



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

Ofício nº 308/10 – PRES

São Paulo, 11 de maio de 2010.

À

Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP  
A/c do Sr. HUGO DE OLIVEIRA  
DD. Diretor Presidente  
Rua Boa Vista, 170 - 3º andar  
São Paulo, SP

Ref. Encaminha contribuição à consulta pública sobre a metodologia e os critérios para determinação da base de remuneração regulatória dos ativos dos serviços de saneamento básico prestados pela Sabesp.

Prezados Senhores,

## I. DA INTRODUÇÃO

1. Em primeiro lugar é de enaltecer a iniciativa desta Agência Reguladora, de promover audiência e consulta públicas sobre a “metodologia e os critérios para determinação da base de remuneração regulatória dos ativos dos serviços de saneamento básico prestados pela Sabesp”.

2. Sem dúvida que, para a legitimidade aos atos de regulação, e, também, para assegurar que eles acolham de forma mais racional o interesse público, imprescindível que sejam produzidos com a máxima transparência. Daí de enorme relevo os instrumentos da audiência e da consulta públicas.

3. Sirva de exemplo a prática norte-americana, na qual a atividade das agências reguladoras é presidida por dois princípios que cuidam desse aspecto, quais sejam, os do open mind e do hard look.

4. Pelo primeiro, ou seja, do open mind, todo e qualquer ato de regulação somente pode ser adotado depois que pública a intenção de produzi-lo, ou seja,



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

deve se assegurar que os interessados possam manifestar-se sobre o conteúdo da regulação antes dela se tornar definitiva.

Disso decorre os deveres do regulador de informar, inclusive fornecendo informações técnicas detalhadas e, ainda, e de conceder tempo adequado para que os interessados possam realizar estudos e encaminhar contribuições adequadamente fundamentadas.

5. Já pelo segundo princípio, o do hard look, o regulador somente pode recusar contribuição de interessados de forma fundamentada.

Ou seja: parte-se do princípio que a sociedade, ao encaminhar suas contribuições, é a que está certa, cabendo ao regulador, no caso de não acolher a contribuição, fundamentar a sua recusa de forma técnica, explícita e adequada.

6. Se a atividade regulatória, por sua natureza, como demonstra a experiência internacional, exige transparência, mais atenta a esse requisito deve ser a atividade da Arsesp no que se refere ao saneamento.

Isso porque tal atividade é exercida mediante a delegação dos Municípios (mesmo em regiões metropolitanas, onde ainda há polêmica, nenhuma das posições hoje em debate no Supremo Tribunal Federal exclui o Município).

Fundamental, por isso, a transparência a fim permitir que os Municípios, que outorgaram, de forma explícita ou tácita, para a Arsesp o exercício de competência regulatória verifiquem se a delegação está sendo exercida de forma a atender satisfatoriamente ao interesse público.

7. Contudo, apesar de sua importância, a transparência infelizmente não faz parte do cotidiano da atividade regulatória no Brasil e, por isso, iniciativas como a da Arsesp, de convocar debate público antes de tomar a sua decisão, é mesmo de ser enaltecida, o que fazemos aqui, à guisa de introdução.

## II. DO METODO DEFENDIDO PELOS MUNICÍPIOS: O CUSTO HISTÓRICO ATUALIZADO



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

8. Indo diretamente ao ponto, os Municípios paulistas não concordam que seja adotado o método do custo corrente de reposição para determinar a base de remuneração regulatória dos ativos dos serviços de saneamento básico prestados pela Sabesp.

Isso porque entendem que o método correto é o da avaliação pelo custo histórico atualizado.

Duas são as razões que fundamentam nossa posição.

9. Uma de ordem técnica: o capital que deve ser devolvido ao prestador dos serviços, bem como deve ser objeto de remuneração, deve equivaler ao valor que ele efetivamente aplicou para a prestação dos serviços.

Por essa razão, custo de reposição, que espelha o valor de investimentos quando realizados em tempo diferente, não é adequado porque pode ser superior ou inferior ao efetivamente investido.

Exemplificamos. Comparando com uma casa, o correto é devolver o capital aplicado na construção da casa, o que diferente de saber o valor atual da casa.

Mesmo temendo ser repetitivos, insiste-se: ao prestador dos serviços deve se retornar o quanto efetivamente investiu (valor histórico atualizado), e sobre este valor, no período em que estiver aplicado aos serviços, é que deve incidir a remuneração.

10. A segunda razão é de ordem legal: o art. 42, caput, da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), fixou como critério para a remuneração dos prestadores o valor histórico atualizado.

