

RL/CSB/1/2026

RELATÓRIO DE IMPACTOS

Data: 04/05/2026

RESOLUÇÃO QUE DEFINE OS PADRÕES DE ATUAÇÃO E FATURA PARA OS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO OPERADOS POR ASSOCIAÇÕES E COOPERATIVAS NO ESTADO DO CEARÁ

1. Contexto e descrição do problema

A Cagece provoca a ARCE pelo NUP 13012.013158/2025-19 apontando para a necessidade de uma resolução que regule a composição da fatura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário operados por associações comunitárias nas zonas rurais do Estado do Ceará.

Essa modalidade de operação dos serviços é em larga escala organizada com apoio de federações dessas associações num modelo conhecido como Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR). A federação oferece apoio logístico e operacional para a operação *in loco* das associações nas redes públicas existentes.

A necessidade de regulamentação da composição da fatura vem acompanhada de uma insegurança jurídico-institucional em relação à natureza da atuação dessas associações, pois houve sinalização quanto a questionamentos judiciais referentes a cobrança de taxas administrativas ou taxas associativas. Essa judicialização, além dos riscos de gerar decisões favoráveis dispensando os usuários do pagamento dessas taxas em prejuízo à sustentabilidade do sistema, suscita outras inseguranças jurídicas pelo equivocado enquadramento dessas associações como fornecedores à luz da legislação consumerista.

As associações atualmente têm agido com autonomia na estruturação dos seus custos e na transparência para o usuário, o que inevitavelmente gera assimetria informacional. As federações do SISAR têm buscado uniformizar essa estruturação por conta própria. No entanto, a judicialização apontou para a necessidade de uma regularização mais profunda da operação dos serviços, tanto do ponto de vista da parceria com o município, que atua como prestador do serviço, quanto do ponto de vista do usuário, que deve estar associado.

2. Objetivos a serem almejados pela proposta

Embora o objeto principal da proposta seja padronizar o modelo de fatura, com foco especial para a composição tarifária, em segundo plano a proposta também

trata das condições para o regular funcionamento das associações como operadoras dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas áreas rurais do Estado do Ceará. A legislação setorial tolera a atuação de associações, desde que os serviços sejam voltados para seus associados.

São objetivos da proposta:

- a) Uniformizar o padrão de fatura para os serviços rurais;
- b) Transparecer os custos incorridos no serviço para os usuários;
- c) Organizar a cobrança dos serviços prestados pelas associações;
- d) Regularizar a atuação dos operadores dos serviços, para enquadramento específico nos modelos associativista ou cooperativista.

A proposta não se configura como resolução tarifária e não trata de estrutura da tarifa. O foco principal consiste na transparência e controle social dos custos incorridos no serviço.

3. Análise técnica da proposta

A proposta está estruturada em 10 artigos, divididos em 66 dispositivos (entre incisos e parágrafos) e organizados em 4 capítulos.

O primeiro capítulo cuida da atuação dos operadores no setor. Foram consideradas tanto as associações, que consiste no cenário conhecido pela ARCE no Estado do Ceará, como também as cooperativas, formato existente em outras unidades da Federação.

O **artigo 1º** elucida os dois formatos excepcionais nos quais a atuação de associações e cooperativas é tolerada pela legislação federal e afasta, para os fins da resolução, a modalidade que não constitui serviço público, pois foge da competência regulatória da ARCE.

O **artigo 2º** trata do enquadramento da atividade como operação e da parceria com os municípios. O intuito foi deixar claro que as associações e cooperativas somente poderão operar as redes públicas, enquanto a prestação do serviço, em seu sentido pleno, continua a cargo dos municípios.

Trata-se de uma modalidade de prestação direta, na qual associações e cooperativas funcionam como parcerias. O § 1º inclui a possibilidade de participação das federações e entidades gestoras para apoio a referidos operadores, prestigiando o

modelo SISAR. Já o § 2º trata da instrumentalização da parceria com o poder público municipal, incluindo salvaguardas importantes para o correto enquadramento da atividade de operação.

