

**Agência Reguladora de Serviços Públicos
Delegados do Estado do Ceará
Coordenadoria de Saneamento Básico**

Nota Técnica NTEC/CSB/0008/2015

Assunto: Relatório de Impactos da minuta de resolução que “dispõe sobre a gestão de riscos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as medidas de contingências e emergências, inclusive racionamento, e dá outras providências”.

1. Contexto e descrição do problema

O estabelecimento de norma para disciplinar as medidas de contingência e de emergência, inclusive a adoção de medidas de racionamento, é uma exigência da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, *in verbis*:

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:

...

XI – medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

Em atendimento a essa obrigação, a Coordenadoria de Saneamento Básico da ARCE – CSB propôs, com apoio da Procuradoria Jurídica da ARCE – PRJ, minuta de resolução que dispõe sobre a gestão de riscos dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as medidas de emergência e de contingência, inclusive racionamento.

2. Objetivos a serem almejados pela proposta, considerado o interesse público

O objetivo da minuta de Resolução é promover a identificação dos riscos aos quais os sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário estão expostos e respectivas ações que visam fazer com que eles não se tornem eventos ou, caso aconteçam, que seus impactos sejam os mínimos possíveis, em benefício da qualidade dos serviços, da sustentabilidade empresarial e ambiental, da segurança dos usuários, de empregados e de terceiros.

3. Análise técnica da proposta;

A redação proposta pela CSB/ARCE, com apoio da PRJ/ARCE, foi fundamentada principalmente nos seguintes documentos:

- Norma ISO ABNT 31000: 2009 – gestão de riscos, princípios e diretrizes;
- Norma ISO ABNT 24510:2007 atividades relacionadas aos serviços de água potável e de esgoto – diretrizes para a avaliação e para a melhoria dos serviços prestados aos usuários;
- Norma ISO ABNT 24511:2007 – atividades relacionadas aos serviços de água potável e de esgoto – diretrizes para a gestão dos prestadores de serviços de esgoto e para a avaliação dos serviços de esgoto;
- Norma ISO ABNT 24512:2007 – atividades relacionadas aos serviços de água potável e de esgoto – diretrizes para a gestão dos prestadores de serviços de água e para a avaliação dos serviços de água potável
- Capítulo 14 do livro “Regulação: normatização da prestação dos serviços de água e

esgoto”¹ com a norma de referência de “Plano de Emergência e Contingência” da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR.

3.1. Considerações analíticas sobre as contribuições da CAGECE

A seguir pontuamos, em síntese, as alterações propostas pela Cagece e as recomendações para modificações a serem incorporadas no texto, transpostas para a minuta de Resolução em anexo, ou as sugestões da Cagece não recepcionadas de forma justificada. As referências à artigos, incisos e alíneas são sempre feitas em relação à redação da minuta constante nas folhas 47 a 55 do Processo ARCE PADM/CSB/0271/2014.

3.1.1. Supressão dos incisos II e III do art. 3º (vide fls. 47 e 48 comparado com as fls. 58 e 59), descrevendo os instrumentos do Sistema de Gestão de Risco denominados Protocolo de Emergência e Relatório de Análise de Acidentes.

Rejeitar – ambos os incisos deveriam ser mantidos, uma vez que o Protocolo de Emergência e o Relatório de Análise de Acidentes são instrumentos essenciais para a agilidade da resposta aos acidentes e o aperfeiçoamento da gestão de riscos, sem os quais o sistema de gestão de risco fica em grande medida circunscrito aos aspectos de atendimento formal da legislação, reduzindo a sua eficácia prática imediata.

3.1.2. Supressão dos incisos I e III do art. 5º, enumerando eventos decorrentes de ações antrópicas e outras causas não naturais.

Acatar em parte – recomendamos definir uma nova categoria intitulada “eventos não programados”, em anteposição aos “eventos programados” definidos no inciso III e mantido nas sugestões da Cagece, que agregaria as ações antrópicas, os eventos naturais e outros eventos enumerados no parágrafo único do mesmo artigo, de modo não exaustivo, assim também acatando a eliminação da expressão “no mínimo” do *caput* (vide fl. 48). Esta alteração também repercutiria no art. 11, que passaria a incluir os “tipos de eventos imprevistos ocorridos e não elencados na versão anterior” do Plano revisto, em substituição à referência direta ao art. 5º na redação original com “os tipos de eventos imprevistos ocorridos e não elencados na relação mínima do art. 5º”.

3.1.3. Supressão dos incisos IV (treinamento), V (ações do Protocolo de Emergência), VII (orientações para o Relatório de Análise de Acidentes) e IX (diretrizes para estabelecimento de prioridades de resposta aos acidentes) do conteúdo do Plano definido no art. 6º.