Assim, juridicamente inviável que o órgão regulador, em detrimento da lei federal, venha a eleger outro método.

11. Importante deixar claro esse último ponto.

A LNSB, no dispositivo acima mencionado, afirma que “Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços (...)”.



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

Ora, está claro que o que deve ser objeto de recuperação, e de remuneração, são os valores investidos em bens reversíveis, ou seja, custo histórico, o que diferente dos valores atuais desses bens, ou, ainda, do valor de seu custo de reposição.

12. De se ver, ainda nesse ponto, que a adoção do método do custo de reposição causará grande dispêndio.

Segundo externou a Companhia de Saneamento Básico do Estado de S. Paulo – Sabesp, na audiência pública realizada pela ARSESP no dia 7 de maio de 2010, o custo estimado para a avaliação de bens, se adotado o método do custo de reposição, é de, aproximadamente, setenta milhões de reais. É muito dinheiro, uma vez que corresponde à, aproximadamente, 0,5% (cinco décimos por cento) do valor do ativo imobilizado líquido da Sabesp, na conformidade de seu último balanço publicado.

Ora, como a avaliação pretendida adotará método que não atende ao previsto na LNSB, pode ser considerada despesa injustificada, porque onera desnecessariamente a tarifa paga pelo usuário dos serviços. Além disso, pelos mesmos motivos, pode ser objeto de questionamentos por parte dos órgãos de controle, especialmente do Ministério Público, gerando desnecessária insegurança jurídica.

13. Por tais razões, importante que a definição do método de avaliação seja amplamente justificada, mesmo na hipótese de se adotar os dois métodos: o do custo histórico atualizado, para atender ao disposto na LNSB, e o custo de reposição, para produzir informação complementar.

### III. DA NECESSIDADE DE AVALIAR O AMORTIZADO

14. A Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) deixa claro que é papel do ente regulador verificar não só os valores investidos em bens reversíveis a serem recuperados pelos prestadores (art. 42, caput), mas, também, quanto desse valor, ano a ano, foi efetivamente recuperado pelo prestador mediante as receitas emergentes da prestação dos serviços.



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

Ainda, nos termos da mesma lei, deve o regulador apresentar o valor do saldo ainda não adimplido, ou amortizado em excesso.

Veja-se:

“Art. 42. ....

.....

§ 2º. Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

.....”

15. Decorre disso que é dever da ARSESP auditar e certificar não só o quanto foi investido pelo prestador nos bens utilizados para a prestação dos serviços, mas, também, o quanto desse valor o prestador já recuperou mediante as receitas emergentes da prestação dos serviços.

Executar a primeira tarefa e não executar a segunda é fazer algo de forma incompleta e não cumprir integralmente o previsto em lei, pelo que importante que a ARSESP, ao lado de aquilatar o valor investido pelo prestador nos bens, dedique-se a também calcular o quanto foi efetivamente amortizado, mediante a receita das tarifas, fornecendo os respectivos saldos.

16. Insistimos nesse ponto, porque o tema é de grande importância para os Municípios.

Isso porque, nos termos da lei – e da lógica dos contratos – os valores investidos e não recuperados pelo prestador constituem “créditos perante o titular” (art. 42, caput, da LNSB).

Em outras palavras: caso o prestador, mediante as receitas emergentes da prestação dos serviços, não recupere todo o valor que investiu, tal parcela não amortizada será o valor que o Município deverá indenizar, no caso de optar por retomar os serviços.



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

17. Observe-se, à margem, que os citados valores investidos, a parcela amortizada e respectivo saldo, devem ser apresentados Município a Município, nos termos do que também exige a legislação federal:

“Art. 18. Os prestadores (...) manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos (...).

.....”

18. E tem mais.

É o órgão regulador (no nosso caso, a ARSESP) quem deve cuidar da contabilidade regulatória e, portanto, zelar pelo cumprimento dessas exigências (art. 18, parágrafo único, da LNSB).

## IV. DA EFICIÊNCIA

19. Nos termos da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico devem atender, dentre outras, às diretrizes de “recuperação dos custos incorridos na prestação dos serviços, em regime de eficiência” (art. 29, § 1º, V) e de “incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços” (art. 29, § 1º, VIII).

Dessa forma, não há que se falar em remuneração do prestador, ou em base de remuneração de ativos dos serviços, sem se atentar para a questão da eficiência.

20. Por isso, os Municípios paulistas, representados pela Associação Paulista de Municípios - APM, subscritora da presente manifestação, entendem que há que se ter especial cuidado na definição dos bens que servirão de base para a definição da remuneração.

