

**Assessoria ao Programa de  
Desenvolvimento Institucional**

**Produto 4 - Diagnóstico do Arcabouço  
Regulatório do Serviço de Adução de Água  
Bruta – PISF  
2ª Versão**

## Sumário

---

1.	Apresentação .....	3
2.	Descrição do Projeto .....	4
3.	Arcabouço Regulatório do PISF.....	8
3.1	Natureza da Atividade de Adução de Água Bruta.....	12
4.	O PISF e a Outorga pelo uso do Recurso Hídrico.....	20
5.	Atribuições e Atividades da ANA na Regulação do PISF .....	21
6.	Estabelecimento de Tarifas .....	34
7.	Conclusão.....	35
	Anexos.....	36
	Anexo 1 - Ofício n° 357/MI, de 01 de setembro de 2005.....	37
	Anexo 2 - Ata da reunião do dia 29/11/2011 .....	45
	Anexo 3 - Comentários da ANA sobre a 1ª Versão do Produto 4 .....	52
	Anexo 4 - Ata da Reunião de 18/01/2012 que tratou dos Comentários da ANA sobre o Produto 4 .....	56

# 1. Apresentação

---

O presente documento, **Produto 4 - Diagnóstico do Arcabouço Regulatório do Serviço de Adução de Água Bruta - PISF**, está inserido no trabalho de assessoramento da **Fundação Getúlio Vargas - FGV** à **Agência Nacional de Águas – ANA** para elaboração de seu **Programa de Desenvolvimento Institucional**, que visa instrumentalizar os mecanismos de regulação da atividade de **Adução de Água Bruta**, conforme disposto na Lei Federal nº 9984/2000 e as novas atribuições da **ANA** decorrentes da Lei Federal nº 12.058 de 13/10/2009.

As novas competências da **ANA** foram estabelecidas no Artigo 45 da Lei 12058/2009, que incluiu o inciso XIX no artigo 4º da Lei 9984/2000 no que concerne a: *“regular e fiscalizar, quando envolverem **corpos d'água de domínio da União**, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e **adução de água bruta**, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes.”*

Caberá, portanto, à **ANA** regular e fiscalizar duas atividades, a saber:

## **I - Adução de Água Bruta** (estratégia de Atacado)

A adução de água bruta se caracteriza pelo **Projeto de Integração do Rio São Francisco – PISF** às bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, que se propõe a prover grandes volumes de água para grandes usuários (Estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte). Os atos normativos expedidos pela **ANA** atualmente tratam essa atividade como serviço público; todavia, o tema é controvertido e merece maiores considerações, que serão tecidas oportunamente.

## **II - Irrigação, se em Regime de Concessão** (estratégia de Varejo)

Captação direta no Rio São Francisco para disponibilização de água para pequenos usuários. A atividade de irrigação está claramente prevista na legislação como sendo um serviço público, devendo ser regulada sob essa ótica.

Estas duas atividades pressupõem a existência de uma **Operadora** que será responsável pela **captação** da água no rio, **transporte** pelos canais e **disponibilização** da água aos usuários, mediante remuneração pela tarifa cobrada.

A **ANA** deverá, ainda, dentro do escopo de suas novas atribuições:

- Elaborar normativos da prestação dessas atividades;
- Fixar seus padrões de eficiência;
- Estabelecer tarifas e/ou preços públicos; e
- Regular e fiscalizar o Contrato de Concessão ou outro instrumento contratual que venha a ser adotado.

Cumpre lembrar que, no exercício do seu poder normativo, a **ANA** não pode contrariar o disposto em lei federal nem nos decretos editados pela Presidência da República.

## 2. Descrição do Projeto

---

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF é desenvolvido e executado pelo **Ministério da Integração Nacional - MIN** e tem como objetivo assegurar a oferta de água, em 2025, para os habitantes de 390 municípios do Agreste e do Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O quadro 2.1 apresenta descrição sintética das características do Projeto.

### Quadro 2.1. Eixos do projeto

*O **PISF** apresenta dois eixos: o Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte; e o Leste, que beneficiará parte do sertão e as regiões agreste de Pernambuco e da Paraíba. Cada eixo é dividido em lotes compreendendo um total de 14 lotes de obras.*

*O Eixo Norte, a partir da captação no rio São Francisco próximo à cidade de Cabrobó - PE, percorrerá 402 km, conduzindo água aos rios Salgado e Jaguaribe, no Ceará; Apodi, no Rio Grande do Norte; e Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte. Ao cruzar o estado de Pernambuco, este eixo disponibilizará água para atender às*

demandas de municípios inseridos em 3 sub-bacias do rio São Francisco: Brígida, Terra Nova e Pajeú. Para atender a região de Brígida, no oeste de Pernambuco, foi concebido um ramal de 110 km de comprimento que levará parte da vazão do Eixo Norte para os açudes Entremontes e Chapéu.

O Eixo Norte operará com uma vazão contínua de 16,4 m<sup>3</sup>/s, destinados ao consumo humano. Em períodos de escassez de água nas bacias receptoras e de abundância na bacia do São Francisco, as vazões transferidas poderão atingir a capacidade máxima estabelecida, que é de 99 m<sup>3</sup>/s. Os volumes excedentes transferidos serão armazenados em reservatórios estratégicos existentes nas bacias receptoras: Atalho e Castanhão, no Ceará; Armando Ribeiro Gonçalves, Santa Cruz e Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte; Engenheiro Ávidos e São Gonçalo, na Paraíba; e Chapéu e Entre Montes, em Pernambuco.

O Eixo Leste que terá sua captação no lago da barragem de Itaparica, no município de Floresta - PE, se desenvolverá por um caminhamento de 220 km até o rio Paraíba - PB, após deixar parte da vazão transferida nas bacias do Pajeú, do Moxotó e da região agreste de Pernambuco. Para o atendimento das demandas da região agreste de Pernambuco, o projeto prevê a construção de um ramal de 70 km que interligará o Eixo Leste à bacia do rio Ipojuca.

O Eixo Leste funcionará com uma vazão contínua de 10 m<sup>3</sup>/s, disponibilizados para consumo humano. Periodicamente, em caso de abundância de água na bacia do São Francisco e de necessidade nas regiões beneficiadas, o canal poderá funcionar com a vazão máxima, que é de 28 m<sup>3</sup>/s. Este excedente hídrico será transferido para reservatórios existentes nas bacias receptoras: Poço da Cruz, em Pernambuco, e Epitácio Pessoa (Boqueirão), na Paraíba.

Em 22 de setembro de 2005, a **ANA** publicou a Resolução n.º 411 que outorga ao **Ministério da Integração Nacional**, por vinte anos, o direito de uso de recursos hídricos do rio São Francisco para captação de água nas seguintes condições:

- Vazão firme disponível para bombeamento de 26,4 m<sup>3</sup>/s, a qualquer tempo, correspondente ao consumo humano e animal no ano 2025 (estimado); e
- Vazão excepcional de 127,0 m<sup>3</sup>/s quando o reservatório de Sobradinho estiver em condições muito favoráveis de oferta hídrica.

Por meio de Resolução n.º 412, 22/09/05, a **ANA** emitiu, em favor do **Ministério da Integração Nacional - MIN**, o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica – **CERTO**H.

O Referido Certificado, que é parte integrante do termo de compromisso assinado entre a União e os estados beneficiados pelo **PISF**, relaciona diversas ações a serem implementadas pelos signatários, visando garantir a sustentabilidade hídrica, operacional e financeira do empreendimento.

As instituições envolvidas no **PISF** e suas atribuições são:

- **Ministério da Integração Nacional**: órgão coordenador da execução do **PISF**, coordenador do Sistema de Gestão do **PISF** - SGIB e responsável pela coordenação das atividades do Conselho Gestor;
- **Agência Nacional de Águas**: entidade reguladora do SGIB (Sistema de Gestão do Projeto de Integração de Bacias). A **ANA** deverá aprovar as disposições normativas do Plano de Gestão Anual – PGA do **PISF** que se insiram nos limites de sua competência regulatória;
- Conselho Gestor: formado por representantes dos **Ministérios da Integração Nacional - MIN, de Minas e Energia - MME, do Meio Ambiente - MMA**, Casa Civil da Presidência da República, e dos Estados do CE, RN, PB e PE. O Conselho é grupo temporário de assessoramento com competência para encaminhar ao **MIN** proposta de modelo de gestão para o **PISF**;
- Entidade Operadora Federal: entidade da administração indireta do Governo Federal responsável pela operacionalização da infraestrutura do **PISF**; e

- Entidades Operadoras Estaduais: entidades designadas pelos estados da Paraíba, de Pernambuco, do Ceará e do Rio Grande do Norte, preferencialmente os órgãos gestores de recursos hídricos, responsáveis pela operação das infraestruturas hídricas interligadas ao **PISF** nos respectivos estados receptores e pela celebração de contratos com a Entidade Operadora Federal para adução de água bruta.

As instituições envolvidas compõem o Sistema de Gestão do **PISF** – SGIB que foi instituído pelo Decreto nº 5.995, de 19 de dezembro de 2006, abrangendo a área geográfica de influência do **PISF**, denominada de “Região de Integração”. O dispositivo em tela definiu como instrumentos para a gestão do **PISF**, o Plano de Gestão Anual – PGA e a Tarifação dos Serviços de Adução de Água Bruta. O referido Plano é o instrumento específico de ajuste contratual entre a Entidade Operadora Federal, as Entidades Operadoras Estaduais, os Estados Beneficiados e o **MIN**. Entre os itens sobre os quais o PGA disporá, destacam-se:

- A repartição das vazões disponibilizadas entre os estados e o rateio dos custos respectivos;
- A sistemática de alocação das vazões não contratadas pelos estados; e
- Os preços da água disponibilizada pelo **PISF**, bem como os correspondentes mecanismos de pagamento e garantias de ressarcimento em caso de inadimplência.

O PGA será elaborado pela Entidade Operadora Federal e aprovado pelo **MIN** e pela **ANA** nas disposições atinentes às suas respectivas competências.