O **artigo 3º** encerra o capítulo, impondo condições importantes para a manutenção da natureza jurídica das associações e das cooperativas, como tais, visando a ausência de fins lucrativos, a atuação restrita a seus filiados e a operação nas áreas autorizadas pela legislação.

O segundo capítulo cuida especificamente da vinculação dos usuários aos operadores. Sem interferir na autonomia dos operadores, a minuta traz um cardápio de alternativas, exigindo-se, todavia, a adesão dos usuários à associação ou cooperativa para que possa usufruir dos serviços por ele oferecidos.

O **artigo 4º** exige que todos os usuários integrem o operador dos serviços como membros. Considerando tratar-se de uma opção ao cidadão, ele não está obrigado a se associar; porém, não poderá usufruir dos serviços. Essa vinculação equivale, para uma empresa prestadora dos serviços, ao contrato de fornecimento, prevendo-se inclusive a possibilidade de utilização de termo de adesão padronizado (§ 3º). Em contrapartida, fica vedada a prestação dos serviços a quem não seja associado (§ 4º).

Nos parágrafos, consta também a ausência de restrições para a inclusão de todos os usuários como associados, independentemente da natureza jurídica da pessoa (§ 2º), bem como a possibilidade de criação de categorias distintas de membros para melhor organização das atividades (§ 1º), buscando contemplar aqueles que não possuem interesse nas deliberações associativas.

O **artigo 5º** está diretamente ligado ao artigo 4º, § 1º, justamente para cobrança da contribuição associativa apenas aos membros que tenham interesse em participação da gestão da associação ou cooperativa. O parágrafo único diferencia essa cobrança das despesas de manutenção regular da estrutura do operador.

O terceiro capítulo trata da composição da fatura dos serviços. Organizado em um único artigo, apresenta um rol de elementos informacionais que devam constar na fatura, objetivando a transparência para o usuário acerca do serviço que lhe é prestado.

O **artigo 6º** tem como foco principal a discriminação dos custos incorridos na prestação dos serviços, divididos basicamente em 5 itens:

- a) Custos diretos e indiretos do abastecimento de água;
- b) Custos diretos e indiretos do esgotamento sanitário;
- c) Serviços adicionais;
- d) Tributos incidentes;
- e) Outras cobranças.

No caso dos custos diretos e indiretos, houve o cuidado para não se incluírem nesses custos eventuais despesas por investimentos realizados por terceiros, em especial o poder público, devendo conter apenas os custos que a associação ou a cooperativa incorreram para operarem os serviços (§ 1º).

A resolução cuida também de esclarecer os tipos de serviços adicionais, em rol não exaustivo, como custos específicos para o usuário que tenha feito alguma solicitação, custos esses que não devem ser compartilhados com os demais usuários (§ 2º).

Há ainda uma preocupação de esclarecimento ao usuário quanto aos custos gerais incidentes na operação, segregados mensalmente, para o exercício do controle social (§ 3º). Com a proposta, aproveita-se a oportunidade para elucidar os custos que devem ser considerados como custos incorridos, incluindo-se os custos administrativos locais e custos de gestão, da federação ou entidade gestora. Tais informações permitem uma adequada percepção dos valores pelo usuário.

Foi suprimido da versão original um artigo que oferecia a associações e cooperativas não federadas a opção de adotar uma versão simplificada da fatura. Contudo, o dispositivo gerou controvérsias na audiência pública, e sua redação não estava suficientemente detalhada, o que poderia ensejar mais dúvidas do que esclarecimentos. O impacto maior do desatendimento do referido dispositivo consistia basicamente na ausência de declaração de regularidade pela ARCE e do eventual insegurança jurídico-institucional da situação da atuação do operador.

O último capítulo cuida das disposições finais e transitórias.

O **artigo 7º** estabelece um prazo para que as associações e cooperativas procedam às necessárias alterações de seus estatutos e à adesão de seus usuários, para fins de regularização. Essa *vacatio legis* não confere ao operador uma autorização plena para sua atuação, surtindo efeitos somente perante a ARCE.