Rejeitar, exceto pela alteração no *caput* – a maior parte das alterações sugeridas é coerente com a sugestão de supressão do Protocolo de Emergência e do Relatório de Acidentes do art. 3º, que foi rejeitada, conforme já analisado no item 3.1.1 desta Nota Técnica. Optamos, ainda, por manter as outras ferramentas por julgarmos importantes para a gestão de risco pelas mesmas razões descritas no item 3.1.1, como os programas de treinamento e simulação. Já a manutenção da expressão “no mínimo” referente ao conteúdo do Plano é desnecessária por estar contemplada a possibilidade de adoção de instrumentos complementares de gestão conforme o parágrafo único do art. 3º, podendo ser acatada a alteração do *caput* conforme sugerido pela Cagece sem prejuízo para o entendimento da Resolução.

3.1.4. Supressão do art. 7º, contendo a relação de eventos que devem ser classificados como muito graves, e, conseqüentemente, de tratamento obrigatório quanto à análise de risco e vulnerabilidades do Plano.

Rejeitar – haja vista que o artigo é uma orientação com relação a eventos relevantes, com impacto potencial significativo ou irreversível, temas sem os quais o Plano poderia perder muito de sua eficácia. Observamos que poderia ser acatada a supressão do final do inciso VII, que estabelece a necessidade de declaração da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo chefe do poder executivo, por estar implícito, salvo melhor juízo dos setores competentes da ARCE.

1 ABAR. Regulação: normatização da prestação dos serviços de água e esgoto. v. II. Fortaleza, 2009. p. 323 – 336.

3.1.5. Supressão do art. 8º, que trata especificamente do Protocolo de Emergência.
Rejeitar – conforme razões expostas no item 3.3.1.

3.1.6. Alteração do art. 9º, com a obrigação de designação de responsável pelo Plano de Contingência e Emergência.

Acatar – satisfeita a designação de responsável pela gestão do Plano, a quem cabe responder à ARCE e à sociedade pelas ações decorrentes da operação do sistema de gestão de riscos, a alteração sugerida trata de disciplinamento da organização interna do prestador de serviços.

3.1.7. Supressão da necessidade de aprovação prévia da ARCE à extensão da vigência do Plano, conforme parágrafo único do art. 10.

Acatar em parte – recomendamos que a ARCE seja apenas informada da extensão da vigência do Plano, em especial se mantida a possibilidade da ARCE determinar alterações no Plano conforme previsto no art. 12, dessa forma não haveria prejuízo ao controle da qualidade da gestão de riscos.

3.1.8. Supressão do art. 12, contendo a previsão de possibilidade de determinação da ARCE para alterações no Plano pelo prestador de serviços.

Rejeitar, em favor das razões expressas no próprio *caput*, quais sejam contribuir para a observância de boas práticas de gestão de risco, acatando apenas a majoração do prazo, de 10 para 30 dias, para resposta às solicitações de alterações determinadas pela ARCE (vide fl. 51). Importante salientar que esse seria um importante instrumento de controle da qualidade do Plano, não apenas por iniciativa da ARCE, mas da sociedade e do poder concedente por intermédio da Agência.

3.1.9. Supressão do inciso IV do art. 13, que trata da prioridade ao abastecimento de áreas residenciais em situações de racionamento, em detrimento de zonas estritamente comerciais ou industriais.

Rejeitar, haja vista que o uso prioritário da água para consumo humano é um fundamento da legislação de recursos hídricos nacional e estadual.

3.1.10. Supressão em parte do inciso V do art. 13, que trata do fornecimento de volume mínimo mensal de água em situações de racionamento.

Acatar, incluindo a supressão integral do inciso, uma vez que o assunto já está contemplado em outras Resoluções da ARCE, assim como todos os temas conexos à política tarifária de contingência, haja vista que posteriormente à primeira apresentação desta minuta de Resolução a ARCE tratou do tema em normativo específico, a Resolução ARCE nº 201, de 19 de novembro de 2015.

3.1.11. Alteração dos artigos 14 e 15, suprimindo a possibilidade da ARCE se manifestar sobre as Medidas de Racionamento.

Rejeitar – a semelhança da sugestão analisada no item 3.1.8, a alteração deste artigo afastaria a ARCE ou a sociedade por intermédio da Agência da possibilidade de exercer algum controle de qualidade sobre as medidas de racionamento. Recomendamos apenas a alteração do prazo para resposta da Cagece, conforme sugerido pela empresa (fl. 52), passando de 10 para 15 dias.

3.1.12. Supressão do parágrafo 2º do art. 16, sobre mecanismos tarifários de contingência.

Acatar, com extensão para a supressão de todo o art. 16, haja vista tratar de tema disciplinado recentemente em Resolução específica da ARCE (vide item 3.1.10 desta Nota Técnica).

