

CONSELHO SUPERIOR

Data: 01/11/2018

Processo: 001118-39.00/15-0

Assunto: Auto de Infração nº 08/2016-DQ - Recurso apresentado pela CORSAN

Conselheiro-Relator: Luiz Dahlem

Conselheiro-Revisor: Alcebides Santini

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de recurso ao **Auto de Infração nº 08/2016-DQ** emitido em 15 de agosto de 2017 para a CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento - em decorrência de fiscalização sobre aspectos de planejamento e gerenciamento em escala macro na prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

A equipe técnica da AGERGS após a fiscalização realizada elaborou o Relatório de Fiscalização nº 64/2015-DQ, que registrou 24 Recomendações e 5 Não Conformidades. Em 02 de dezembro de 2015 foi emitido o respectivo **Termo de Notificação nº 58/2015-DQ**.

Após a análise da manifestação da Notificada, a Diretoria de Qualidade decidiu pelo acatamento das manifestações referentes a 21 (vinte e uma) Recomendações; acatamento parcial de 3 (três) Não-Conformidades e pela lavratura do **Auto de Infração nº 080/2016-DQ**, aplicando a penalidade de **multa no valor de R\$ 8.287,87**, para duas Não Conformidades, assim descritas:

- Não Conformidade N.1.1 – inexistência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

- Não Conformidade N.6.1 – Periodicidade inadequada da higienização de diversos reservatórios de abastecimento público de água.



Em 28 de agosto de 2017, a CORSAN protocolou recurso à lavratura do Auto de Infração, apresentando defesa com as ações e justificativas técnicas resumidas a seguir:

- Destaca inicialmente que a Companhia atendeu quase a totalidade dos itens do Relatório de Acompanhamento;

- Quanto à Não Conformidade NC.1.1: Afirma que não há como ser mantida a penalidade, pois, cabe ao Município a realização dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico Financeira para a prestação dos serviços e que demonstrou que tem oficiado os mesmos para que apresentem referidos estudos a fim de validar inclusive o Plano Municipal de Saneamento Básico. Baseando-se na utilização pela Companhia do subsídio cruzado o agente fiscalizador desconsiderou a obrigação legal do Município de realizar os Estudos. Ademais o Município pode solicitar a CORSAN dados sobre o subsídio cruzado em relação ao seu próprio sistema, a fim de que consiga elaborar os estudos que lhe competem. Entende que cabe uma melhor análise do disposto no Artigo 11, inc. II da Lei de Saneamento¹ citada no auto de infração, bem como a Subcláusula Segunda do Contrato firmado². Refere que o objeto do Plano de Saneamento e a responsabilidade do Município para sua elaboração estão delineados no Art. 19 da Lei 11.445/2007³. Assim, não há embasamento técnico e legal para exigir que os prestadores de serviço façam o referido Estudo de Viabilidade relacionada ao Plano, o que o parágrafo expõe é apenas uma possibilidade de auxílio que se dá em face de requerimento do titular do serviço, no caso o Município. Não deve subsistir a penalidade aplicada, requerendo a sua anulação e desconstituição;

¹ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: [...]

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

² Subcláusula Segunda - Os investimentos em esgotamento sanitário deverão ser compatíveis com o Plano Municipal de Saneamento Básico e serão efetivados respeitada a viabilidade econômico-financeira do Sistema e a obtenção de recursos

³ Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

- Quanto à Não Conformidade NC.6.1 – A CORSAN está avaliando a periodicidade adequada para higienização, tendo por base estudo comparativo com demais companhias similares. No entanto, o agente fiscalizador não acatou a defesa, expondo que não foi apresentado detalhamento das ações a serem realizadas, observando que não há registros de atendimento em longo período na ETA de Santo Ângelo. A CORSAN tem realizado um intenso trabalho no sentido de atender a periodicidade legal de limpeza dos reservatórios. A situação em setembro de 2016 retratava um percentual de aproximadamente 10% dos reservatórios operados pela companhia. Após a cobrança conjunta da Diretoria de Operações – DOP e Superintendência de Tratamento – SUTRA a situação em agosto de 2017 é 54,4% de atendimento, sendo que se pretende atingir a marca de 100% (ou bem próximo disto) até o fim de 2017. Cabe destacar ata de registro de preços que resultou na contratação de empresa terceirizada para efetuar a limpeza de forma a complementar os serviços realizados com equipes próprias. A CORSAN, portanto, está envidando todos os esforços no sentido de regularizar esta situação. Demonstrando a adequação solicitada pela Agência Fiscalizadora, não existindo subsídios para manutenção da penalidade aplicada, a qual se requer reste anulada e desconstituída.