A retribuição pecuniária pela Adução de Água Bruta é o mecanismo de remuneração da Entidade Operadora Federal para cobrir, no mínimo, os custos administrativos, operacionais e de manutenção, inclusive impostos, taxas, seguros, encargos legais, e um valor a título de administração, referentes à adução de água bruta no **PISF**, conforme explicitado no Termo de Compromisso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A composição dos custos, definida no Decreto nº 5.995, de 2006, consiste de custos operacionais fixos e variáveis. Todavia, registra-se a inclusão de um novo item a ser considerado nos custos fixos (inciso III do art. 21): “a cobrança de taxas eventuais decorrentes de compensações na Bacia Hidrográfica do São Francisco - BHSF”. Este inciso se refere à cobrança pelo uso das águas transpostas da BHSF para as bacias do Nordeste Setentrional. Portanto, verifica-se que o SGIB já considera esta cobrança e que, portanto, já existe amparo legal para a incorporação dos valores de cobrança

A diretriz relacionada à necessidade de encontrar condições para a sustentabilidade deve ser observada à luz das estruturas de receitas e despesas fiscais dos estados receptores. Cabe observar que, em se considerando os benefícios econômicos esperados pelo projeto e admitindo-se que o custo de investimento seja integralmente suportado pela União Federal, o custo de operação e manutenção do **PISF** seja inferior a 1% das despesas fiscais dos estados receptores. Portanto, esse ônus não pode ser considerado excessivamente alto.

### 3. Arcabouço Regulatório do PISF

---

Dentre os princípios de boas práticas de governança regulatória tem-se o de clareza na atribuição de funções e responsabilização. Traduzido para a presente análise, trata-se aqui de entender quais as políticas que devem pautar a atividade de regulação da **ANA** no exercício das novas funções atribuídas por meio da Lei 12.058/09, mais especificamente no tocante ao **PISF**.

Considera-se que as políticas públicas a serem observadas pela **ANA** na regulação do **PISF** são:

- Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81);
- Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97);
- Política Nacional de Saneamento (Lei 11.445/2007).

Poderão ainda ter influência sobre a regulação do **PISF**:

- Política de Irrigação e Desenvolvimento, tratada no Produto 3; e
- Eventualmente pode envolver também a Política Nacional de Segurança de Barragens caso os excedentes de água sejam armazenados em açudes e barragens.

A Lei 12.058/2011 estabeleceu como competência da **ANA**, dentre outras, mediante alteração do art. 40º, XIX, da Lei 9984/2000:

---

pelo uso das águas transpostas às tarifas de adução de água bruta a serem praticadas pela Entidade Operadora Federal.

“XIX - regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, **e adução de água bruta**, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes”.

Portanto, cabe à **ANA**:

- Disciplinar, em caráter normativo, a adução de água bruta;
- Disciplinar, em caráter normativo, a concessão de serviço público de irrigação, tema objeto do **Produto 3**, ao qual fazemos referência;
- Fixar padrões de eficiência;
- Estabelecer a contraprestação pecuniária pelo uso da água (preço público) ou, se for o caso, a tarifa pela contraprestação do serviço público de adução de água bruta; e
- Promover a fiscalização do uso da água aduzida, podendo controlar padrões de vazão e assoreamento dos canais, assim como a manutenção da infraestrutura que seja necessária ao sucesso da adução.

De acordo com o Decreto 3692/2000, que instala a **ANA**, constitui sua atribuição:

“Art. 2º A atuação da **ANA** obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:  
(...)”

XV - disciplinar, em caráter normativo, e autorizar a adução de água bruta que envolver recursos hídricos de domínio da União, inclusive mediante o **estabelecimento de tarifas e a fixação dos padrões de eficiência** para prestação do respectivo serviço;”

As ações da **ANA** baseiam-se, portanto, na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). De acordo com a Lei 9.433/1997, constituem Fundamentos da PNRH:

“Art. 1º. Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”.

Seus objetivos estão descritos no artigo 2º:

“Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais”.

As diretrizes da PNRH, por sua vez, estão previstos na lei da seguinte forma:

“Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”.

E a PNRH apresenta os seguintes instrumentos:

“Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos”.

Portanto, no exercício de suas atividades no âmbito do **PISF**, a **ANA** deverá observar os fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos acima transcritos.

### 3.1 Natureza da Atividade de Adução de Água Bruta

Para que a **ANA** possa desempenhar as funções que lhe foram legalmente atribuídas no âmbito da atividade de adução de água bruta, faz-se necessário esclarecer, desde já, a natureza e o conteúdo dessa atividade.

Não há entendimento pacificado nem precedente sobre a regulação da adução de água bruta no Brasil.

Em tese, será razoável concebê-la tanto como um serviço público, ao se conferir ênfase à operação e à gestão da infraestrutura, quanto considerá-la uma espécie de uso de bem público, partindo-se da premissa de que a gestão da infraestrutura seria acessória à finalidade principal do **PISF**, que é permitir o uso da água do Rio São Francisco – bem público federal – pelos Estados beneficiados com a obra e suas respectivas populações.

Ainda que se vislumbre que a redação da Lei 12.058/2009, ou o inciso XV do Decreto 3692/2000, permitam alguma margem de dúvida a esse respeito, a **ANA** possui, no momento, entendimento no sentido de que a adução de água bruta constitui um serviço público. Dessa forma, sua prestação por terceiros dependerá de licitação para celebração de contrato de concessão (delegação à iniciativa privada, prevista no art. 175 da CF/88) ou de outorga legal a algum ente estatal.<sup>2</sup> Caso a opção seja pela formação de um consórcio público para sua gestão, nos moldes

---

<sup>2</sup> Conforme esclarece Alexandre Aragão, “na forma descentralizada de prestação de serviço público, o poder público transfere a sua titularidade ou simplesmente a sua execução, por outorga ou delegação, a entidade da Administração

da Lei 11.107/05, deverão ser observadas as formalidades ali estabelecidas quanto à necessidade de leis autorizativas e à celebração de um contrato de programa.<sup>3</sup>

Por outro lado, seria possível a adução de água bruta ser objeto de regulação de uso de bem público. Em se considerando que as águas em questão são federais, a **ANA** poderia, em princípio, regular a adução de água bruta por meio da outorga de uso de bem público. A outorga de recurso hídrico tem previsão na Lei 9.433/97:

“Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - **derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;**

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

---

Indireta ou a particular. Haverá transferência da titularidade e da execução do serviço se a entidade para a qual for transferido tiver personalidade jurídica de direito público (autarquias e fundações públicas de direito público). Se for pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta (fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista) ou não (basicamente concessionários e permissionários), a transferência será apenas da execução do serviço. (...) A transferência pode se dar por lei, por contrato ou (para alguns por ato administrativo). Há outorga quando a transferência se dá por lei a entidade criada por determinado ente federativo e integrante da sua Administração Indireta, seja ela autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista. Alguns autores denominam essa espécie de prestação descentralizada de delegação legal. Nesses casos, não são aplicáveis as garantias asseguradas aos concessionários, signatários de contratos com a Administração Pública, como, por exemplo, a da incolumidade da equação econômico-financeira. Já pela delegação, o Estado transfere por contrato (concessão) ou ato administrativo (permissão ou autorização) a execução do serviço a particular sob condições regulamentares e controle do Estado. Como a outorga é oriunda diretamente da lei, tem em princípio um caráter de definitividade, ao passo que a delegação, face à sua origem convencional e infralegal, deve necessariamente ter desde o seu início prazo determinado e pode ser revogada ou modificada administrativamente. Mas em ambos os casos, o serviço continua sendo público, apenas descentralizado”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pp. 560/561.

<sup>3</sup> Lei 11.107/2005. Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. (...) Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções. (...) § 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público. (...) Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

- III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - **outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.**

A outorga para uso privativo de um bem público pode, em tese, dar-se por meio dos instrumentos da concessão, da permissão e da autorização de uso.

A concessão de uso de bem público, tendo natureza de contrato administrativo, requer, em princípio, prévio procedimento licitatório para a sua exploração privativa pela iniciativa privada.<sup>4</sup> Alternativamente, o uso privativo de bem público por particular pode se sujeitar a um mero ato autorizativo ou permissivo, caso em que geralmente se prescinde de licitação. No entanto, deve-se considerar que as autorizações para uso de bem público têm, em regra, caráter unilateral, discricionário, precário e, portanto, revogável pelo poder público.

A Lei 9984/2000 previu, com relação aos recursos hídricos federais, que a **ANA** outorgará autorizações:

Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

IV – outorgar, **por intermédio de autorização**, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º;

Existem algumas diferenças entre a regulação de serviço público e a regulação do uso de bem público: no primeiro, tem-se regulação de tarifa e ênfase no controle da qualidade do serviço prestado ao usuário; e no segundo, a concessão de uso de bem público, centra-se na exploração

---

<sup>4</sup> “A concessão de uso de bem público pode envolver uma outorga conjugada a uma atividade de utilidade pública (hipótese em que, para que o privado proveja uma atividade de interesse público como delegado do Estado, receberá também uma concessão de uso de bem público) ou pode ter por objeto exclusivamente a conferência do direito de uso do bem, numa atividade de interesse, direta ou indiretamente, coletivo”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.p. 348.

privativa de um bem público por particular, sujeita ao pagamento de um preço público, cuja regulação enfatiza a preservação do bem e a contraprestação a ser paga pelo usuário privado.<sup>5</sup>

Em que pesem as possibilidades sugeridas acima, merece consideração o fato de que, até o presente momento, a **ANA** tem interpretado que a Lei 12.058/2009 introduziu no ordenamento jurídico um regime de serviço público de adução de água bruta, passível de regulação pelo modelo de concessão de serviço público.<sup>6</sup>

De fato, desde 2006, a **ANA** já teve três Regimentos Internos (Resolução 173/2006, Resolução 348/2007 e o atual, Resolução 766/2010). **O atual Regimento Interno adota uma postura clara de considerar a atividade de adução de água bruta um serviço público**, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

“Art. 54. À Superintendência de Regulação - SRE compete:

(...)

VI - coordenar a elaboração dos normativos relacionados à regulação do uso dos recursos hídricos, dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, dos serviços de adução de água bruta em âmbito federal e da segurança de barragens;

(...)