O **artigo 8º** oferece aos operadores interessados a oportunidade de receberem da ARCE uma declaração de regularização. Essa proposta alcança dois objetivos: de

um lado, confere aos operadores um documento que sirva de amparo para sua atuação, com mais segurança institucional; de outro lado, permite que a ARCE possa cadastrar e acompanhar a situação de regularidade das diversas associações atuando no Estado do Ceará. Ademais, esse dispositivo dá para as regras da resolução um *enforcement* para seu adimplemento espontâneo, dentro de um modelo de regulação responsiva, haja vista não serem previstas sanções pelo descumprimento de suas regras.

O **artigo 9º** confere ao Conselho Diretor a competência para solucionar dúvidas e casos omissos, dentro do seu âmbito natural de competência.

O **artigo 10** estabelece a entrada em vigor imediata da resolução.

4. Identificação e análise dos possíveis impactos

Trata-se de uma resolução sobre composição da fatura, mas que também trata da regularização da operação dos serviços por associações e cooperativas. O escopo de atuação é bastante restrito, alcançando os serviços do saneamento rural, prestados em localidades de pequeno porte em áreas rurais.

Após a audiência pública e análise das contribuições, identificam-se os seguintes impactos da resolução.

Ator	Natureza	Valor
MRAE (titulares)	-	-
Não se vislumbram impactos específicos para as MRAEs.		
Prestadores (delegados)	Institucional	Baixo
Para os prestadores de serviços – Cagece, SAAEs e Ambiental Crato – considera-se que os impactos são baixos, em razão de eventuais incertezas quanto à superposição de atuações, quando houver, o que pode ser articulado diretamente com o município.		
Municípios	Institucional	Médio
Os municípios já são responsáveis pela prestação dos serviços em seu território, mesmo com a operação sendo realizada pelas associações. Os custos vislumbrados na presente resolução consistem apenas na necessidade de regularização da formalização da parceria com as associações, o que pode exigir a edição de leis e a celebração de convênios ou instrumentos congêneres.		

Ator	Natureza	Valor
Associações	Institucional Econômico Social	Alto

As associações são as principais impactadas com a resolução. Embora a resolução busque preservar a autonomia de sua organização e forma de gestão, exige-se uma regularização geral de sua atuação, tanto perante os municípios, com quem celebrarão suas parcerias, quanto perante os usuários, que deverão ter seu vínculo regularizado. Isso sem considerar eventual filiação a federações do sistema SISAR. A definição de padrão de fatura e a discriminação dos custos também podem exigir custos adicionais de conformidade para os operadores quanto ao controle contábil e à impressão de documentos. A atribuição de prazo na resolução visa a diluir os impactos vislumbrados. Ademais, se parte dos impactos pode ser vista como negativa, há o aspecto positivo dos impactos com relação à imagem e reputação das associações, bem como à segurança jurídico-institucional.

Usuários	Institucional Social	Alto
----------	-------------------------	------

Para os usuários, vislumbram-se questões referentes à necessidade de formalizar sua vinculação com as associações com a assinatura de termos de adesão. Em contrapartida, o usuário passa a ter maior conhecimento a respeito dos custos dos serviços que lhe são prestados, podendo aprimorar o exercício de direitos. Os usuários não sofrerão impactos do ponto de vista operacional da prestação dos serviços, nem do ponto de vista econômico.

ARCE	Institucional Econômico	Médio
------	----------------------------	-------

Além de eventual necessidade de tratamento de demandas referentes ao tema da resolução, a ARCE deverá disponibilizar um canal para que as associações e cooperativas possam cadastrar seus dados e solicitar a declaração de regularidade, o que ensejará o desenvolvimento de uma aplicação para essa finalidade, de forma similar a outras soluções já existentes na ARCE. A ferramenta também deverá possibilitar a geração de informações de melhor qualidade para o planejamento do setor e a atuação da ARCE.

5. Conclusões e recomendações

A resolução está bem estruturada, recomendando-se sua aprovação.

Fortaleza, 04 de maio de 2026.

Álisson José Maia Melo

Analista de Regulação