21. Em primeiro lugar, a definição de tais bens deve ser muito criteriosa e tecnicamente fundamentada. Os bens devem ser apenas aqueles efetivamente necessários aos serviços.



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

Nos documentos técnicos da ARSESP tal questão é designada como critérios de “elegibilidade” dos bens. É uma abordagem correta. Pelo que, aqui, apenas insistimos que a esse aspecto se dê o merecido destaque.

22. Em segundo lugar, mediante comparações amostrais, ou outro método simples, necessário verificar se os valores investidos na aquisição de tais bens se justificam.

Ou seja, se o prestador foi ineficiente e adquiriu ou produziu bem por valor excessivo, tal risco – ou a amortização de tal valor em excesso – pertence somente a ele, não devendo ser atribuído ao usuário, mediante tarifa – e muito menos ao tesouro municipal, como eventual saldo a ser indenizado ao final do contrato.

23. Por fim, de se ver que a definição do valor investido, a ser recuperado e remunerado, deve incentivar a eficiência.

Ou seja, caso o valor de investimentos leve em consideração dimensionamento de bens que consideram índice de perdas inadequado, ao invés de um índice razoável, esse excesso não deve ser considerado para fins de recuperação e remuneração.

Evidente que tal atividade deve ser realizada com cautela, a fim de não se prejudicar ou ameaçar a continuidade da prestação dos serviços e de investimentos importantes. Mas fundamental que os aspectos relativos à eficiência não sejam esquecidos.

Porque, do contrário, inviável que tenhamos a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, que, dentre outros fatores, depende de um grande aumento da eficiência dos prestadores, e de um uso mais racional, por parte dos usuários.

## V. DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

24. Às fls. 11 da minuta de Deliberação submetida à consulta pública, no item II, consta o seguinte: “A CREDENCIADA terá o seu credenciamento na Agência



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

Nacional de Energia – ANEEL, suspenso ou cancelado, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, quando: (...)”.

25. Ora, parece-nos descabido que um ato da ARSESP, no campo da regulação dos serviços públicos de saneamento básico, venha a atingir uma agência reguladora federal, que cuida de serviço público diverso.

26. Doutro lado, tendo em vista a grande capacidade técnica da ARSESP, não podemos sequer cogitar que o texto mencionado tenha se originado porque, às pressas, no famoso “copia-e-cola” dos editores de texto, houve equívoco de revisão.

27. Com isso, é de se indagar o porquê da menção à ANEEL.

28. Acrescenta-se que há abissal diferença, no aspecto que interessa à presente consulta pública, entre os serviços públicos de saneamento básico e os de energia elétrica, pelo que sequer se concebe possa haver a mera cópia de procedimentos adotados pelo segundo.

O saneamento exige e precisa de tratamento técnico específico, mesmo inspirando-se em outras experiências.

Daí porque o nosso pedido de que, caso ainda não se considere amadurecida completamente a decisão, haja a ampliação do debate, inclusive mediante a convocação de nova audiência e consultas públicas.

## VI. DO PEDIDO DE NOVA AUDIÊNCIA PÚBLICA E DA CONCLUSÃO

29. A Associação Paulista de Municípios – APM requer que seja realizada nova audiência pública.

30. Fundamenta o pedido as razões acima expostas, como, também, a necessidade de maior tempo para que a sociedade civil, em especial a APM, possa compreender o assunto e contribuir de maneira adequada.

Observe-se que a APM é entidade complexa, e que a convocação dos Municípios e a realização de reuniões internas necessita de tempo. Com isso, o prazo de vinte e cinco dias – que é o que dista entre o dia 12/4/2010, quando foi



# ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Rua Major Sertório, 128 – 9º Andar – Centro – CEP 01222-000 – SÃO PAULO – SP  
FONE/FAX: (011) 2165-9999 - Home Page: [www.apaulista.org.br](http://www.apaulista.org.br) e-mail: [apaulista@apaulista.org.br](mailto:apaulista@apaulista.org.br)

publicado o edital, e o dia 7/5/2010, quando foi realizada a audiência pública - foi muito exíguo, e, inclusive, foi inferior aos trinta dias, que é o usualmente adotado como intervalo entre a convocação e realização de audiências públicas.

31. Porém, para cumprir o prazo, são encaminhadas as presentes contribuições, apesar de produzidas sob a pressão do tempo.

Mesmo que singelas, acredita-se que possuam importância para que a ARSESP possa produzir decisões mais adequadas aos interesses do povo paulista.

Sem mais, subscrevemo-nos mui

Cordialmente,

  
**MARCOS MONTI**  
Presidente da APM