VIII - regular os serviços públicos federais de adução de água bruta e os contratos de concessão de serviços públicos de irrigação;

(...)

XI – manter o cadastro das operadoras de obras de infraestrutura hídrica de armazenamento e adução de água

---

<sup>5</sup> Merece ser lembrado, em todo caso, que a doutrina sustenta que, ausente lei específica que reja a concessão administrativa de uso de determinado bem público, serão aplicáveis subsidiariamente as normas atinentes às concessões de serviços públicos. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Ob. cit.*, .p. 351.

<sup>6</sup> Com efeito, a interpretação mais literal da lei leva a essa conclusão, tendo em vista, além da redação do art. 4o, XIX, da Lei 9984/00 (conferida pela Lei 12.048/2009), o disposto no seu §8º: “No exercício das competências referidas no inciso XIX deste artigo, a ANA zelará pela prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, em observância aos princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade tarifária e utilização racional dos recursos hídricos”. A redação desse dispositivo parece indicar no sentido da aplicação indistinta dos princípios da concessão de serviço público a todas as atividades previstas no inciso XIX, ou seja, aos serviços de irrigação e à adução de água bruta.

bruta de domínio da União e das portadoras do CERTOH junto ao SNIRH.

Art. 57. À Gerência de Regulação de Serviços Públicos e Segurança de Barragens – GESER compete:

(...)

II - acompanhar e regular os serviços públicos federais de adução de água bruta;

III - coordenar a elaboração dos normativos internos e externos relacionados à regulação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e dos serviços de adução de água bruta em âmbito federal, articulando-se com a GEFIU no tocante a ações pertinentes à fiscalização e que constem nos normativos;

Art. 58. À Superintendência de Fiscalização – SFI compete:

(...)

IV - fiscalizar os serviços públicos federais de adução de água bruta e os contratos de concessão de serviços públicos de irrigação;

Art. 58-B. À Gerência de Fiscalização de Serviços Públicos e Segurança de Barragens – GEFIS compete:

(...)

II - fiscalizar os serviços públicos federais de adução de água bruta e os contratos de concessão de serviços públicos de irrigação, em conformidade com diretrizes estabelecidas pela GESER”.

Definida a natureza de serviço público, cabe esclarecer o rol de atividades abrangidas nesse serviço, **quem são seus usuários, como serão remunerados os serviços prestados no âmbito da concessão**. Todavia, em atendimento a pedido expresso da **ANA**, sempre que pertinente faremos ressalvas quando houver diferença caso a interpretação prevalecente seja no sentido de se tratar de outorga de uso de bem público.

## ATIVIDADES RELACIONADAS AO PISF:

No caso do **PISF**, as **atividades a serem exercidas pelo operador envolvem a captação da água, a operação de bombeamento de água nos canais, bem como a manutenção das instalações (canais e bombas)**. No exercício dessas atividades deve o operador pautar sua atuação pelos princípios de eficiência e pela busca de um uso racional da água, em adição aos princípios que devem reger a prestação de serviços públicos, conforme disposto na Lei 8.987/95 e 9.074/95. Neste tema não vemos alteração significativa caso a opção seja pela regulação da adução de água bruta como uso de um bem público, pois a Agência tem por dever institucional preocupar-se com a preservação dos recursos hídricos e evitar seu desperdício.

## USUÁRIOS DA BACIA:

Uma pergunta que precisa ser enfrentada reside em definir quem serão os usuários do **PISF**, isto é, os clientes da Operadora do **PISF**. Esses usuários não se confundem com os usuários da Bacia do São Francisco, o que se faz importante esclarecer: o **PISF** é um usuário da Bacia do São Francisco.

O Relatório 2010 - Processo de Regularização de Usos e Operacionalização da Cobrança na Bacia do Rio São Francisco (Relatório 2010) informa quem são os usuários da Bacia: agentes atuantes nos setores de saneamento, irrigação, mineração, indústria, criação animal e aquicultura, conforme informação disponível em:

[http://arquivos.ana.gov.br/institucional/saq/CobrancaUso/Cobranca/Relatorio\\_do\\_Proces\\_Implement\\_Cob\\_SF.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/institucional/saq/CobrancaUso/Cobranca/Relatorio_do_Proces_Implement_Cob_SF.pdf)

O **PISF** aparece em uma tabela da página 22 do referido documento, como um “usuário externo” da Bacia.

Ainda segundo o Relatório 2010:

“Pode-se observar que para captação de água, o setor de irrigação lidera com 61,5% do volume captado na bacia. Para o volume consumido, o setor de irrigação corresponde a 61,1%.

Já o setor de saneamento é responsável por 89,8% do lançamento de carga orgânica (kg de DBO<sub>5,20</sub>). Apesar de ser o principal setor usuário em termos de volume captado e consumido na bacia, a irrigação não corresponde à maior parcela da cobrança, que fica com o setor de saneamento. Isto porque existe um fator de redução no mecanismo de cobrança definido pelo Comitê da Bacia que reduz a cobrança em 40 vezes para usuários do setor agropecuário”.

Faz-se necessário discutir qual será a relação entre as atividades autorizadas pelo Comitê de Bacias e o **PISF**, especialmente tendo em vista a sua natureza de “usuário externo”.

O Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco estabeleceu que a prioridade da utilização das águas da bacia hidrográfica do rio São Francisco é o uso interno à bacia e que a concessão de outorga para uso externo restringe-se exclusivamente para consumo humano e dessedentação animal, atendidos os critérios contidos no art. 3º da Deliberação CBHSF nº18 de 27 de outubro de 2004, entre eles, a comprovação da escassez de água na bacia receptora.

A **ANA** esclareceu que, por meio de resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, foi expandida a possibilidade de distintos usos do recurso hídrico. De acordo com a **ANA**, o **PISF** é um projeto de aproveitamento de recursos hídricos com repercussão que extrapola o âmbito de um Estado. Nesse caso, apesar de responsável pela aprovação do plano de recursos hídricos da bacia do Rio São Francisco (art. 38, III, da Lei n. 9.433/97), a deliberação do respectivo comitê (Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco) - quanto ao uso da água - deve se adequar ao deliberado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pela natureza do projeto, conforme disposto no art. 35, III, da Lei n. 9.433/97. É com base nessa interpretação que a **ANA** emitiu outorga preventiva em atenção à resolução do CNRH, mas que não atende integralmente às exigências do CBHSF (Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco).

O entendimento da **ANA** encontra respaldo no art. 35, III, da Lei 9.433/97, segundo o qual constitui competência do CNRH “deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados”. Trata-se, no entanto, de questão que pode suscitar controvérsia, tendo em vista que o CBHSF

considerou-se competente para deliberar sobre os usos da Bacia e a situação do **PISF**, enquadrado como “usuário externo”.

De acordo com a Lei 9.433/97, os Comitês de Bacias têm ampla competência para gestão da integralidade da Bacia.<sup>7</sup> É importante destacar que não se trata de um conflito entre um órgão local, o Comitê de Bacia do Rio São Francisco, e um órgão nacional, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Isso porque, pela extensão do Rio São Francisco e de acordo com o que dispõe o art. 37, I, da Lei 9.433/97, a área de abrangência do Comitê pode ser a totalidade da bacia. No caso do Rio São Francisco, é justamente esse o caso, pois perpassa mais de um Estado. É por isso que o Comitê de Bacia do Rio São Francisco é formado por representantes da União; dos Estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, do Distrito Federal; e dos Municípios situados, no todo ou em parte, na Bacia; dos usuários das águas na área; e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na Bacia.

Não se trata, pois, de uma questão de abrangência geográfica do projeto, mas se a deliberação do CNRH sobre o projeto de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados, está limitada ou não pela deliberação de Comitê de Bacia Hidrográfica com jurisdição também sobre mais de um Estado. O entendimento da **ANA** em pautar a sua outorga pela deliberação do CNRH é razoável e adequado à função daquele órgão, mas há aqui um risco jurídico de interpretação judicial diversa em caso de contestação do Comitê de Bacia do Rio São Francisco.

Em todo caso, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, por meio da Resolução 45/09, aprovou a metodologia para cobrança pelo uso da água no que tange ao **PISF**.

---

<sup>7</sup> “Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação: I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (...) IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo”. Nos termos do parágrafo único do art. 39, “Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência”.

## 4. O PISF e a Outorga pelo uso do Recurso Hídrico

---

O “operador” do **PISF** deverá ser titular da outorga do uso da água, como “usuário” da Bacia, e poderá eventualmente repassar essa despesa aos usuários finais do valor devido como contraprestação pela adução de água bruta (seja esse considerado um preço público, seja uma tarifa pela contraprestação de serviço público), como Companhias de Saneamento, irrigados (concessionárias ou não), indústrias etc.

Os usuários da Bacia e os usuários da adução de água bruta são ou podem ser, portanto, pessoas distintas.<sup>8</sup> Por exemplo: todos que usam a Bacia pagam a tarifa (em realidade, “preço público”) fixada pelo Comitê pelo uso da água (tarifa pelo uso de bem público); dentre eles o **PISF**. No entanto, os “clientes” do operador do **PISF** é que são os usuários finais da água bruta aduzida. Eles pagarão a tarifa ou preço público pelo uso do recurso hídrico federal ao **Operador do PISF**, que poderá ter, como um de seus componentes, um rateio da tarifa (“preço público”) do uso da água.<sup>9</sup>

Para se permitir o repasse do Operador aos Estados (rateio) de outros custos, como a energia elétrica, deverá ser estabelecido mecanismo pelo qual as atividades acessórias ao uso do bem público – a operação das bombas, o pagamento de pessoal etc. – tenham seus custos rateados entre os usuários da água aduzida. Essa gestão e operação, por sua vez, seriam atividades econômicas privadas, regulamentadas acessoriamente pela **ANA** apenas à medida que sua fiscalização for necessária à garantia para que a água continue chegando aos Estados nas vazões autorizadas, sendo evitado o assoreamento dos rios ou outras perdas.

