



REVISÃO DE NORMA SOBRE PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE PENALIDADES AOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Igor Medeiros da Silva⁽¹⁾

Graduado em Direito pela Universidade Paulista – UNIP, Mestre em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde. Habilitado pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Regulador da Carreira Regulação de Serviços Públicos da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa. Atua na área de regulação dos serviços de saneamento básico desde 2010.

Jarbas Fernando da Silva⁽²⁾

Bacharel em Comunicação Social, Publicidade, Propaganda e Marketing. Especialista em Direito Administrativo com Ênfase em Gestão Pública. Regulador da Carreira Regulação de Serviços Públicos da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa. Atua na área de regulação dos serviços de saneamento básico desde 2011.

Leandro Antonio Dinis de Oliveira⁽³⁾

Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília (Profáguas/ANA/UnB). Especialista em Saneamento Ambiental e em Engenharia de Sistemas de Informação. Graduado em Ciências Farmacêuticas pela Universidade de Brasília (UnB). Regulador de Serviços Públicos na Agência Reguladora de Águas e Saneamento Básico do Distrito Federal. Atualmente atua como Coordenador de Regulação e Outorga da Superintendência de Abastecimento de Água e de Esgoto da Agência.

Rafael Machado Mello⁽⁴⁾

Graduado em Biologia, pelo Centro Universitário de Brasília (2004) e Mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília. Trabalhou na Concessionária de Abastecimento e Saneamento do DF (CAESB) e desde 2005 na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (ADASA), ocupando diversos cargos, Superintendente de Recursos Hídricos de 2012 a 2019. Atualmente ocupa o cargo de Superintendente de Abastecimento de Água e Esgoto da ADASA.

Endereço⁽¹⁾: SAIN Estação Rodoferroviária de Brasília, S/N - Ala Norte – Brasília – Zona Industrial – Distrito Federal – CEP: 70631-900 - Brasil - Tel: +55 (61) 3961-5034 – e-mail: igor.silva@adasa.df.gov.br

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar a proposta de revisão da Resolução Adasa nº 3, de 13 abril de 2012, que disciplina os procedimentos a serem observados pelo prestador de serviços públicos na aplicação de penalidades e instauração de processos aos usuários de água e de esgotamento sanitário. A intervenção regulatória objetivou diminuir a divergência entre o resultado dos julgamentos realizados pelo prestador e a Adasa, que atua como terceira ou última instância recursal administrativa e, também, aprimorar alguns pontos de forma a tornar o processo mais célere, prevendo outras circunstâncias agravantes e atenuantes, reformular o critério de definição pecuniária da multa, que tem hoje por base a tarifa mínima. Visando diminuir a discricionariedade da aplicação dos fatores de multiplicação, foi proposta nova metodologia de cálculo das multas com a definição de um fator de multiplicação fixo, baseado no fator de multiplicação mínimo, além da criação de um o fator de consumo proporcional ao consumo médio do usuário, de forma a majorar as multas a partir do consumo. As alterações propostas resultaram em norma mais célere e objetiva que possibilitara maior transparência ao processo de aplicação de penalidades, resguardando os direitos dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgoto.

PALAVRAS-CHAVE: Penalidades, Usuários, Prestador de Serviços.

INTRODUÇÃO

A Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF foi criada em 16 de junho de 2004, pela Lei Distrital nº 3.365/2004 e alterada pela Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, que ampliou suas competências, passando a se chamar Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA. Tem como missão institucional a regulação dos usos das águas e dos serviços públicos desse ente federado, com o intuito de promover a gestão sustentável dos recursos hídricos e a qualidade dos serviços de energia e saneamento básico em benefício de sua sociedade (ADASA, 2006).

Em 23 de fevereiro de 2006, foi celebrado o Contrato de Concessão nº 001/2006 - ADASA entre a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA e a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB. Esse contrato regula a exploração dos serviços público de saneamento básico, em especial o serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, objeto da concessão de que é titular a Caesb, para toda a área do Distrito Federal, consoante o que estabelece a Lei Distrital n.º 2.954, de 22 de abril de 2002 (DISTRITO FEDERAL, 2017).