Por fim, diante da falta de demanda que justifique a multa imposta, a autuada postula a reforma da decisão constante do auto de infração com a desconstituição da penalidade aplicada.

O expediente foi encaminhado pelo Diretor de Qualidade à Diretoria Jurídica para análise quanto à responsabilidade de elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira.

Mediante a Informação DJ nº 162/2017, a Diretoria Jurídica expõe que é aconselhável que a CORSAN realize o seu planejamento para os investimentos e a avaliação de sua capacidade para assinatura dos contratos de programa com os municípios. No entanto, conclui que os dispositivos legais e contratuais utilizados para a aplicação da penalidade não estabelecem de forma expressa a obrigatoriedade do estudo de viabilidade técnica econômico-financeira



pela CORSAN fato este que afasta a aplicação da penalidade referente a Não - Conformidade (N.1.1). Opina pelo conhecimento do recurso e, em relação ao ponto analisado, pelo seu provimento parcial.

Mediante o Memorando nº 205/2018-DQ, em 12 de junho de 2018, o Diretor de Qualidade encaminha o processo à Direção Geral informando que após a manifestação da Diretoria Jurídica com posicionamento divergente de sua Diretoria houve a realização de reunião com a participação das duas áreas. Foi constatado que vários Contratos de Programa têm sido firmados com redação diferente da Minuta homologada pela AGERGS, eliminando a obrigatoriedade de a CORSAN desenvolver os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira. Tal divergência motivou os posicionamentos diversos, uma vez que a DQ baseara-se na Minuta homologada para fundamentar a Não Conformidade N.1.1, enquanto que a DJ levou em consideração Contratos de Programa efetivamente assinados, que não imputam essa obrigação de forma expressa à Companhia. Assim, sugeriram encaminhar ofício à CORSAN para que esclarecesse o motivo pelo qual tem firmado Contratos de Programa em desacordo com a Minuta homologada por esta Agência de Regulação através da Resolução Homologatória nº 389/2006. O referido ofício, nº 73/2018-DG, foi recebido pela CORSAN em 05 de abril de 2018, não havendo resposta até o momento. Visto não possuir fato "novo" que possa mudar seu parecer, o Diretor de Qualidade decide pela manutenção, em sua totalidade, do Auto de infração 8/2016-DQ, encaminhando o processo à Diretoria Geral para análise do recurso apresentado.

Em 08 de julho de 2018 a Diretora Geral encaminha o expediente para deliberação do Conselho Superior.

É o Relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

A AGERGS atua na área de saneamento por previsão na Lei nº 10.931/97 e por delegação dos Municípios, mediante Convênio específico firmado com a Agência. A Lei Federal nº 11.445/2007, ao estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, exige a atuação do órgão regulador.

A Diretoria de Qualidade da AGERGS diante de suas atribuições realizou o processo de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pela Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN.

Conforme o Relatório emitido a fiscalização teve como objetivo analisar os procedimentos adotados pela CORSAN em escala macro, avaliando aspectos técnicos, administrativos e operacionais julgados relevantes à prestação adequada dos serviços, com ênfase no atendimento das metas estabelecidas em Planos Municipais de Saneamento Básico e em outros instrumentos contratuais firmados pela CORSAN, bem como nas questões relacionadas à qualidade dos serviços e ao cumprimento da legislação em vigor no setor de saneamento.

O processo culminou com a lavratura do Auto de Infração nº 8/2016-DQ, aplicando penalidade de multa à Companhia tendo em vista duas Não Conformidades apontadas.

