
**AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO E INFRAESTRUTURA
VIÁRIA – ARSI
DIRETORIA TÉCNICA – DT
GERÊNCIA DE REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO E INFRAESTRUTURA
VIÁRIA– DT/GSI**

PARECER TÉCNICO – PT/DT/GSI/SAN Nº 033/2016

Processo: 71551638

ASSUNTO: Análise técnica da defesa da Cesan ao Auto de Infração AI/DT/GSI/SAN Nº012/2016 e OF/ARSI/DG/Nº079/2016, referente à fiscalização periódica do Sistema de Esgotamento Sanitário da Serra – Unidade de Gerenciamento de Resíduos (UGR), Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), Contrato de Programa e ligações factíveis.

1. DOS FATOS

No dia 09 de junho de 2015 a Gerência de Regulação do Saneamento (GRS) fiscalizou as instalações da CESAN no município da Serra. Foi vistoriada a Unidade de Gerenciamento de Resíduos Sólidos para onde são destinados os resíduos advindos das estações de tratamento de efluentes da Serra. Paralelamente, foi realizada a análise do Plano Municipal de Saneamento Básico da Serra, Contrato de Programa e dados das ligações factíveis, encaminhadas através dos Relatórios de cada Sistema de Esgotamento Sanitário.

Os resultados da fiscalização foram apresentados no Relatório de Fiscalização RF/DT/GRS/012/2015, que gerou o Termo de Notificação TN/DT/GRS Nº 015/2015. Estes foram enviados à CESAN, no dia 18/01/2016, através do Ofício OF/ARSI/DG Nº008/2016. No dia 03/03/2016, a CESAN apresentou defesa ao Termo de Notificação, através do ofício D-MA 002/014/2016.

No dia 15/04/2016 foi emitido o Parecer Técnico – PT/DT/GSI/SAN Nº 021/2016 referente à análise do atendimento às constatações do Termo de Notificação – TN/DT/GRS Nº 015/2015, que continha o resultado da análise frente aos argumentos de defesa apresentados. A partir deste, foi enviado o ofício OF/ARSI/DG/Nº079/2016 à concessionária, juntamente com o Auto de Infração AI/DT/GSI/SAN Nº012/2016, recebidos no dia 01/06/2016, o qual que estabeleceu o prazo de 15 dias corridos para apresentação de defesa. Portanto, no dia 13/06/2016 a Cesan apresentou resposta por meio do Ofício nº D-OP/004/013/2016, que será avaliado neste parecer, com intuito de subsidiar a decisão da Diretoria Colegiada. A avaliação se restringirá apenas aos aspectos técnicos apontados na defesa.

2. DA ANÁLISE

A defesa apresentada pela Cesan é dividida em três itens. O primeiro trata “da tempestividade”, o segundo se refere aos “itens constantes da fiscalização e seus apontamentos” e o terceiro, trata “da aplicação da penalidade e as disposições da Lei 11.445/07, 9.096/2008 e Contrato de Programa”.

Quanto à tempestividade, o Auto de Infração e o ofício OF/ARSI/DG/Nº079/2016 foram recebidos pela Cesan em 01/06/2016, e a mesma apresentou defesa em 13/06/2016, antes do fim do prazo de 15 dias corridos especificado no Auto. Os argumentos apresentados, que faz referência às Constatações do Termo de Notificação TN/DT/GRS Nº 015/2015, estão expostos abaixo, seguidos pela análise técnica.

2.1 C1: A meta do índice de cobertura prevista no Plano Municipal de Saneamento Básico da Serra para o ano de 2015 (78,1%) não está sendo atendida.

2.1.1 Defesa da Cesan ao AI/DT/GSI/SAN Nº012/2016

O Plano Municipal de Saneamento Básico da Serra, eixos água e esgoto, começou a ser elaborado pela equipe do Município, com o apoio técnico da Cesan, no período de 24/08/2011 à 08/11/2011, com encerramento do mesmo em 22/12/2011, onde foi feito uma apresentação para validação do plano.

Posteriormente, em 02/03/2012, foi realizada audiência pública conforme preconiza a Lei 11.445/2007.