Com a publicação da Resolução Adasa n.º 14, de 27 de outubro de 2011, que estabelece as condições da prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Distrito Federal, tornou-se necessária a elaboração de norma específica estabelecendo procedimentos administrativos para correção de irregularidades praticadas por usuários ou a aplicação de sanções a estes, que devem ser observados pelo prestador de serviços e os usuários. Para esse fim, a Adasa editou a Resolução Adasa n.º 3/2012. (BRASIL, 2007).

Desde então, a Adasa, atuando com última instância administrativa, já analisou mais de 100 (cem) processos de Recursos de Revisão e, nesse ínterim, identificou oportunidades de melhorias e aperfeiçoamento dos procedimentos, instrução e condução processual e outros pontos.

OBJETIVOS

O objetivo geral da revisão foi o incremento da eficiência e da celeridade processual, possibilitando que as respectivas demandas sejam solucionadas em estrita observância ao devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

O trabalho teve, ainda como objetivos específicos:

- Melhorar os procedimentos previstos na aplicação das penalidades;
- Diminuir a discricionariedade de cálculo das multas aplicadas pelo prestador.

METODOLOGIA

(i) Melhoria dos procedimentos previstos na aplicação das penalidades

Foi realizado levantamento junto às agências reguladoras quanto à existência de normas de regulação disciplinando procedimentos para aplicação de multas pelo prestador dos serviços por infrações praticadas pelos usuários, a saber:

- A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;
- Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ;
- Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP;
- Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE;
- Agência Reguladora do Paraná – AGEPAR; e
- Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA.

Foram, posteriormente, coletadas sugestões de melhorias junto à prestadora de serviços (Caesb), aos usuários dos serviços e a ouvidoria da Adasa por meio de processo de consulta e audiência pública.

(ii) Diminuição da discricionariedade de cálculo das multas aplicadas pelo prestador

Os valores atuais das multas por infrações cometidas pelos usuários foram calculados utilizando-se a fórmula estabelecida no art. 141, §2º, da Resolução nº 14/2011, sendo:

$$\text{Valor da Multa Atual: FM X VB} \quad (1)$$

onde,

FM: Fator de multiplicação da respectiva infração;

VB: Valor da parte variável da tarifa de água correspondente a 7m³ da categoria em que se enquadra a unidade usuária, sendo utilizados os valores do período de 01/06/2021 a 31/08/2022.

A proposta de alteração da fórmula de cálculo das multas visa definir de forma mais objetiva a aplicação de fator único de multiplicação (gravidade), bem como considerar as faixas de consumo de cada categoria de usuário.

Os valores de multas propostos foram calculados da seguinte forma:

$$\text{Valor da Multa Proposto: FM X VB X FC} \quad (2)$$

onde,

FM: Fator de multiplicação, correspondente a gravidade de cada infração;

VB: Valor da parte variável da tarifa de água correspondente a 7m³ da categoria em que se enquadra a unidade usuária;

FC: Fator de consumo, relacionado à faixa do consumo médio do usuário apurado nos últimos 12 (doze) meses da data de emissão do Termo de Ocorrência de Irregularidade – TOI.

RESULTADOS OBTIDOS

(i) Melhoria dos procedimentos previstos na aplicação das penalidades

O resultado do levantamento de normas de aplicação de penalidades demonstrou que:

- Não existe um normativo específico que disciplina os procedimentos de aplicação de penalidades aos usuários, sendo o assunto geralmente tratado no âmbito das resoluções de condições gerais da prestação do serviço de abastecimento de água e esgoto;
- Não observância aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;
- Foco no ressarcimento das despesas geradas pela conduta lesiva;
- Definição das infrações e/ou formas de ressarcimento;
- Emissão de Termo de Ocorrência de Irregularidade - TOI ou Notificação de Irregularidade (NI), quando da ação ou omissão lesiva;
- Após TOI ou NI prazo de 10 (dez) a 15 (quinze) dias para usuário recorrer;
- Notificação por Aviso de Recebimento (AR), quando o usuário ausente ou se recusa a assinar o TOI ou NI; e
- Da decisão do prestador cabe recurso à Agência Reguladora;

A partir do estudo comparativo realizados e das contribuições dos principais atores envolvidos no processo de aplicação de penalidades foram propostas as melhorias na norma.