---

<sup>8</sup> Caso se vislumbre a existência de concessão de irrigação no âmbito das áreas abrangidas pelo **PISF**, deverá ser considerado que a concessionária de irrigação será cliente da concessionária / consórcio responsável pelo serviço de adução de água bruta. Nesse caso, possivelmente a concessionária de irrigação não terá outorga de uso da água, pois essa será do prestador do serviço de adução de água bruta. Este ponto deverá ser esclarecido pela ANA, ou seja, deverá ser aclarado se, nessa hipótese, haverá dispensa de outorga ou se, independentemente da outorga já detida pela “Operadora do **PISF**”, cada concessionária de irrigação deverá obter uma outorga de uso autônoma. Essa questão deverá ser considerada também no que tange aos demais usuários do serviço de adução de água bruta.

<sup>9</sup> Caso haja múltiplos usuários do **PISF**, poder-se-ia, em tese, vislumbrar a possibilidade de haver um conflito de interesses pelo fato de as Companhias de Saneamento integrarem o consórcio operador do **PISF** e serem clientes do consórcio. Isto é, por haver clientes do serviço integrantes do “operador” poderia, em tese, dar ensejo a práticas discriminatórias e de favorecimento às companhias de saneamento, em um eventual cenário de escassez. É preciso lembrar que a Política Nacional de Recursos Hídricos já confere prevalência ao consumo humano em situação de escassez, mas, em um contexto em que vários contratos, com distintos usuários, estejam vigindo, pode haver situações de conflito de interesses entre o consórcio gestor do **PISF** e os usuários que não participem da operação do **PISF**.

Merece ser considerado que, em não se tratando de serviço público, em princípio não há que se discutir modicidade da tarifa nem compartilhamento de ganhos de eficiência com os usuários.

## 5. Atribuições e Atividades da ANA na Regulação do PISF

---

Em linha com a análise do arcabouço regulatório das concessões de irrigação o presente projeto de Assessoria ao Desenvolvimento Institucional da **ANA** demanda uma investigação das novas atribuições da **Agência** como consequência das competências estabelecidas nos termos do disposto no inciso XIX do art. 40 da Lei 9.984/2000.

No tocante à regulação do **PISF**, a Agência passa a contar com as seguintes atribuições:

- Normatizar e fiscalizar a adução de água bruta pela operadora do **PISF**;
- Estabelecer condições para mediação em caso de conflitos entre usuários e a operadora e entre usuários;
- Promover a gestão dos contratos de concessão (ou outro instrumento que venha a ser adotado, como, por exemplo, uma autorização para uso de bem público);
- Estabelecer tarifas compatíveis com equilíbrio econômico financeiro da operação e modicidade aos usuários (não há que se falar em modicidade tarifária caso se entenda não ser serviço público);
- Fixar padrões que representem incentivos à eficiência;
- Estabelecer mecanismos regulatórios que promovam a utilização racional de recursos hídricos; e
- Atuar de modo a garantir que a operação e gestão da adução de água bruta atendam aos padrões de qualidade a serem determinados pela agência reguladora no ato da outorga.

O exercício dessas atribuições envolve um conjunto de atividades que deverão ser desempenhadas no âmbito da regulação do **PISF**. A seguir são descritas essas atividades e relacionadas às áreas de atuação em que se inserem.

## 1. **Outorga para uso da água**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Técnica e Fiscalização do Serviço.

▣ **Descrição:** O instrumento de outorga tem a propriedade de estabelecer um conjunto de obrigações capazes de pautar as ações do outorgado de modo a criar incentivos alinhados com os objetivos estabelecidos nas políticas pertinentes. Significa dizer que as atividades relativas à outorga de uso da água bruta em favor dos quatro estados receptores podem representar um importante instrumento de ação regulatória da **ANA** tendo como condicionante a utilização racional da água bruta no **PISF**. Para tanto, podem ser necessários aperfeiçoamentos nos atos de outorga.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

Desenvolver mecanismo que permita mensuração e controle dos volumes de água aduzida e da sua respectiva utilização na região. A outorga deverá destacar que os volumes autorizados poderão ser restringidos caso constatado que a prática de utilização não atenda aos requisitos de uso racional dos recursos hídricos. Em 2005, por meio da Resolução 411, a **ANA** outorgou ao **Ministério da Integração Nacional** o direito de uso de recursos hídricos do Rio São Francisco, para execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

## 2. **Gestão dos Contratos (de Concessão) para prestação do serviço público de adução de água bruta, se for o caso**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Gestão de Contratos, Fiscalização e Regulação.

▣ **Descrição:** Caso a regulação seja realizada na modalidade de concessão de serviço público, a **ANA** deverá acompanhar diretamente a execução do contrato, ou outro instrumento de delegação que venha a ser adotado, para estabelecer as condições (direitos e obrigações) dos serviços de operação e manutenção do **PISF**. Caso, por

outro lado, seja tratada na forma de uso de bem público, a **ANA** deverá cuidar para que sejam respeitadas as condições que estiverem mencionadas na outorga.

A escolha adequada do método e do sistema de operação e manutenção, assim como a concepção do projeto e o dimensionamento dos equipamentos são determinantes para que exista a utilização racional da água bruta. Estas questões deverão estar adequadamente estabelecidas no contrato de concessão ou outro instrumento de delegação. Cabe destacar que o envolvimento da **ANA** nas discussões sobre este tema é importante para o desenvolvimento da regulação técnica e econômica em favor da prestação do serviço eficiente.

O Governo Federal, através do **Ministério da Integração Nacional**, assumiu o compromisso de projetar, construir e financiar as obras de infraestrutura necessárias ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional. Porém, restou estabelecido que as despesas referentes à operação e manutenção serão de responsabilidade dos Estados receptores.

Nesse contexto, cabe indagar qual a abrangência e os limites da regulação da **ANA** sobre o **PISF**.

Em uma primeira avaliação esta seria cabível desde o momento da delegação definida pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009: regular o serviço de adução de água bruta a ser prestado por Entidade Operadora Federal do **PISF**.

A parcela de operação e manutenção do **PISF** refere-se ao funcionamento cotidiano do projeto, com vistas a promover uma utilização eficiente da infraestrutura. Entretanto, muitos dos principais condicionantes da operação, principalmente, no tocante aos custos, serão definidos na etapa de projeto e, principalmente, na execução. Significa dizer que problemas de execução, ou a inobservância de especificações mínimas, podem acarretar restrições severas durante a operação e manutenção da infraestrutura propriamente dita, pouco restando a fazer.

Nesses eventos, a **ANA** acabaria por enfrentar problemas ao regular a prestação do serviço como resultado de uma infraestrutura não caracterizada por condições

adequadas de operação, ou mesmo quando a manutenção for desnecessariamente onerosa, em virtude de problemas de projeto. Cabe, portanto, avaliar qual é o papel da **ANA** no acompanhamento das obras e/ou execução do projeto. Esse tema será objeto de aprofundamento ao longo do presente projeto.

Nesse contexto, caberia à **Agência** supervisionar, com equipe própria ou exigir que o **Ministério da Integração Nacional** comprove, por meio de empresas certificadas, o atendimento às especificações de projeto quanto aos requisitos mínimos de operação e manutenção.

Uma segunda hipótese indica que a delegação definida pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, coloca para a Agência atividades a serem exercidas a partir do momento em que o **Ministério da Integração Nacional** considerar concluído o projeto, com sua delegação para a operadora do **PISF**.

Essa hipótese inclui, também, a extensão da regulação iniciada na primeira hipótese. Entende-se que seria adequado que a relação fosse pautada pela existência de instrumento, tal como contrato de concessão de serviço público de adução de água bruta ou ainda outro instrumento, para permitir a fiscalização da operação e manutenção da infraestrutura do **PISF** como elemento necessário para garantir a eficiência e a racionalidade na gestão do recurso hídrico.

O referido instrumento deve incluir indicadores de desempenho relevantes, inclusive para a definição das tarifas/preços públicos iniciais e mecanismos de reajuste/revisão correspondentes, quando aplicáveis. Consequentemente, todos os novos regulamentos a serem elaborados têm origem neste instrumento.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:** tratado nos demais itens.

**3. Estabelecer condições adequadas/eficientes de captação, armazenamento e distribuição da água bruta**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Técnica e Fiscalização do Serviço.

▣ **Descrição:** Trata-se de delimitar as responsabilidades da operadora do **PISF** no que diz respeito aos aspectos operacionais. No tocante à evaporação, deverão ser definidos os limites de atuação da operadora e as responsabilidades dos estados receptores.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Determinar normas para cálculo das perdas nominal e efetiva na captação da água bruta, assim como mecanismos para incentivo a redução de tais perdas.
- b) Fixar níveis de armazenamento, de modo a identificar o nível crítico que sugere restrição na distribuição da água bruta.
- c) Estabelecer regras de operação e controle dos volumes distribuídos em situações de nível crítico.
- d) Estabelecer procedimentos (rotina) para fiscalização das condições de perdas, definindo as penalidades correspondentes.

#### **4. Definição dos parâmetros de qualidade do serviço prestados / da água bruta disponibilizada**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Técnica e Fiscalização do Serviço

▣ **Descrição:** A legislação atribui à **ANA** o papel de garantir as condições de prestação de um serviço adequado ou entrega da quantidade de água necessária ao pleno atendimento dos estados receptores, conforme vazões previamente ajustadas. Caso a natureza seja de serviço público, essa regulação deverá dar-se em observância aos princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade tarifária e uso racional dos recursos hídricos.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Fixar as condições mínimas de vazão da água bruta entregue nos portais dos estados receptores;

- b) Determinar as condições mínimas de qualidade da água bruta entregue;
- c) Estabelecer rotina para fiscalização das condições de vazão de água bruta entregue nos portais dos estados, definindo penalidades correspondentes em caso de descumprimento;
- d) Estabelecer indicadores e valores de referência relativos ao abastecimento de água bruta relacionando o tempo efetivo de disponibilidade de entrega de água bruta em relação ao tempo total e do número de horas de intermitência do serviço / da disponibilização do bem público em caso de falhas.
- e) Estabelecer indicadores e valores de referência relativos a manutenções preventivas, de aderência das equipes de O&M (Operação e Manutenção).
- f) Estabelecer indicadores e valores de referência relativos compatíveis com eficiência energética e de preservação ambiental referente à operação do PISF.
- g) Estabelecer rotina para apuração dos indicadores mencionados nos itens d), e), f) e definir as penalidades decorrentes da violação dos valores de referência.

