais, para que os réus se abstenham de promover majoração nos valores das tarifas dos serviços de água e esgoto prestados pela aludida entidade da administração pública indireta estadual nos Municípios de que seja delegatária, sobretudo mediante "redução ou reversão de desconto", sem a observância da Lei Federal n.º 11.445/07. 2 - Recurso provido em parte. AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 1.0024.07.442385-6/002 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - AGRAVANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS E OUTRO(A)(S), PROCON-MG - AGRAVADO(A)(S): ESTADO MINAS GERAIS, COPASA - CIA. DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS S.A. E OUTRO(A)(S) - RELATOR: EXMO. SR. DES. EDGARD PENNA AMORIM - DATA DO JULGAMENTO: 4 DE JUNHO DE 2009.

A decisão do TJMG considera que a tarifa deve ser fixada por uma agência reguladora e não pelo Estado de Minas Gerais, sendo ainda, inaceitável que o próprio prestador do serviço estabeleça o valor dos reajustes de suas tarifas. Vejamos:

“A possibilidade de delegação dessa tarefa a uma agência reguladora, efetivamente, é prevista enquanto faculdade, ou seja, a criação, por si só, da agência reguladora

não implicará transferência automática a ela da tarefa de fixar tarifa, mas a tarifa, na ausência da agência reguladora, deve ser fixada por cada poder concedente ou delegante, enfim, pelo titular do serviço, e não, "data venia", pelo Estado de Minas Gerais.

[...]

Quanto à competência legal para a fixação das tarifas do serviço público de saneamento básico prestado pela COPASA, por delegação dos titulares, os Municípios, é preciso asseverar, no contexto de uma ação civil coletiva de defesa dos interesses dos consumidores, ser inaceitável que o próprio prestador do serviço estabeleça, na prática, o valor dos reajustes das tarifas para remunerar os próprios serviços por ele prestados indiretamente, por força de delegação."

3. Conclusão

Pelo exposto, conclui-se ser imprescindível a existência de entidade reguladora independente para a realização de reajustes ou revisões tarifárias de serviços autônomos de saneamento.

Quando os reajustes são realizados através de normas municipais ou pelo próprio prestador de serviço, sem nenhum órgão regulador, há claro descumprimento da legislação federal e municipal sobre o tema, sendo, pois, irregulares.

Dessa forma, na hipótese de inexistência de órgão regulador (específico ou conveniado) criado pelo Município, somente é legalmente possível o reajuste feito por índices inflacionários.

4. Diligências

Em razão das abusividades constatadas, sugerem-se as seguintes diligências:

1. Remessa do presente estudo para análise da Rede Procon-MG;
2. Necessidade de promoção de diálogo com o Município, para que ele faça convênio com a Arsae/MG, até a criação de seu próprio órgão regulador;
3. Propor Ação Civil Pública para criar ente regulador ou firmar convênio com agência reguladora;
4. Após deliberação da Rede Procon-MG, encaminhamento à Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Governador Valadares.

É o parecer.

Christiane Vieira Soares Pedersoli Assessora III Assessoria Jurídica/Procon-MG (Coordenação)	Ricardo Augusto César Amorim Assessor II Assessoria Jurídica/Procon-MG (Coordenação)
---	---

Regina Sturm Assessora II Assessoria Jurídica/Procon-MG (Coordenação)	Marcella de Souza Mendes Domingues Estagiária de Pós-Graduação MPMG Assessoria Jurídica/Procon-MG

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARSAE-MG. Nota Técnica CRFEF nº 54/2017. Metodologia de Cálculo do Risco de Mercado da Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Disponível em: <http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/15/NTCRFEF_54_2017_RiscodeMercado.pdf> Acesso em 23 de março de 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Dispõe sobre diretrizes nacionais para o saneamento básico.
- MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 18.309, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre normas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgoto sanitário.
- MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento nº 1.0024.07.442385-6/002 - 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - Rel. Edgard Penna Amorim - Julg. Em 4 de junho de 2009.
- MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES. Lei Complementar nº 206, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a Política Municipal de saneamento básico.
- SAAE. Portaria nº 005, de 19 de janeiro de 2018. Altera as Portarias nº 32, de 08 de dezembro de 2017 e 33, de 11 de dezembro de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saaemanhuacu.com.br/uploads/conteudoarquivo_arquivo/1188/1portaria0052018.pdf> Acesso em 23 de março de 2020.

[1] A referência: ARSAE-MG. Nota Técnica CRFEF 54/2017 - Metodologia de Cálculo do Risco de Mercado da Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/15/. Acesso em: 14 de fev. 2019.

Belo Horizonte - MG, 14 de julho de 2020

[NOME]
[Cargo]



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, ACESSOR III**, em 16/07/2020, às 13:33, conforme art. 22,



Documento assinado eletronicamente por **REGINA STURM VILELA, ASSESSOR II**, em 16/07/2020, às 13:47, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO AUGUSTO AMORIM CESAR, ASSESSOR II**, em 16/07/2020, às 15:14, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **0297701** e o código CRC **72A47A29**.