Os direitos e deveres dos usuários foram considerados nas ações de fiscalização, de forma a serem assegurados não somente nas fases do processo administrativo, mas também nas fases anteriores relacionadas a fiscalização da unidade usuária. Foi incluído o direito do usuário de solicitar prorrogação de prazo para corrigir a irregularidade, quando possível e o dever do usuário de manter seus dados cadastrais e de correspondências atualizados.

Em relação aos procedimentos de fiscalização, foi inserida a possibilidade do usuário, quando possível e uma vez concedido pelo prestador, solicitar prazo adicional para corrigir a irregularidade, bem como os

encaminhamentos previstos do Termo de Ocorrência de Irregularidade – TOI, quando atendidas ou não as determinações, resultando em arquivamento do TOI ou a autuação do processo administrativo e seu regular processamento, respectivamente.

Nos dispositivos referentes a notificação e das demais intimações, houve melhoria e ajustes de incisos duplicados e foi inserida a possibilidade de o usuário apresentar a defesa por qualquer outro meio que venha a ser disponibilizado e não somente realizar a entrega de forma presencial.

Em relação a defesa do usuário, passou a ser possível a elaboração por escrito ou por outro meio disponibilizado pelo prestador, tal como o formato digital. O prazo para apresentação da defesa foi aumentado de 10 (dez) para (15) dias, após a notificação do processo administrativo pelo usuário.

Em relação ao julgamento e a aplicação da sanção, procedeu-se com a redução da circunstância agravante de o dobro (100%) para a metade (50%). Também foram redefinidas e criadas outras circunstâncias atenuantes, cujos percentuais de aplicação foram majorados de 33% para 50%.

Foi retirada a circunstância de "baixo grau de instrução" e readequada a "correção de irregularidade no prazo estabelecido no Termo de Ocorrência de Irregularidade" para "até a data da apresentação da defesa", optou-se por manter a atenuante de “existência de domicílio de baixa renda” e incluídas a atenuantes de “adimplência financeira com o prestador” e “reduzida capacidade de pagamento ou de faturamento”. A partir de agora a análise das circunstâncias atenuantes é realizada de forma objetiva. Por fim, a decisão administrativa da defesa deve informar ao usuário que o recurso deve ser direcionado a Comissão de análise do prestador de serviços.

No que diz respeito ao recurso foi definido um novo prazo para apresentação pelo usuário, que passou de 45 (quarenta e cinco) dias para 30 (trinta) dias a partir de notificação, de forma a guardar a proporcionalidade com o aumento do prazo para a apresentação da defesa. Foi suprimida a etapa de reconsideração da decisão da autoridade que proferiu a decisão inicial, referente a defesa, de forma a contemplar o princípio da celeridade processual, sem comprometer o devido processo legal. Finalmente, a previsão de envio à Adasa de informações complementares quando da análise do recurso de revisão, seja pelo usuário ou o prestador de serviços.

Na Tabela 1 apresenta-se os principais resultados a serem obtidos com a proposta de melhoria nos procedimentos de aplicação de penalidades previstos atualmente na Resolução nº 3/2012.

Tabela 1: Síntese das melhorias propostas nos procedimentos de aplicação de penalidades aos usuários

Proposta	Assunto	Dispositivo	Melhoria a ser obtida
P1	DA EMENTA E DO OBJETO	Ementa e Art. 1º	- Explícita de forma concisa o novo objeto da resolução, ou seja, tipifica as infrações e disciplina os procedimentos a serem observados nos processos administrativos instaurados pelo prestador de serviços para apurar as irregularidades.
P2	DOS DIREITOS E DEVERES	Art. 2º e 3º	- Assegura os direitos dos usuários previstos na resolução no âmbito das ações de fiscalização. O usuário passa a ter o dever de manter os dados cadastrais atualizados.
P3	DA FISCALIZAÇÃO	Art. 4º, Art. 5º, Art. 5-A, Art. 5º-B e Art.5º-C	- Incorpora as infrações e as medidas administrativas previstas na resolução nº 14/2011.
P4	DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO	Art. 6º, Art. 7º, Art. 8º, Art. 9º, Art. 11	- Possibilita ao usuário solicitar prazo adicional para corrigir a irregularidade.
P5	DA NOTIFICAÇÃO	Art. 12, Art. 13	- Possibilita ao usuário apresentar a defesa por qualquer outro meio que venha a ser disponibilizado e não