Em 14/02/2013, a Lei Municipal de 4.010/2013 instituiu o PMSB, autorizou o poder executivo do município a celebrar convênio de cooperação para gestão associada de serviços com o Estado do Espírito Santo, celebrar contrato de programa com a Cesan e firmar convênio com o objetivo de delegar à ARSI, a regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Durante a elaboração do Plano, estavam em andamento obras de melhoria nos sistemas de esgotamento sanitário existentes, citadas no quadro 34, pg. 137 do PMSB. Além disso, o município estava, também, executando obras de esgotamento sanitário de alguns contratos firmados por ele.

A expectativa era que, no ano de 2012, que foi o ano subsequente à elaboração plano, estas obras estariam concluídas. Foi o que norteou a meta de cobertura de

atendimento dos serviços de coleta e tratamento de esgoto inicialmente previstos no PMSB.

Contudo, as obras geridas pela Cesan passaram por morosidade, decorrentes de dificuldades no andamento das obras pelas contratadas, seja por questões financeiras, quanto físicas. Com relação às obras do município, algumas também não foram concluídas, e seu término foi repassado para responsabilidade da Cesan, com a apresentação do inventário das obras inacabadas por ele em junho de 2013.

Como eram obras que não estavam no Plano de Investimento da companhia, e os estudos para Concessão Administrativa para Ampliação, Manutenção e Operação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Serra, a PPP da Serra, estavam em andamento, estas foram inclusas também no escopo de atuação do contrato de PPP.

A PPP teve seu edital publicado no diário Oficial no dia 05/07/2013, e a publicação do ganhador da licitação em 01/07/2014, tendo o início das operações no dia 02/01/2015.

Com o início da operação da PPP e término das Obras da Cesan, no final de 2015, a cobertura chegou a 70,9%. Atualmente, estamos com índice de cobertura de 75%. A expectativa para o final de 2016 é que a cobertura chegue a 80,2% com as obras em Serramar, Planalto Serrano, José de Anchieta, Taquara I e II e Colina de Laranjeiras.

Há previsão também de término de obras em Praia e Balneário Carapebus, que foram paralisadas em 2015 devido à crise financeira acometida ao país. Com estas obras, a previsão de cobertura é 82,5%.

Assim sendo, existiu uma inadequação em face do que foi definido no PMSB para o ano de 2015, fundamentado nas razões acima expostas, contudo, há obras em andamento, que, com a contratação da PPP, antecipará em muitos anos o atingimento das metas, sendo que até 2023 há previsão de atingimento de 95% da meta de cobertura, podendo se afirmar que estará tecnicamente universalizado o atendimento, e, portanto, muito além do que as metas iniciais previram.

Importante registrar que todas as obras em curso, inclusive as que tiveram de ser paralisadas, estão sendo acompanhadas pelo Município, que participou ativamente do processo de definição das obras prioritárias, e tem ciência do cronograma de investimentos, o que poderá ser reconhecido e atestado pelo próprio ente municipal.

Ademais, o Contrato de Programa, em seu item 1.2, estabelece que “O PMSB do município será revisado a cada 04 (quatro) anos, podendo, seu prazo de execução ser reduzido por acordo entre as partes signatárias, acaso sejam viabilizados recursos financeiros que acelerem o cumprimento das metas existentes ou alterado o prazo, na hipótese de ocorrência de fatos supervenientes, devidamente

justificados e aceitos pelas partes, de forma a lhes impor a necessidade da revisão.”, situações essas efetivamente ocorridas.

Esta previsão encontra arrimo na Lei Federal de Saneamento (Lei nº 11.445, de janeiro de 2007).

Notem que ocorreram fatos supervenientes que afetaram obrigações tanto da Cesan quanto do Município, que resultaram em antecipação de metas fixadas no PMSB como também forçaram dilação do prazo de conclusão das obras nesse início da atual concessão, entretanto, podemos assegurar que em relação à meta de cobertura dos serviços de esgoto, houve um enorme avanço ao que se fixou inicialmente. E em situações como esta, a própria lei de saneamento, como o contrato de programa vigente, preveem a possibilidade de ajustes no planejamento, no decorrer do contrato.

Para assegurar o aperfeiçoamento, e após a PPP, será obrigatoriamente necessária a readequação das metas existente no PMSB da Serra em benefício de toda a população do município, com as alterações que visam adequar índices de cobertura inicialmente previstos, à realidade fática, pautada em argumentos sólidos e planejamento efetivo das ações.