## 5. Estabelecer período para operação em teste do fornecimento de água bruta

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Técnica e Regulação Econômica

▣ **Descrição:** Esta atividade permite validar as condições operacionais da operadora de infraestrutura do **PISF** antes do início formal das operações. A determinação de um período de testes é útil para avaliar a necessidade de ajustes em todos os processos abrangidos pelo serviço de adução de água bruta, que incluem captação, armazenamento e distribuição da água bruta.

Também é possível realizar uma operação piloto para os processos comerciais, que envolvem medição dos volumes fornecidos, emissão e envio das faturas correspondentes para outros usuários do **PISF** diferentes dos quatro estados. Importa destacar que no período de testes a operadora não deverá estar sujeita à

aplicação de penalidades por problemas operacionais ou comerciais e o seu desempenho durante esta fase deverá ser acompanhado pela **ANA**.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Determinar o procedimento para solicitar operação em testes do PISF, assim como definir a duração dos testes e os critérios mínimos de desempenho que qualificam o operador para início da operação.
- b) Definir a alocação dos custos incorridos durante a operação em testes.
- c) Estabelecer período para ajustes e critérios para a realização de novo(s) teste(s) quando o operador não se qualificar para a operação.

**6. Estabelecer as condições mínimas a serem cumpridas pelo operador no relacionamento comercial com o usuário.**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Técnica e Fiscalização do Serviço.

▣ **Descrição:** O relacionamento comercial entre a **Operadora** e os usuários finais do **PISF** deve observar condições mínimas para atender aos conceitos dispostos na Lei 8.987/95<sup>10</sup> e também aqueles destacados na Lei 12.058/09, que ampliou as atribuições da **ANA**.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Estabelecer procedimentos de cobrança, periodicidade de faturamento e informações mínimas que deverão constar da fatura correspondente;

---

<sup>10</sup> Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. "Capítulo II - DO SERVIÇO ADEQUADO. Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. No caso de não ser considerada a adução de água bruta um serviço público, esse artigo aplicar-se-á, no máximo, em caráter subsidiário.

- b) Determinar os canais de comunicação que deverão ser colocados à disposição do usuário para esclarecimento de dúvidas e solução de problemas;
- c) Fixar prazos para o atendimento, pelo Operador, das reclamações e queixas formuladas pelos usuários.

## **7. Promover um canal de relacionamento direto entre a ANA e os estados receptores e outros usuários do serviço de adução de água bruta**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Técnica

▣ **Descrição:** Trata-se de promover um canal de relacionamento direto entre a **ANA** e os estados receptores, visando apurar as demandas desses, assim como de outros usuários da adução de água bruta. A criação do Conselho Gestor do PISF estabelece um canal de solução de conflitos para os problemas do PISF; entretanto, cabe à **ANA** operacionalizar este canal levando ao Conselho Gestor<sup>11</sup> as principais demandas do usuário da água bruta aduzida e insumos para o aprimoramento da regulação<sup>12</sup>.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Estabelecer as normas de operacionalização e equacionamento das demandas dos usuários do PISF.

## **8. Fiscalizar a adução de água bruta**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Fiscalização do Serviço/da Atividade

▣ **Descrição:** Incluem-se aqui as atividades necessárias para fiscalizar o cumprimento dos requisitos mínimos de qualidade do serviço no que tange à regularidade e continuidade do fornecimento de água bruta. Adicionalmente deve ser fiscalizado o cumprimento dos requisitos mínimos de eficiência no uso da água bruta, de modo a

---

<sup>11</sup> O Conselho Gestor reúne os quatro estados receptores, ministérios e representantes do Governo Federal. Não há representação de outros usuários do PISF.

<sup>12</sup> A Lei 8.631, de 4 de março de 1993, determina a criação de Conselho de Consumidores, no âmbito das concessionárias de distribuição de energia elétrica, de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequações dos serviços prestados ao consumidor final.

se alcançar uma adequada conservação dos recursos hídricos, objetivo explícito de política.

A **ANA** já possui instrumentos normativos capazes de embasar a fiscalização do serviço de adução de água bruta, tais como a Resolução Normativa 33/2011 e a Resolução Normativa 662/2010.

A Resolução nº 33/2011 regulamenta os procedimentos administrativos para imposição de penalidades aos prestadores dos serviços públicos de irrigação, em regime de concessão, e de adução de água bruta em corpos d'água de domínio da União.

A Resolução nº 662/2010 estabelece procedimentos acerca das atividades de fiscalização do uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União, exercidas pela **ANA**. Merece destaque que esta Resolução estabelece infrações e penalidades que podem ser aplicadas ao operador do PISF,<sup>13</sup> devendo ser analisado pela **ANA** se as penalidades ali previstas – especialmente o limite máximo de multa aplicável – terá o efeito dissuasório que é esperado das sanções administrativas, tendo em consideração o porte do empreendimento. A regulação da **ANA** no que tange à apenação por violação da Política Nacional de Recursos Hídricos tem por limite o disposto no art. 50 da Lei 9.433/97.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Há infrações previstas na Lei 9.433/97: “Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos: I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso; II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; III - (...) IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga; V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos; VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes; VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções”. Nos termos do art. 3º da Lei 9.984/2000, compete à ANA “implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos”. O art. 20, VII, deixa clara a competência da ANA para aplicar e arrecadar as multas previstas na Lei 9.433/97: Art. 20. Constituem receitas da ANA: (...)VII - o produto resultante da arrecadação de multas aplicadas em decorrência de ações de fiscalização de que tratam os arts. 49 e 50 da Lei nº 9.433, de 1997; (...)”.

<sup>14</sup> Lei 9.984/2000. “Art. 50. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração: I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades; II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais); III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos; IV - embargo definitivo, com revogação da

Caso, no futuro, a **ANA** reveja a sua posição de considerar a adução de água bruta um serviço público, os atos normativos acima deverão ser revistos para adaptação ao novo entendimento.

**9. Realizar fiscalização contábil mediante necessidades da regulação e/ou associada ao bom exercício da regulação**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Econômica e Fiscalização Financeira

▣ **Descrição:** A **ANA** deverá receber regularmente informações contábeis do operador de infraestrutura do **PISF**, que permitam o acompanhamento do patrimônio, dos investimentos e demais custos a serem considerados no cálculo das tarifas e na definição da contraprestação pecuniária da operação. Deverá também ser criado um procedimento de controle com vistas à reversão dos bens de domínio da União ao final do período da concessão.<sup>15</sup>

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

a) Determinar as informações contábeis a serem fornecidas e a periodicidade de envio para a **ANA**, bem como os meios e formatos a serem utilizados. Recomenda-se que sejam criados formulários eletrônicos com vistas a padronizar a informação a ser recebida do operador. Deverão ser abrangidas as seguintes informações:

▣ Ativo Imobilizado em Serviço;

---

outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea”. § 1º Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato. § 2º No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa. § 3º Da aplicação das sanções previstas neste título caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento. § 4º Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro”.

<sup>15</sup> Ainda que em uma primeira análise se argumente que a reversão teria lugar apenas no caso de concessão, existem casos de prevêem reversão de bens em autorizações – caso de Pequenas Centrais Hidrelétricas. No Produto 9 serão apresentadas discussões relativas à adequação da fiscalização contábil em contexto que não o de concessão.

- Obrigações Especiais – patrimônio obtido a partir de doações e investimento de terceiros;
- Depreciação dos ativos (depreciação acumulada, bens que já encerram a depreciação contábil, taxas de depreciação);
- Base de Remuneração Bruta;
- Base de Remuneração Líquida;
- Almoxarifado, Terrenos, Edificações, Servidões;
- Custos Administrativos, de Operação de Manutenção, Custos com processos comerciais (medição, faturamento, envio da conta, atendimento ao usuário). É recomendado que os dados apresentem segregação em custos com pessoal de custos com materiais e serviços;
- Inadimplência (duração média da inadimplência, percentual geral de inadimplência);
- Tributos;
- Composição acionária da empresa e de seus acionistas e suas alterações;
- Demonstrações financeiras.

Cabe destacar que está previsto um maior detalhamento das informações contábeis necessárias no escopo do Produto 9.

## 10. Definir as tarifas / preços iniciais

- Área(s) relacionada(s):** Regulação Econômica
- Descrição:** O contrato para a concessão de serviço público de operação e manutenção do PISF provavelmente irá contemplar as diretrizes para cálculo das tarifas a serem praticadas pelo operador da infraestrutura do PISF. Da mesma forma, as referências para as tarifas a serem praticadas no início das operações do PISF deverão constar do referido instrumento. Tais referências poderão estar apresentadas em termos de receita autorizada ou já na forma de tarifas. Para ambos os casos deverão ser apresentados mecanismos de atualização de tarifas, quer seja em períodos de revisão ou reajuste de tarifas. Nesses casos, será necessário um ato administrativo para formalizar e dar publicidade às tarifas que serão aplicadas.

Caso a adução de água bruta seja considerada apenas um uso privativo de bem público pelos Estados destinatários, a outorga em si do uso do recurso hídrico poderá ser regulada na forma de preço público. Por outro lado, os demais custos (energia elétrica, pessoal etc.) serão rateados pelos interessados no projeto (consorciados do **Operador**).

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Fixar as tarifas iniciais de operação do **PISF** caso o poder Concedente não o faça, ou delegue tal atribuição para a Agência, no momento de desenho do edital de licitação ou da minuta de contrato de concessão, se for o caso. Caso não seja serviço público, a **ANA** poderá regular, no máximo, o preço público a ser pago em retribuição pela adução de água bruta.
- b) Definir a estrutura tarifária / diferentes preços públicos que poderá abranger, por exemplo, tarifas / preços diferenciadas(os) para períodos distintos do dia, a exemplo do consumo noturno, ou em função dos diferentes níveis de vazão e qualidade.