			somente realizar a entrega de forma presencial.
P6	DA DEFESA	Art. 15, Art. 16 e Art. 17	- Amplia as formas do usuário para elaborar e apresentar sua defesa, tal como formato digital, bem como o prazo para sua apresentação, que passa de 10 (dez) para 15 (quinze) dias.
P7	DO JULGAMENTO E DA APLICAÇÃO DA SANÇÃO	Art. 19, Art. 20, Art. 20-A, Art. 21, Art. 22	- Reduz o percentual da circunstância agravante de reincidência de 100% para 50%. - Altera as circunstâncias atenuantes. - Altera o percentual de aplicação das circunstâncias atenuantes de 33% para 50%. - Define as formas de apuração das circunstâncias atenuantes.
P8	DO RECURSO E DA REVISÃO	Art. 23, Art. 24, Art. 25, Art. 28	- Define novo prazo para o usuário apresentar o Recurso, passando de 45 para 30 dias. - Retira a etapa de reconsideração da decisão da autoridade que proferiu a decisão inicial. O recurso passa a ser direcionado diretamente a Comissão de Análise de Recurso do prestador e as formas para a sua apresentação foram ampliadas.
P9	DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	Art. 31	- Melhora a redação dos dispositivos do art. 31, além da inclusão das condutas de violação de corte e não interligação a rede de esgotamento sanitário entre as possibilidades de aplicação imediata da multa.

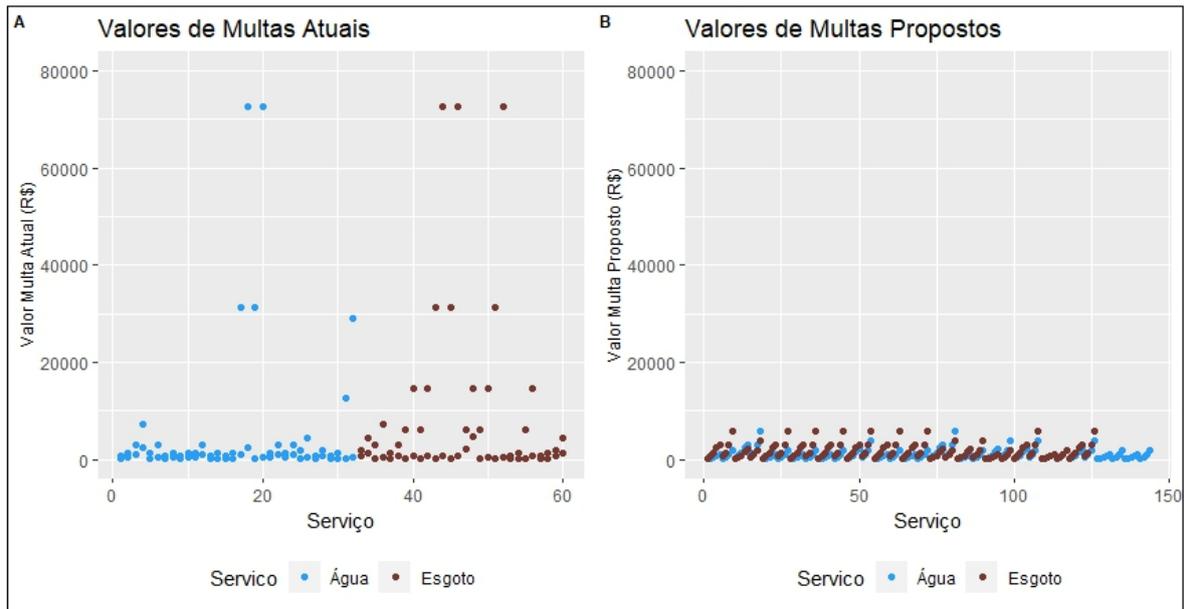
(ii) Diminuição da discricionariedade de cálculo das multas aplicadas pelo prestador

Na Figura 1 mostra-se o comparativo dos valores atuais e propostos das infrações.