2.1.2 Análise técnica ARSI aos argumentos apresentados na defesa

A Cesan justificou que houveram casos intervenientes que atrasaram o atendimento da meta estabelecida no PMSB. Apesar do contato de programa possibilitar a alteração no prazo de execução destas na hipótese de ocorrência destes fatos supervenientes, **devidamente justificados e aceitos pelas partes**, não foi apresentado pela Cesan, nesta nova defesa, documento comprobatório de que existe este acordo entre a Companhia e o Município ou uma anuência deste último quanto à nova meta estabelecida.

Também são citadas pela prestadora diversas obras que estão em andamento, que contribuirão para o aumento do índice de cobertura no município. Entretanto, entende-se que estas obras só poderão ser incluídas no cálculo do indicador após estarem finalizadas, e deverão ser avaliadas pela ARSI nas próximas fiscalizações.

Por fim, o recurso da concessionária não apresentou novos fatos/argumentos em relação à justificativa anteriormente apresentada e já analisada no parecer PT/DT/GSI/SAN Nº021/2016 (Folhas 55 e 56). Assim, considerando que a mesma diz respeito a uma meta estabelecida no PMSB, recomendo à Diretoria Colegiada a manutenção da penalidade de advertência para esta Constatação.

2.2 C7: O cálculo do indicador IEO1 (Remoção de Carga Orgânica) não é feito conforme equação definida do PMSB, pois o item “valor calculado” é igual ao dado “Indicador de remoção de DBO por ETE” (IRDBOi). Além disso, o “valor calculado” pela Cesan não considera os valores de concentração do parâmetro Fósforo.

2.2.1 Defesa da Cesan ao AI/DT/GSI/SAN N°012/2016

Conforme previsto no Plano Municipal de Saneamento Básico, para “garantir a disponibilidade de infraestrutura projetada seguindo os padrões de qualidade de construção e manutenção, garantir uma operação de alta qualidade em conformidade com as normas e padrões vigentes e garantir a sustentabilidade dos sistemas é fundamental a utilização de indicadores de desempenho como instrumentos gerenciais”.

Diante disso, para estas garantias, foram incorporados ao contrato de PPP da Serra os indicadores previstos no Plano de Saneamento. Com relação às metas destes indicadores, o Plano estabelece que o titular dos serviços deve definir não só os indicadores, mas também suas metas e sua forma de divulgação ao longo do tempo.

Sendo assim, o Cálculo do IEO1 é feito como o estipulado no Anexo III do Contrato, conforme descrito no Plano Municipal de Saneamento. A meta é de 85% de eficiência na remoção de DBO até o ano 10 de contato, valor atendido durante todo o ano de 2015, e a concentração de Fósforo é considerada no indicador apenas a partir do ano 11 do contrato. Devido a isso, a fórmula utilizada no cálculo do indicador somente utiliza a eficiência de remoção de DBO até o 10º ano.

Período	Tipo de Carga	Valores de referência
Ano 1 – ano 10	Eficiência de remoção de DBO	≥ 85%
Ano 11 – ano 30	Eficiência de remoção de DBO	≥ 90%
	Concentração de P	≤ 1 (mg/l)

2.2.2 Análise técnica ARSI aos argumentos apresentados na defesa

Por não considerar a concentração de fósforo no cálculo do indicador atualmente, entende-se que a CESAN não está calculando este conforme metodologia (equação) prevista no Plano Municipal de Saneamento Básico. Apreende-se aqui que, no quesito “indicadores”, o firmado entre a Cesan e a Concessionária no Contrato de PPP não cabe à ARSI analisar. Mas sim, cabe à agência verificar se a prestadora está cumprindo o estabelecido no Plano Municipal de Saneamento Básico.

Além disso, o recurso da concessionária não apresentou novos fatos/argumentos em relação à justificativa anteriormente apresentada e já analisada no parecer

PT/DT/GSI/SAN Nº021/2016 (Folha 58 - verso). Assim, considerando que a mesma diz respeito à metodologia estabelecida no PMSB para cálculo do indicador, recomendo à Diretoria Colegiada a manutenção da penalidade de advertência para esta Constatação.

2.3 C11: Para o indicador IQO1 (Tempo médio de atendimento a solicitação na rede de esgoto) os dados encaminhados no primeiro trimestre são diferentes do segundo trimestre de 2015. Ainda, nota-se no primeiro trimestre de 2015 (janeiro a março) a ocorrência de “desvios relevantes” e “desvios leves” entre o valor calculado e o valor de referência, indicando não cumprimento da meta.