**11. Estabelecer procedimentos para reajuste e revisão das tarifas de fornecimento da água bruta**

▣ **Área(s) relacionada(s):** Regulação Econômica

- ▣ **Descrição:** No que diz respeito ao cálculo das tarifas, a **ANA** deverá estabelecer metodologia para reajuste e revisão, a partir das diretrizes constantes do contrato de concessão ou de qualquer instrumento de delegação para o uso da infraestrutura, operação e manutenção do PISF. Os valores resultantes da aplicação das metodologias referidas devem ser determinados de modo a preservar a modicidade tarifária e a garantir uma adequada qualidade na prestação do serviço de público de adução de água bruta.

Caso não seja serviço público, é discutível o cabimento de revisão tarifária periódica.

▣ **Através de dispositivos normativos deverá a ANA:**

- a) Estabelecer metodologias para reajuste anual das tarifas / preços públicos.
- b) Estabelecer metodologia para revisão das tarifas conforme periodicidade definida nos contratos de concessão ou de qualquer instrumento de delegação para o uso da infraestrutura de operação e manutenção do **PISF**.<sup>16</sup>
- c) Estabelecer situações que ensejarão revisão fora dos períodos de revisão tarifária periódica.
- d) Fixar as tarifas resultantes dos processos de revisão e reajuste tarifário.

---

<sup>16</sup> Marcio Pina distingue a concessão de uso de bem público da concessão de serviço público, nos seguintes termos: “a remuneração pelo uso do bem público não está vinculada à exploração econômica da concessão. O empreendedor paga um preço público ao Poder Concedente para usar e fruir privativamente um bem público. Essa remuneração não decorre da exploração econômica do bem. **Não há a mesma natureza contraprestativa** entre o valor pago pelo uso do bem público – UBP e a eficiente exploração econômica pelo agente”. MARQUES, Marcio Pina. Postergação do início do pagamento pelo uso do bem público das usinas botox. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 22, maio/julho 2010, p. 9. De outro lado, segundo Michele Santos Rosa: “**Ainda que o mecanismo da revisão tarifária, previsto na Lei 8.987/95, não seja compatível com o contrato de concessão de uso de bem público** (potencial hidráulico) para a produção independente de energia elétrica, a intenção do legislador (art. 65, II, d, da Lei 8.666/93), foi de preservar a estabilidade contratual diante de eventos excepcionais, extraordinários, que afetem a execução regular do contrato. Acrescente-se a isso o fato de que a exploração do potencial de energia hidráulica não se dá exclusivamente no interesse do particular, devendo observar o interesse nacional, qual seja, a produção de energia elétrica. E para que o contrato possa ter sua viabilidade garantida, diante de situações excepcionais, admite a revisão das condições inicialmente pactuadas. **O respeito à equação econômico-financeira do contrato é expressão da boa-fé objetiva**, que permeia os contratos administrativos, portanto “a consagração constitucional e legal do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, de fundo moral, encontra, sem dúvida, respaldo no princípio que impõe à Administração agir segundo a boa-fé”. Por conseguinte, conclui-se pela possibilidade, em tese, da revisão das condições inicialmente pactuadas nos contratos de concessão de uso bem público (potencial hidráulico), na modalidade de produção independente de energia, seja pela postergação do pagamento pelo uso de bem público, seja pela alteração do prazo contratual. A revisão depende da demonstração, no caso concreto, da ocorrência de eventos extraordinários, previstos no art. 65, II, d, da Lei 8.666/93, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, expressão da boa-fé objetiva que norteia os contratos administrativos”. ROSA, Michele Franco Rosa . **Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de uso de bem público para geração de energia elétrica**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2970, 19 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19807>>. Acesso em: 28 maio 2012.

## 6. Estabelecimento de Tarifas

---

No exercício das atividades relacionadas às suas novas competências, deve a **ANA** estabelecer diretrizes técnicas e tarifárias / preços públicos para a prestação dos serviços de adução de água bruta. No tocante aos aspectos técnicos consideram-se:

- Previsão de oferta de água e a definição de condições e padrões de operação, em respeito ao atendimento dos critérios estabelecidos na outorga;
- Atendimento aos usos múltiplos; e
- Garantia aos usos prioritários.

Por sua vez, a definição do modelo tarifário ou de preços que deverá ser adotado para a adução de água bruta no **PISF** envolve as seguintes considerações:

- I. Classificação dos custos de operação e manutenção do **PISF**: custos fixos e variáveis, gerenciáveis ou não, estimados ou calculados (auditáveis);
- II. Propostas para rateio dos custos fixos e variáveis do **PISF**.

O estudo tarifário para o **PISF** é objeto do Produto 9 e o cálculo das tarifas constará do Produto 11.

## 7. Conclusão

---

A boa gestão da adução de água bruta é um fator de promoção de desenvolvimento sustentável. À semelhança do que foi observado no caso de regulação de irrigação, conforme o Relatório de Diagnóstico do Arcabouço Regulatório das Concessões de Irrigação, no que se refere ao segundo objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, trata-se de buscar uma utilização racional dos recursos hídricos pelo operador do PISF. Desse modo, a regulação a ser praticada pela **ANA** deverá estabelecer incentivos expressivos para a operação eficiente do PISF como forma de alcançar não apenas os objetivos básicos da regulação de monopólios naturais, mas também para atingir os objetivos da PNRH.

No presente documento buscou-se apresentar quais são as políticas que devem ser observadas no exercício da regulação de **ANA** nos termos do disposto no art. 45 da Lei 12.058/09, que atribui novas competências à Agência. No exercício da regulação da adução de água bruta no contexto do **PISF**, a **ANA** deve observar os princípios estabelecidos na Política Nacional de Recursos Hídricos, na Política Nacional do Meio Ambiente e na Política Nacional de Saneamento.

A regulação, como instrumento de implantação das políticas pertinentes, deverá ser exercida através de um conjunto de atividades, que são descritas na seção 5. Tais atividades permitirão ao regulador criar incentivos adequados para que o operador exerça as funções de modo a atender às condições que caracterizam uma adequada prestação dos serviços de adução de água bruta.

Os relatórios subsequentes que integram o projeto em tela têm a tarefa de explicitar essas condições. Em particular, o Produto 12 apresenta requisitos de regulação técnica, estabelecendo padrões de qualidade a serem demandados do operador do **PISF** na prestação dos serviços. Em sequência, o Produto 9 consiste de estudo tarifário / preço público do **PISF**.

**Anexos**

---

**Anexo 1 - Ofício n° 357/MI, de 01 de setembro de 2005**

---

## **Anexo 2 - Ata da reunião do dia 29/11/2011**

---

## Notas da Reunião de 29/11/2011

---

**ASSUNTO: DISCUSSÃO SOBRE A MINUTA DO CONTRATO DE FORMAÇÃO DE CONSÓRCIO PARA A GESTÃO DA INFRAESTRUTURA DA TRANSPOSIÇÃO DAS ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO.**

### Quadro Resumo da Reunião

<b>Data:</b>	<b>29/11/2011</b>	<b>Local:</b>	<b>Edifício Corporate – Banco Mundial</b>
<b>Participantes:</b>			
<b>Organização</b>		<b>Nome</b>	
ANA		Francisco Viana	
ANA		Carlos Motta	
ANA		Cíntia Leal	
ANA		Gabriela Abreu	
Ministério da Integração Nacional		José Luis	
Ministério da Integração Nacional		Lorena	
Banco Mundial		Luziel Ahy	
Banco Mundial		Floriano	
Banco Mundial		Lucas Prado	
Banco Mundial		Ricardo Pinheiro	
CODEVASF		Clementino Coelho	
FGV		Joisa Dutra	
FGV		Eduardo Saraiva	
FGV		Carlos Xavier	

### NOTAS:

Inicialmente, o Sr. Floriano, como contratado do Banco Mundial, fez uma contextualização dos trabalhos e tratativas já realizados que conduziram a equipe de trabalho do Banco Mundial a sugerir o modelo de Contrato de Formação de Consórcio que está em discussão. Foi apresentada a minuta do referido Contrato. Para buscar responder aos questionamentos anteriormente realizados pela Agência Nacional de Águas – ANA, o Consultor fez sua explanação, com a participação de comentários dos demais integrantes da reunião, conforme segue:

- Existe a necessidade da realização de vários ajustes institucionais, buscando-se uma solução definitiva para a transposição das águas do rio São Francisco, por motivos políticos, institucionais, e de integração entre os estados envolvidos, dentre outros. Por esta razão, a solução proposta de formação de um Consórcio é uma **solução transitória**;
- Quanto à personalidade jurídica do consórcio, foi esclarecido que a Lei dos Consórcios estabelece que no modelo escolhido o consórcio não possui personalidade jurídica própria, mas os integrantes deste respondem por suas obrigações pactuadas no Contrato na proporção de suas participações;
- A modalidade proposta neste Contrato é a de um **Consórcio de Escopo**, em que os consorciados se agrupam por afinidades de competências (*core business*) de cada parte;
- A complexidade do tema, com suas interfaces estratégica, técnica/operacional e política, com a presença de parceiros com diferentes competências e experiência/maturidade no tema é fator de aumento na dificuldade para a regulação por parte da ANA, mas não é impeditivo;
- Uma questão chave citada foi o envolvimento e entrosamento necessário entre CHESF, CODEVASF e estados por meio de suas agências de saneamento;
- Foi esclarecido que a Minuta proposta de Consórcio não possui prazo definido, mas este pode ser definido durante as discussões de trabalho. Foi sugerido o prazo até o ano de 2015, data chave em que se encerram as concessões existentes no setor de Energia. Entrando em vigor quando as obras começam a ser entregues, até o amadurecimento institucional de uma modelagem definitiva;
- Foi ressaltado o papel estratégico da CHESF como fornecedora de energia elétrica, principal insumo para a transposição (bombeamento), por ser integrante do sistema Eletrobrás, com a possibilidade de diferir este pagamento;
- Foi levantada pela ANA, por Francisco Viana e Carlos Motta, a questão de definição da demanda dos Estados, posto que devem, neste modelo proposto, ser definidas pelas

companhias de saneamento e fornecimento de água. Ocorre que estas companhias só têm informação de demanda da população, não possuem informação dos projetos industriais, além dos projetos de irrigação existentes e futuros. Foi então solicitado que o Contrato contemple a obrigação das companhias de saneamento envolvidas de interagir com as agências de gestão de recursos hídricos estaduais, para terem informação a respeito da demanda agregada/consolidada (população, indústrias, projetos de irrigação) de recursos hídricos da sua região.