Conforme referido na respectiva Exposição de Motivos a penalidade relativa à Não Conformidade N.1.1 foi aplicada com fundamento no disposto na Lei Federal nº 11.445/2007, bem como no Contrato de Programa Padrão para a Prestação dos Serviços homologado pela AGERGS através da Resolução Homologatória nº 389/2006, de acordo com os dispositivos transcritos a seguir.

Lei 11.445/2007:

“Art. 11. **São condições de validade dos contratos** que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: ...

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;...”

Contrato de Programa entre CORSAN e Municípios, Homologado pela AGERGS (Resolução Homologatória n. 389, de 1º de agosto de 2006) :

"Cláusula Quarta – ...

Subcláusula Segunda - Os investimentos em esgotamento sanitário deverão ser compatíveis com o Plano Municipal de Saneamento Básico e serão efetivados respeitada a viabilidade econômico-financeira do Sistema e a obtenção de recursos”;

“Cláusula Oitava - Na prestação dos serviços, **a CORSAN deverá:**

...

II - operar e manter os serviços de abastecimento de água potável, incluindo a captação, bombeamento, tratamento, adução e distribuição da água, nos termos definidos por **Estudo de Concepção e Viabilidade Econômica, a ser elaborado no prazo de até 01 (um) ano, a contar da assinatura deste contrato** (para o caso de novas contratações);

III - operar e manter os serviços de esgotamento sanitário, incluindo a coleta, transporte, tratamento e destino final do esgoto, nos termos definidos por **Estudo de Concepção e Viabilidade Econômica, a ser elaborado no prazo de até 01 (um) ano, a contar da assinatura deste contrato** (para o caso de novas contratações);

IV - executar, direta ou indiretamente, estudos, projetos, obras e serviços, objetivando adequado funcionamento dos serviços e o pleno atendimento dos usuários, observados os limites previstos na Meta de Investimentos de Longo Prazo, **nos termos definidos por Estudo de Concepção e Viabilidade Econômica, a ser elaborado no prazo de até 01 (um) ano, a contar da assinatura deste contrato** (para o caso de novas contratações); ... ”

(grifos nossos)

Alega a CORSAN que cabe ao Município a realização dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico Financeira previstos.



Em que pese a análise da Diretoria Jurídica sobre a ausência de previsão expressa nos dispositivos contratuais firmados, cumpre destacar a análise da Diretoria de Qualidade que refere que o conceito de "Sistema" presente nos serviços prestados pela Companhia é definido como "o conjunto de todos os recursos, bens e serviços, necessários para a realização de objetivos de interesse comum, visando à universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito de atuação da CORSAN, objeto de todos os contratos de programa celebrados entre os Municípios e a CORSAN". Assim, salienta que a estratégia do subsídio cruzado empregada pela Companhia como forma de manter a sustentabilidade econômico-financeira do Sistema impõe que a análise de viabilidade (técnica e econômico-financeira) seja realizada pela CORSAN, sem prejuízo da suficiente obrigatoriedade, prevista em Lei, da elaboração desses estudos.

Cabe lembrar que a minuta dos Contratos de Programas homologada pela AGERGS, mediante a Resolução Homologatória nº 389/2006, visou justamente equalizar direitos e obrigações entre as partes para a delegação dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário a serem prestados pela CORSAN. Ressalta-se que, instada a manifestar-se sobre a divergência constatada entre os Contratos de Programa efetivamente firmados e a minuta homologada pela AGERGS, a CORSAN não se manifestou.

Assim, de acordo com o Art. 11 da Lei 11.445/2007, sendo a validade dos Contratos condicionada à existência de estudos de viabilidade, e tendo sido consideradas insatisfatórias as alegações apresentadas, restou caracterizada a violação do citado dispositivo legal.

Para a penalidade relativa à Não Conformidade N.6.1 foi apontado o descumprimento da norma *POP-S 003 CORSAN – Procedimento para Preenchimento dos Controles Utilizados em ETAs* e dos dispositivos do Contrato de Programa transcritos a seguir.