2.3.1 Defesa da Cesan ao AI/DT/GSI/SAN Nº012/2016

Durante o primeiro trimestre, a Concessionária assumiu obras pendentes do período anterior ao início de contrato, bem como serviços decorrentes de chuvas excepcionais acometidas no município nos meses de novembro e dezembro de 2014, comprometendo a eficiência do trimestre e resultado do indicador. Devido a isso, no primeiro trimestre, a concessionária não foi penalizada no indicador.

Esta pactuação é prevista no Contrato 034/2014, cláusula 24.3, na qual descreve que as partes, em comum acordo, havendo razões que justifiquem, poderão promover a revisão dos indicadores de desempenho.

Mesmo com essa situação, no primeiro trimestre já foi evidenciada a evolução da concessionária no atendimento às metas, conforme quadro abaixo:

Janeiro /2015	Fevereiro/2015	Março/2015
80%	85%	91%

É importante ressaltar que o cálculo dos indicadores é trimestral, assim, a análise dos mesmos referente às metas é de acordo com o dado do trimestre.

A partir de abril (2º trimestre), os dados consideram as solicitações que foram registradas a partir do mês em questão, que refletem o atendimento às solicitações por parte da concessionária, demonstrando atendimento às metas. O modo de apresentação a partir do segundo trimestre com relação aos dados NCONF e NSS sofreu mudança, passando a representá-lo em porcentagem (registro de SS's atendidas no tempo médio).

Além disso, o indicador será reavaliado na primeira avaliação de indicadores, visando conciliar descrição do nome do indicador com a fórmula de cálculo, bem como pactuação de metas para obras e manutenção.

2.3.2 Análise técnica da ARSI aos argumentos apresentados na defesa

Em reunião realizada na ARSI no dia 21/01/2016, a Cesan esclareceu que nos dois primeiros anos do contrato, o indicador será calculado verificando-se o **tempo médio** de atendimento à solicitação da rede de esgoto, sem fazer o cálculo do indicador pela fórmula indicada no PMSB, que considera os parâmetros: NCONF – Número de solicitações em conformidade com os **tempos máximos** permitidos em casa solicitação e NSS – Número total de solicitações de atendimento no trimestre, ou seja, os termos da equação consideram os tempos máximos.

Apesar de a Cesan informar em sua defesa que o modo de apresentação dos dados NCONF e NSS sofreu mudanças, passando a representá-lo em percentagem (registro de SS's atendidas no tempo médio) e que o indicador evoluiu positivamente no 1º trimestre e 2015, os mesmos ainda são calculados com o TEMPO MÉDIO, diferente da metodologia do Plano Municipal de Saneamento Básico.

É importante frisar que o que foi pactuado entre a Cesan e a empresa Serra Ambiental no Contrato de PPP 034/2014, não cabe à ARSI analisar. Mas sim, cabe à agência verificar se a prestadora está cumprindo o estabelecido no Plano Municipal de Saneamento Básico.

Assim, entende-se, que a CESAN permanece não calculando o indicador conforme previsto no PMSB e por isso, recomenda-se à Diretoria Colegiada a manutenção da penalidade de advertência para esta Constatação.

3. CONCLUSÃO

Considerando que, após análise da defesa da Cesan frente às constatações C1, C7 e C11 do Temo de Notificação TN/DT/GRS/015/2015, que sofreu a aplicação da penalidade de advertência (AI/DT/GSI/SAN Nº012/2016) por descumprimento de metas e metodologias de cálculo dos indicadores do Plano Municipal de Saneamento Básico da Serra, conforme análise técnica apresentada no presente parecer, recomendo à Diretoria Colegiada da ARSI a manutenção da aplicação da penalidade referida.

Acrescento que a Nota Técnica ARSI/DC/ASJUR Nº001/2016 constante no processo 70583463 entendeu pela legalidade do conteúdo da minuta do auto de infração referente a penalidade de advertência. Adicionalmente, informo que a defesa da Cesan foi apresentada tempestivamente.

Cumprido destacar que a análise dos processos administrativos pelos especialistas em regulação e fiscalização da área de saneamento básico é estritamente de cunho técnico, sem adentrar as questões de conveniência e oportunidade, tampouco

examinar pontos estritamente jurídicos ou econômicos do questionamento. Assim, sugiro que para os demais argumentos apresentados, seja feita consulta à Assessoria Jurídica da Agência.