- Foi aventada a possibilidade de necessidade de alteração na área de atuação da CODEVASF, posto que esta não possui os Estados da Paraíba e Rio Grande do Norte em sua área de abrangência. Sobre este tema, duas observações foram pontuadas pelo Sr. Clementino Coelho: a primeira de que existe hoje o conceito de Bacia hidrográfica estendida; e o segundo, de que se necessário for, a CODEVASF pode ter a sua área de atuação alterada (Lei), posto que já alterou anteriormente, inclusive recentemente, adicionando novas áreas. Assim, esta alteração, se necessária, não é um fator impeditivo;
- O Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS não possui personalidade jurídica, e não poderia, desta forma, entrar no contrato como consorciada;
- Segundo ficou acordado entre a ANA (Francisco Viana), e a CODEVASF (Clementino Coelho), a condição ideal seria que o Consórcio tivesse sua gestão compartilhada entre CHESF e CODEVASF, ficando a CODEVASF com a parte estratégica, política, e líder do Consórcio perante demandas judiciais, enquanto a CHESF ficaria com a gestão operacional dos canais, bombeamento, manutenção preventiva e corretiva, além do fornecimento de energia;
- Sobre este último ponto, foi aventada a possibilidade de estas atividades de operacionalização da transposição não estarem de acordo com o estatuto da CHESF. Sobre este particular, Eduardo Saraiva, da Fundação Getúlio Vargas – FGV, argumentou que do ponto de vista econômico, a CHESF entraria no Consórcio, bombeando as águas do rio São Francisco para regiões onde hoje não há grande demanda por energia, propiciando o florescimento de projetos de irrigação, onde a energia para o bombeamento é o principal custo. Desta forma, do ponto de vista da CHESF, esta ação

pode ser classificada como esforço comercial, ou investimento (em grande parte diferido) para gerar uma demanda futura por energia na ponta (nos projetos de irrigação), além de ampliar sua *expertise* em operação nesses canais da transposição;

- Foi esclarecido que a líder do Consórcio deve ser a CODEVASF devido à necessidade de vinculação ao Ministério da Integração Nacional;
- Enquanto esta nova proposta de modelagem institucional para a transposição não for aprovada, assim como suas pendências de alterações legais a ela vinculadas, continua em vigor a documentação aprovada em 2005;
- Foi esclarecido por Francisco Viana que a ANA não possui papel propositivo, mas pode sugerir modificações, no intuito de impedir uma posterior não aprovação, por não atendimento a requisitos para que possa exercer sua regulação de forma eficiente;
- O modelo do Ceará foi citado como o ideal, a gestão de águas, em lugar de empresas de saneamento com problemas estruturais;
- A ANA não deve estar presente no consórcio, este é que deve ser submetido à ANA conforme a sistemática seguinte (sugerida pela ANA): O órgão (Consórcio ou entidade interessada) encaminha a modelagem proposta para o Conselho Gestor da Transposição, que observará e discutirá os aspectos relativos à modelagem, divisão da demanda por recursos hídricos em cada Estado etc. O Conselho retifica ou ratifica a modelagem proposta, e o órgão então envia sua proposição para a análise da ANA, que aprova, não aprova, ou pede esclarecimentos / detalhamentos adicionais;
- Segundo Floriano, o negócio da transposição não dará lucro para o Consórcio, somente no longo prazo, daqui há 30 anos;
- Para a ANA, a gestão da tarifa é essencial, segundo a metodologia desenvolvida em 2005, apresentada por Eduardo Saraiva, as entradas de caixa podem ocorrer, por tarifas, divididas em três modalidades:

- Tarifa básica fixa para o custeio da estrutura fixa, a ser paga independente de se consumir ou não a água da transposição, neste caso, este pagamento funciona como um seguro, para que as localidades possuam o que ficou definido como **segurança hídrica** - disponibilização, ou possibilidade de se utilizar do recurso, caso tenha necessidade;
  
- Tarifa variável, de acordo com o volume efetivamente bombeado;
  
- Para os volumes excedentes aos 26 m<sup>3</sup>/s, ocorrerá uma oferta pelos projetos, assemelhando-se a um leilão de preços, o que favorece os projetos com melhor potencial, o que significa alto valor agregado. Em decorrência desta seleção pelos melhores projetos, outros se instalarão, beneficiando-se da infraestrutura já existente, o que favorece, no médio e longo prazo, a formação de *clusters* de eficiência.
  
- Uma questão levantada por Floriano foi a necessidade de se pensar em como os recursos financeiros sairão dos usuários finais e irão para os consorciados, com um mínimo de descontos e incidência de impostos, citados por ele como ineficiências no fluxo;
  
- O Ministério da Integração Nacional, por meio do Sr. José Luis, afirmou que o papel do Conselho Gestor da Transposição perde importância após a operacionalização da transposição, passando a ter um papel mais de acompanhamento;
  
- Ainda segundo o Sr. José Luis, os Estados envolvidos estão a postos, esperando que seja feita uma proposição, para, em seguida darem andamento às providências necessárias ao desenvolvimento do projeto. Neste sentido, o Ministro deseja realizar uma apresentação aos secretários dos Estados, em data a ser conformada, inicialmente definida para 15/12/2011,
  
- Foram discutidos aspectos relativos à governança, quando foi citado por Floriano que, embora o Consórcio não possua personalidade jurídica, possui CNPJ próprio, ativos e personalidade fiscal;

- Foi esclarecido que o Consórcio poderá contratar a operação da transposição diretamente de uma empresa privada;
- Em relação às atividades de competência da CHESF, foi mencionado que em Cubatão, de dia a operação é a de geração de energia e, à noite, ocorre o bombeamento, que é exatamente a operação inversa, sendo essa questão passível de defesa como parte das atribuições inerentes à geração de energia;
- Quanto à questão de pessoal, contratações, corpo de funcionários, o Floriano esclareceu que o comum é que os quadros de direção sejam cedidos, ou indicados pelas Consorciadas, mantendo seus vínculos com as empresas de origem, enquanto a mão de obra de nível operacional seja contratada do Consórcio, provavelmente via concurso público, e terceirizada para atividades que não sejam as atividades-fim da empresa, observada a jurisprudência do STF para o assunto;
- Foi aventada a possibilidade de a FGV definir parâmetros de custo para a apropriação de custos das Consorciadas; e
- Por fim, foi mencionado pela equipe do Banco Mundial uma eventual reunião com a equipe da FGV para discutir aspectos econômicos, tarifas, e metodologias de trabalho. Estas definições estão previstas no Contrato ANA-FGV, mas em um momento posterior.

## **Anexo 3 - Comentários da ANA sobre a 1ª Versão do Produto 4**

---

**(Documento enviado pela ANA à FGV em 03/01/2012, em que a ANA realiza Comentários sobre o Produto 4 – Diagnóstico do Arcabouço Regulatório do Serviço de Adução de Água Bruta**

## **COMENTÁRIOS GERAIS:**

1 – Levando-se em consideração que o Produto “Diagnóstico do Arcabouço Regulatório do Serviço de Adução de Água Bruta” é um produto definitivo, ou seja, não é preliminar e não haverá um produto posterior que o aperfeiçoe na sua totalidade, e observando ainda o que dispõe o termo de referência quanto ao diagnóstico do arcabouço regulatório do **PISF**:

*“Relatório de diagnóstico e proposição de alterações no arcabouço regulatório para as novas atribuições da ANA na exploração do serviço de adução de água bruta – PISF, contendo minutas de resolução ou propostas de alteração das Resoluções existentes.”*

Corroborando com o termo de referência, o contrato estabelece:

*“Esta etapa do serviço destina-se à análise do Marco Regulatório no qual se insere a ANA e suas novas competências, nos termos da Lei citada e demais dispositivos legais e regulamentares relevantes para o Projeto.”*

Neste contexto, ao avaliarmos o referido produto verificamos que o mesmo não aprofundou o assunto de forma a atender o que estava definido anteriormente e por consequência não agregou à ANA as informações necessárias para definição do arcabouço regulatório quanto ao serviço de água bruta.

2 – De acordo com o contexto atual do **PISF**, não é possível ter definição do modelo (operadora federal) que será implantado, por isso acreditamos ser necessário trabalhar com os cenários prováveis e a partir de então identificar os possíveis instrumentos regulatórios, a atuação da Agência Reguladora e avaliar os normativos já existentes e sua pertinência em cada ambiente regulatório.

Na prática visualizamos os seguintes cenários para Operadora Federal do **PISF**:

- Consórcio Empresarial de Empresas Públicas (modelo mais forte que está sendo discutido atualmente no Governo)
- Empresa Pública criada para este fim (subsidiária da CHESF ou AGNES) ou Associação Civil de Direito Privado.
- Consórcio público pela lei dos consórcios
- Empresa Privada por concessão de serviço público
- Contratação do MI (por Lei 8666/93) de empresa privada
- DNOCS

Espera-se que o produto 4 permita responder as seguintes questões:

- a) Para exercer a regulação do serviço de água bruta, o que a **ANA** precisa?
- b) Quais são os instrumentos regulatórios que a **ANA** precisará desenvolver?
- c) O que muda frente aos diferentes cenários? Os instrumentos regulatórios são os mesmos?

Enfim, ter uma avaliação crítica quanto aos diferentes cenários, com os impactos desses modelos no que diz respeito à regulação pela **ANA** e sua forma de atuação. Pode acontecer, por exemplo, de que para alguns desses cenários, a atuação da **ANA** seja igual.

Quanto aos instrumentos regulatórios, o importante é saber os tipos (exemplo: infrações e penalidades, fiscalização, outros) que deverão ser desenvolvidos. Cabem todos os normativos em todos os cenários? Ou para cada cenário há um conjunto diferente?