Conforme observa-se na Figura 1-A os valores atualmente estabelecidos para as infrações no sistema de abastecimento de água podem variar de R\$ 104 a R\$ 72.750, com mediana de R\$ 902 e média de R\$ \$4.940. Para as infrações no sistema de esgotamento sanitário, as infrações podem variar no valor de R\$ 104 a R\$72.750, com mediana de R\$ 1.455 e média de R\$ 8.348.

Na nova proposta (Figura 1-B), que sugere um valor fixo para o fator de multiplicação, bem como um fator de consumo proporcional ao consumo médio do usuário infrator, a variabilidade das multas diminui com valores máximos de R\$ 5.820 para água e esgoto, partindo-se do mesmo valor inicial de R\$ 104, mantendo-se de forma geral a mesma proporção dos valores das multas.

Figura 1 - Comparativo dos valores atuais e propostos das infrações.



Na Tabela 2 apresenta-se comparativo entre os valores mínimos e máximos atuais e propostos por categoria.

Tabela 2: Comparativo entre os valores mínimos e máximos atuais e propostos por categoria

Água	Valor Mínimo Atual	Valor Máximo Atual	Valor Mínimo Proposto	Valor Máximo Proposto
Residencial Padrão	R\$ 104	R\$ 31.290	R\$ 104	R\$ 3.129
Não Residencial	R\$ 242	R\$ 72.750	R\$ 243,00	R\$ 5.820
Esgoto	Valor Mínimo Atual	Valor Máximo Atual	Valor Mínimo Proposto	Valor Máximo Proposto
Residencial Padrão	R\$ 104	R\$ 31.290	R\$ 104	R\$ 3.129
Não Residencial	R\$ 242	R\$ 72.750	R\$ 243	R\$ 5.820

(iii) Definição das infrações e os fatores de multiplicação.

Na Tabela 2 mostra-se as infrações dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e seus respectivos fatores de multiplicação.

Tabela 2: Infrações Referentes aos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário

INFRAÇÕES DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	Fator de Multiplicação
1. Retirada ou inversão de hidrômetros.	5
2. Emprego de ejetores ou bombas de sucção diretamente ligados ao ramal predial.	15
3. Uso de dispositivo que prejudique o abastecimento de água ou a medição do consumo, especialmente quando instalado no alimentador predial ou não previsto no padrão de ligação.	5
4. Uso de dispositivos ou equipamentos intercalados no alimentador predial que prejudiquem o abastecimento público de água, a medição do consumo ou o funcionamento do hidrômetro.	5
5. Impedir a realização da leitura ou o acesso ao hidrômetro para vistoria, manutenção ou substituição.	5
6. Impedir o acesso ao hidrômetro para a suspensão do fornecimento de água.	10
7. Intervenção indevida no ramal predial.	10
8. Impedir o acesso dos agentes do prestador de serviços às instalações hidrossanitárias para a realização da inspeção.	5