3.1.13. Supressão do § 1º do art. 18, com a supressão dos Relatórios Parciais de Análise de Acidentes para eventos que se prolonguem por períodos superiores a um mês.

Rejeitar, pelas razões expostas nos itens 3.1.1, exceto pelo acatamento da sugestão da Cagece quanto ao envio do primeiro relatório até 45 dias, e não 40 dias, após a identificação

inicial da ocorrência.

3.1.14. Alteração de prazo do envio de Relatório de Avaliação de Evento Programado, de 30 para 45 dias.

Acatar, quanto à alteração do prazo, uma vez que em geral os eventos programados têm baixa frequência e provavelmente, com a extensão do prazo, não haverá prejuízo para a coleta de subsídios para o aperfeiçoamento do planejamento do atendimento para o próximo evento programado.

3.1.15. Supressão do art. 24, sobre aplicação de penalidade condicionada à aplicação adequada do Plano de Emergência e Contingência.

Rejeitar – trata-se de dispositivo com o único instrumento previsto na minuta de Resolução com potencial para incentivar o prestador a cumprir a norma, haja vista que também admite a possibilidade de restrições na qualidade do serviço, como, por exemplo, a descontinuidade controlada do abastecimento em períodos de romaria, sem este dispositivo a Resolução pode perder eficácia.

3.1.16. Supressão do art. 25, vedando a aplicação de mecanismos tarifários de contingência enquanto a tarifa estiver sujeita ao mecanismo de Reposicionamento Tarifário Provisório.

Acatar, haja vista que este dispositivo perdeu o objeto com a última revisão tarifária e aplicação de tarifa de contingência (Resoluções ARCE nº 200/2015 e 201/2015). Pela mesma razão, recomendamos ainda a supressão do art. 28, referente à norma tarifária.

3.1.17. Alteração do prazo para implantação da Resolução.

Acatar, conforme a sugestão de alteração da última proposta da Cagece (fl. 62);

4. Identificação e análise dos possíveis impactos da proposta

Considerando que não há alternativa de não implantar normativo versando sobre o tema, haja vista que é uma imposição da política nacional de saneamento básico, elencamos os seguintes possíveis impactos da regulação proposta:

(a) Impactos potencialmente positivos

- Aumenta a transparência na prestação do serviço público;
- Pode contribuir para evitar, mitigar ou tratar os efeitos danosos decorrentes de situações de emergência;
- Pode contribuir para tornar mais ágil e eficaz a resposta a acidentes ou outros eventos prejudiciais à qualidade da prestação dos serviços.

Entretanto, considerando a complexidade e diversidade das eventuais situações de risco e o efeito difuso das medidas de emergência e contingência, é difícil estabelecer, *a priori*, o grau dos impactos positivos se implantadas as medidas segundo os procedimentos disciplinados nesta proposta de Resolução.

(b) Impactos potencialmente negativos

- As ações impostas oneram a Cagece em relação à implantação de procedimentos de gestão risco e prestação de informações à sociedade e às autoridades, entretanto, a Cagece, convidada à se pronunciar preliminarmente em relação à minuta de Resolução, não estimou os custos necessários para a execução da gestão de risco.

5. Conclusões e recomendações

Considerando que:

(a) os impactos positivos decorrentes da implantação do sistema de gestão de risco, incluindo o planejamento e execução de medidas de contingência e de emergência, são de

análise complexa e efeitos indiretos e difusos, e;

(b) segundo declarações da Cagece, a elaboração dos planos e a formação de equipes para gestão dos planos, para atender o nível de complexidade exigido na minuta de Resolução, gerarão para a companhia um custo elevado, apesar de ainda não existir nenhum modelo e princípio de gestão de risco de operação e nem estimativa do montante de recursos necessários para sua implantação.

Concluímos que não há elementos suficientes para embasar uma avaliação exaustiva, seja qualitativa ou quantitativa, quanto ao impacto regulatório da Resolução que dispõe sobre a gestão de riscos dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as medidas de emergência e de contingência, inclusive racionamento, bem como da viabilidade de sua implantação.

Recomendamos, portanto, a submissão da minuta de Resolução proposta pela ARCE à audiência pública para promover a discussão aberta com a sociedade no intuito de colher mais contribuições para estabelecer as ações prioritárias e dosar a progressividade da implantação das medidas, haja vista as exigências das diretrizes nacionais para o saneamento básico, que não facultam a alternativa de omissão frente ao estabelecimento de normativo quanto às medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Fortaleza, 23 de dezembro de 2015.

Alexandre Caetano da Silva
Analista de Regulação da ARCE