Pode não ser preciso desenvolver algumas minutas de resolução neste momento, caso seu conteúdo esteja abrangido em outros produtos posteriores, como, por exemplo, o que diz respeito à fiscalização técnica.

Importante deixar claro que não estamos solicitando que se faça uma avaliação de prós e contras dos modelos como um todo. A avaliação é: se for escolhido o modelo X, a **ANA** deve atuar de tal forma. Se for escolhido o modelo Y, a **ANA** deve atuar de outra forma. Se forem escolhidos os modelos X ou Y ou Z, a **ANA** pode atuar da mesma forma.

Exemplos de questionamentos: cabe a empresa de referência em todos os modelos? Cabe fazer acompanhamento contábil detalhado em todos os modelos? O Plano de contas é o mesmo, independente do modelo? Existe diferença em relação ao acompanhamento dos indicadores de desempenho, dependendo do modelo?

**3** – Com relação às tarifas do PISF, observamos que foram apresentados os dados utilizados pela empresa ENGECORPS. Entendemos que, à época que os estudos da ENGECORPS foram desenvolvidos, esses dados estavam adequados para o fim a que se propunham, pois era uma estimativa inicial. Entretanto, para a situação atual, definição da tarifa, é de suma importância que haja um maior detalhamento dos custos (Ver detalhamento do conteúdo esperado no TDR). No produto 4 especificamente não precisa mudar quase nada, somente indicar o detalhamento maior que ocorrerá no estudo tarifário.

Atenção que o texto coloca algumas frases no passado, como se o estudo tarifário já tivesse sido feito.

Além disso, algumas discussões foram levantadas pelo produto 4 e que queremos deixar em discussão, mesmo que não caiba ainda nesse produto. Por exemplo: Qual o horizonte de tempo para classificarmos um custo como fixo ou variável? Explico: será que cabe classificar a tarifa de demanda de energia elétrica como custo fixo? Se eu não me engano, você pode ter contratos de consumidor livre com demandas contratadas por 6 meses. Nesse caso, poderia ser possível otimizar a contratação da demanda de energia.

**Anexo 4 - Ata da Reunião de 18/01/2012 que tratou dos  
Comentários da ANA sobre o Produto 4**

---

## NOTAS DA REUNIÃO DE 18/01/2012

**ASSUNTO: DISCUSSÃO DE COMENTÁRIOS ANA SOBRE O PRODUTO 4, E OUTROS ASSUNTOS.**

### Quadro Resumo da Reunião

<b>Data:</b>	18/01/2012	<b>Local:</b>	Sala 633
<b>Participantes:</b>			
<b>Organização</b>		<b>Nome</b>	
ANA		Carlos Motta	
ANA		Gabriela Abreu	
FGV		Joisia Dutra	
FGV		Eduardo Saraiva	
FGV		Marcio Couto	
FGV		Rosane Coelho	
FGV		Ciro	
FGV		Maurício Costa	
FGV		Luis Eduardo	
FGV		Carlos Xavier	

### NOTAS:

Em 18/01/2012 foi realizada *Conference Call* entre **ANA** e **FGV**, com vistas a tratar dos comentários enviados pela **ANA** sobre o Produto 4. Além deste ponto, foram também tratados assuntos relacionados à organização dos trabalhos e à forma de atuação de Maurício Costa e Luis Eduardo no projeto e outros assuntos.

A reunião se deu conforme os comentários a seguir:

- Inicialmente, a equipe da **FGV** afirmou que está desenvolvendo material para alinhamento de expectativas quanto detalhamento do que será entregue em cada produto.

- Maurício Costa foi apresentado à **ANA**, e pediu à Gabriela que enviasse as informações já desenvolvidas pela **ANA**, relativas ao Plano de Conta e demais documentos relevantes atinentes ao tema contabilidade. Este esclareceu que os eventuais arquivos já existentes servirão de insumo para alinhamento dos trabalhos.
- Quanto aos comentários da **ANA** sobre o referido Produto, Eduardo Saraiva comenta que, no geral, os comentários da **ANA** são pertinentes, e serão considerados e atendidos.
- Em seguida, esclareceu que a transposição é semelhante a linhas de transmissão, não há assimetria de informações (ou é bem baixa) no consumidor final. Nesta analogia há duas situações: transmissão e distribuição.
- Eduardo esclareceu que o objeto final da regulação é o trato com o usuário, consumidor final. Existe também o viés regulador, regulado o usuário em termos, é problema com o regulado. A reguladora entra atuando quando o usuário reclamar.
- Sobre o momento, elucidou que não é o momento de se tratar de normas, e indagou sobre a possibilidade de transferir, em comum acordo, para momento posterior. Esclareceu ainda, que a irrigação (Produto 4) não teve um produto preliminar, com as etapas de discussão e decisão, e que será desenvolvida nova versão do Produto 4, assim como acordado no Produto 5.
- Clarificou ainda, que a entidade operadora da transposição pode variar em cenário para uso apenas no estudo tarifário. No BDI estão incorporados os custos administrativos da operadora, resultado (lucro) o risco do negócio. Isto se deve ao fato de que se deve atentar para três taxas de desconto. Para o caso de autarquia, será utilizada a metodologia WACC (custo de capital balanceado), para o caso de operação mista, como seria se a Chesf fosse a operadora, WACC 2, para o caso de um ente privado, seja concessão ou PPP, WACC 3. Necessariamente WACC 2 é menor que WACC 3 e WACC 1 é menor que WACC 2, pois o privado possui mais restrições e dificuldades, o que se consubstancia em um risco maior, que se reflete na taxa de desconto a ser utilizada nos cálculos.

- Sobre o item 2, Eduardo Saraiva comentou que a **ANA** pede seis cenários, varrendo assim todas as possibilidades. Ele entende é necessário explorar as fronteiras de risco nestas três situações de risco apenas.
- Carlos Motta afirmou que seus comentários foram no sentido de esclarecer que alguns cenários podem se sobrepor. Caso isto ocorra, há diferença na regulação? Para cada uma das possibilidades, de que forma a **ANA** poderá atuar?
- Eduardo Saraiva sugere que seja tratada a questão em dois grandes grupos: empresas de direito privado e empresas de direito público.
- Maurício Costa afirmou que esta divisão pode se dar no âmbito da contabilidade, e que as diferenças se dariam na operação.
- Carlos Motta esclarece que esperava esclarecer quais são as exigências documentais, as atividades regulatórias, que cenários (PISF). O que muda para que a **ANA** possa regular em cada um dos cenários.
- Eduardo Saraiva esclarece que não se pode abarcar todas os cenários possíveis, e que a **ANA** pode determinar como deve se dar o processo.
- Joisa Dutra definiu a abordagem de realizar escolhas, principais linhas e, caso a situação se encaminhe para um cenário não explorado, é um caso a ser analisado.
- Eduardo Saraiva discorreu sobre o arranjo societário proposto pelo Banco Mundial (Consórcio), e sobre o modelo em que a CHESF como operadora. Neste caso, a **ANA**, como regulador, e a empresa privada, instrumentalizar o processo.
- Joisa Dutra esclareceu que o que a **ANA** pretende, segundo seu entendimento, é de um documento que lhe dê conforto, que a proteja, seja qual for o cenário.
- Eduardo Saraiva afirmou que se a situação se encaminhar para um quadro que fuja da situação atual, não será razoável abrir o leque indefinidamente. Será possível inserir no produto algumas considerações, no sentido de uma linha de condução, contendo

aspectos aos quais a **ANA** deve estar atenta, sem proposição de normas para cada caso etc.

- Carlos Motta afirmou que espera uma discussão mais ampla na abertura do Produto.
- Eduardo Saraiva afirmou que a equipe irá discutir, avançar no desenvolvimento de uma discussão mais ampla, com os impactos, para, em seguida, delinear o caminho.
- Como exemplo de discussão a ser travada, Eduardo Saraiva citou a cobrança pode se dar em função da população, aos custos efetivos, divisão igualitária pelos quatro estados? Por população atendida por água tratada é um critério socialmente mais justo? São arestas políticas a serem consideradas. Pernambuco recolhe ICMS da geração de energia, e a sua população é maior. Em que o novo modelo proposto é diferente do modelo de 2005? Naquela modelagem foi apresentada metodologia de critério de rateio entre três modalidades, ou critérios. Uma parte fixa, como a estrutura necessária para que o recurso hídrico esteja à disposição, o que se chama de segurança hídrica. Esta parte é devida mesmo sem que seja bombeada a água. A segunda parte é pelo uso efetivo da água. Nela são imputados os custos e despesas resultantes da efetiva utilização dos recursos hídricos. A composição mais relevante é a energia elétrica necessária ao bombeamento. A terceira parte incide sobre uma eventual quantidade adicional, quando solicitada, caso haja a possibilidade de atendimento.
- Eduardo Saraiva esclareceu ainda que, embora a ênfase do projeto seja econômico financeira, se baseia (ou deveria se basear) em projetos de engenharia. Para tal é conveniente que a equipe da **FGV** tenha acesso aos projetos de engenharia (básico e executivo). A utilização adequada de reservatórios ao longo do canal pode resultar em redução significativa nos custos do projeto, na otimização dos recursos, pode ser bombeada água durante o período noturno, com tarifas menores etc.
- Quanto à periodicidade recomendada para revisão da tarifa, Eduardo Saraiva, afirma que não deve ser inferior a um ano.
- Ainda outro ponto foi levantado por Eduardo Saraiva, é considerado socialmente justo uma mesma tarifa de água bruta para todo o nordeste setentrional? Não nos furtamos a

essas questões, no estudo tarifário, mas é necessário observar as implicações políticas de cada situação.

- Carlos Motta afirma que o projeto deve seguir com o desenvolvimento dos trabalhos com a melhor informação disponível. Se o grupo de trabalho tiver acesso a todas as informações, é a condição ideal, caso contrário, será realizado o melhor possível com as informações existentes.
  
- Ao fim da reunião, foi acordada nova reunião, em data provável de 27/01/2012, a ser confirmada.