9. Não cumprimento das determinações, por escrito, do pessoal autorizado para fazer a inspeção nas instalações prediais de água.	5
10. Intervenção e/ou utilização de hidrantes para fins não autorizados.	15
11. Intervenção indevida nas redes públicas de água.	5
12. Interligação de outras fontes de abastecimento à instalação hidráulica predial alimentada pela rede pública de distribuição de água.	10
13. Revenda ou abastecimento de água a terceiros.	10
14. Violação ou utilização de equipamentos que prejudiquem ou interfiram no funcionamento do hidrômetro.	5
15. Violação de selos e de lacres do hidrômetro.	10
16. Violação do corte.	5
17. Construção sobre as redes públicas de água.	5
INFRAÇÕES AO SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	
1. Ligações clandestinas à rede pública de esgoto.	15
2. Construções sobre redes públicas de esgotos.	10
3. Despejo de águas pluviais diretamente na rede coletora de esgotos sanitários ou indiretamente por meio das instalações prediais de esgoto sanitário.	15
4. Despejo de esgotos nos logradouros, nas instalações prediais de águas pluviais e em galerias de águas pluviais.	15
5. Lançamentos indevidos de óleos e gorduras na rede pública.	15
6. Lançamentos não autorizados de resíduos com características não domésticas.	15
7. Uso não autorizado do Sistema de Esgotamento Sanitário.	15
8. Interconexões das instalações de água e esgotos.	15
9. Mau uso das instalações da unidade usuária com danos ao ramal e à rede pública.	10
10. Intervenção indevida nas redes públicas de esgotos sanitários.	10
11. Não cumprimento das determinações, por escrito, do pessoal autorizado para fazer a inspeção das instalações internas de esgoto.	5
12. Lançamento de materiais que causem obstrução ou interferência no sistema de esgotamento.	15
13. Impedir o acesso dos agentes do prestador de serviços às instalações hidrossanitárias para a realização da inspeção.	5
14. Recusa do usuário em conectar sua edificação a rede de esgoto disponível.	15
15. Lançamento de esgotos gerados pela utilização de água proveniente de poços, de captação em manancial superficial ou de aproveitamento de água não potável na rede coletora de esgotos, sem a celebração de contrato específico.	15
16. Despejo de resíduos oriundos de limpeza de fossas ou de caixas de gordura nas redes coletoras de esgotos ou redes de águas pluviais	15

(iv) Definição dos Fatores de Consumo por Categoria.

Na Tabela 3 mostra-se os fatores de consumo por categoria

Tabela 3: Fatores de Consumo

Categoria	Consumo Médio	Fator de Consumo (FC)
Residencial Padrão	0 a 7	1
	8 a 13	2
	14 a 20	4
	21 a 30	8
	31 a 45	10
	Acima de 45	12



Não Residencial	0 a 4	1
	5 a 7	2
	8 a 10	4
	11 a 40	8
	Acima de 40	10

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

A proposta de melhoria da Resolução nº 3/2012 relativa aos procedimentos de aplicação de penalidades aos usuários dos serviços de água e esgoto do Distrito Federal possibilitará melhor instrução processual por parte do prestador de serviços, o que garantirá observância dos direitos e deveres dos usuários.

Foram ainda incluídas a possibilidade de o usuário solicitar prazo adicional para corrigir a irregularidade, a possibilidade de apresentação de defesa e recurso de forma escrita ou eletrônica, a definição dos fatores agravantes e atenuantes, de forma mais precisa, a previsão de envio à Adasa de informações adicionais pelos usuários e Caesb para julgamento dos recursos de revisão, visando tornar o processo mais célere e transparente.

Em relação aos valores das multas aplicadas aos usuários, foi incluído no cálculo fator de consumo proporcional ao consumo médio do usuário, de forma a majorar as multas a partir do consumo, tendo em vista que a gravidade do dano da infração e a capacidade de pagamento do usuário estão relacionadas ao volume de água consumido.

Por fim, após efetivado o devido controle social da proposta, por meio da realização da Consulta e Audiência Pública, quando todas as contribuições oferecidas foram devidamente analisadas e respondidas, foi editada a Resolução nº 21, de 15 de junho de 2023, efetivando todas as alterações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO. **Contrato de Concessão n. 001/2006**. Brasília: ADASA, 2006. Disponível em: <https://www.adasa.df.gov.br/areas-de-atuacao/abastecimento-de-agua-e-esgoto>. Acesso em: 12 mai. 2023.
2. AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO. **Plano de Exploração dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**. Brasília: ADASA, 2022. Disponível em: <https://www.adasa.df.gov.br/regulacao-sae/plano-distrital-de-saneamento-basico>. Acesso em: 12 mai. 2023.
3. BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm. Acesso em: 12 mai. 2023.
4. DISTRITO FEDERAL. **Plano Distrital de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PDSB)**. Brasília: GDF, 2017. a. Disponível em: <http://www.adasa.df.gov.br/plano-distrital-de-saneamento-basico-e-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos>. Acesso em: 12 mai. 2023.