O Quadro 1 resume a avaliação do atendimento das constatações apresentadas no Termo de Notificação TN/DT/GRS/015/2015, após novas evidências apresentadas através do Ofício nº D-OP/004/013/2016.

Este é o parecer, s.m.j.

Vitória (ES), 28 de julho de 2016.

Lorenza Uliana Zandonadi
Especialista em Regulação e Fiscalização

Quadro 1: Constatações do Termo de Notificação TN/DT/GRS/015/2015.

CONSTATAÇÕES DO TERMO DE NOTIFICAÇÃO	CRITÉRIO	RECOMENDAÇÕES	STATUS
C1. Os serviços de ligação de água e esgoto não estão sendo realizados no prazo preconizado pela Resolução ARSI 008/2010 e Contrato de Programa.	(a)	Advertência	Avaliação da Defesa do Auto de Infração pela Diretoria Colegiada
C2. Dos 89 bairros atendidos pelo serviço de esgotamento sanitário da Cesan, 34 apresentam índice de cobertura inferior à meta estabelecida no Plano Municipal de Saneamento da Serra (78,1%).	(a)	Cumprido	-
C3. O quantitativo de ligações factíveis na Serra é elevado em alguns bairros.	(a)	Cumprido	-
C4. Nos meses de fevereiro e abril de 2015 o indicador IDI1 (Número de ligações disponibilizadas – IDL) ficou abaixo da meta estabelecida (58%) e a Cesan classificou o “conceito” como atendido.	(a)	Cumprido	-
C5. No mês de março de 2015 o indicador IDI2 (Fator de Segurança em Tratamento) ficou abaixo da meta estabelecida (1,10) e a Cesan classificou o “conceito” como atendido.	(a)	Cumprido	-
C6. No mês de março de 2015 os itens “valor calculado”, o “valor de referência” e o “conceito” do indicador IQ14 (Regularidade Ambiental de Sistemas de Tratamento Fase Obras) não estão devidamente calculados/informados pela Cesan.	(a)	Cumprido	-
C7. O cálculo do indicador IEO1 (Remoção de Carga Orgânica) não é feito conforme equação definida do PMSB, pois o item “valor calculado” é igual ao dado “Indicador de remoção de DBO por ETE” (IRDBOi). Além disso, o “valor calculado” pela Cesan não considera os valores de concentração do parâmetro Fósforo.	(a)	Advertência	Avaliação da Defesa do Auto de Infração pela Diretoria Colegiada

<p>C8. Nos meses de abril, maio e junho de 2015 o valor calculado pela Cesan para o indicador IEO2 (Disponibilidade das EEE's) está abaixo da meta estabelecida (100%) e a Cesan classificou o "conceito" como atendido.</p>	(a)	Cumprido	-
<p>C9. Para o indicador IEO4 (Obstruções de ramais) os valores do dado L (Número de ligações de esgoto efetivamente operadas ao final do trimestre) apresentam redução entre o primeiro e o segundo trimestre, o que não condiz com a realidade.</p>	(a)	Cumprido	-
<p>C10. Nos meses de janeiro, março, abril e junho de 2015 o valor calculado para o indicador IEO5 (Controle ocorrência de odores) ficou abaixo da meta estabelecida no contrato (100%) e a Cesan classificou o item "conceito" como atendido.</p>	(a)	Cumprido	-
<p>C11. Para o indicador IQO1 (Tempo médio de atendimento a solicitação na rede de esgoto) os dados encaminhados no primeiro trimestre são diferentes do segundo trimestre de 2015. Ainda, nota-se no primeiro trimestre de 2015 (janeiro a março) a ocorrência de "desvios relevantes" e "desvios leves" entre o valor calculado e o valor de referência, indicando não cumprimento da meta.</p>	(a)	Advertência	Avaliação da Defesa do Auto de Infração pela Diretoria Colegiada
<p>C12. Nos meses de abril, maio e junho de 2015 o valor calculado para o indicador IQA2 (Satisfação geral na prestação de serviços de esgotamento) foi abaixo da meta estabelecida (65%) e a Cesan classificou o "conceito" como atendido.</p>	(a)	Cumprido	-