POP-S 003 CORSAN - Procedimento para Preenchimento dos Controles Utilizados em ETAs:

"t) RESERVATÓRIOS

(...)

DATA DA ÚLTIMA LIMPEZA (dia, mês e ano): **a frequência mínima de limpeza é anual. (...)**"

Contrato de Programa entre CORSAN e Municípios, Homologado pela AGERGS (Resolução Homologatória n. 389, de 1º de agosto de 2006) :

"CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA - A CORSAN se obriga a:
(...)

II - garantir a prestação de serviços adequados nos termos deste contrato e da legislação aplicável; (...)

VIII - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço, as cláusulas contratuais e a legislação relativa às concessões;
(...)

XII - cumprir e fazer cumprir as normas legais e regulamentares do serviço, respondendo pelos eventuais danos causados em decorrência da prestação dos serviços;
(...)

XV - zelar pelo cumprimento da legislação federal, estadual e municipal, de proteção ambiental e de saúde pública, em especial, respondendo pelas eventuais consequências de seu descumprimento; (...)"(grifo nosso)

De acordo com o apresentado na Exposição de Motivos, não foi observada a periodicidade mínima anual para a limpeza dos reservatórios dos sistemas de abastecimento de água operados pela Companhia. Na fiscalização em campo, observou-se que várias unidades de reservação encontram-se há anos sem higienização. Conforme destacou a Diretoria de Qualidade em sua análise, as alegações interpostas pela recorrente não possibilitam a desconsideração da autuação, uma vez que a boa qualidade da prestação do serviço de abastecimento de água tem relação direta com a limpeza das unidades de reservação, confirmando a Não Conformidade apontada.

Portanto, impõe-se a manutenção das penalidades de multa aplicadas para as Não Conformidades N.1.1 e N.6.1, nos valores de R\$ 5.280,00 (cinco mil, duzentos e oitenta reais) e R\$ 3.007,87 (três mil, sete reais e oitenta e sete centavos), respectivamente, devidamente enquadradas com infringência ao disposto no artigo 4º, incisos VIII e XII da Resolução Normativa n.º 13, de 07 de outubro de 2014:



8



"Art. 4º Constitui infração sujeita à multa:

...

VIII - deixar de atender o disposto nas resoluções e demais atos normativos da AGERGS;

...

XII - deixar de cumprir outras determinações da AGERGS e demais disposições legais, contratuais ou regulamentares relativas à modicidade tarifária, eficiência, adequação e qualidade dos serviços prestados de modo a impedir a eficácia da ação regulatória."

Registra-se que o Auto de Infração está devidamente justificado com os esclarecimentos relativos à aplicação das penalidades, dosimetria, enquadramento da infração, fundamentos legais e regulamentares, tendo sido assegurados o contraditório e a ampla defesa da Companhia durante o trâmite do presente expediente.

Diante de todo o exposto entende-se que não assiste razão à Companhia, devendo ser mantidas as penalidades aplicadas.

Assim sendo,

III – VOTO POR:

- 1 – Conhecer e negar provimento ao recurso interposto pela Companhia Riograndense de Saneamento S/A - CORSAN, mantendo as penalidades de multa aplicadas no valor total de R\$ 8.287,87 (oito mil, duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e sete centavos), conforme Auto de Infração nº 8/2016;**



2 - Oficiar a CORSAN da presente decisão para efetuar o recolhimento da multa no prazo de 10 (dez) dias, conforme Art. 27 da Resolução Normativa nº 32/2016;

3 - Oficiar as partes da presente decisão.

É como voto Sr. Presidente e Srs. Conselheiros.



Luiz Dahlem

Conselheiro-Relator.

IV - DA REVISÃO

Em conformidade com o disposto no Regimento Interno da AGERGS, revisei o relatório e confirmo a sua correção quanto a descrição dos fatos e a fundamentação.

Quanto ao mérito, reporto-me à fundamentação apresentada pelo Conselheiro-Relator, acompanhando o seu voto.


Alcebides Santini
Conselheiro-Revisor.