

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº164/2023/DIREC
Documento nº 02500.059448/2023-29

Assunto: Deliberação sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR) e meio de participação social referente à minuta de resolução da Norma de Referência sobre condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

1. Descrição do Objeto

Trago a deliberação deste Colegiado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório e a modalidade de participação social acerca da minuta de Resolução da Norma de Referência sobre condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento.

2. Antecedentes

Com base nos aspectos legais acerca do saneamento e as atribuições conferidas à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico com o advento da Lei nº 14.026/2020, que atualizou a antiga Lei nº 11.445, de 2007, e alterou a Lei nº 9.984, de 2000, tem-se que:

“Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

(...)

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico (grifo nosso).

(...)

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios

da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;
(...)

*§ 7º No exercício das competências a que se refere este artigo, a ANA zelará **pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços**, observado o disposto no inciso IV do § 3º deste artigo.”*

Ainda no que se refere à legislação, tem-se adicionalmente o Art. 23, da mesma lei, que determina:

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
(...)

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
(...)

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento

Os dispositivos legais acima descritos demonstram que espera-se que as ERIs adotem as diretrizes emanadas das Normas de Referência publicadas pela ANA, dentre as quais, a Norma de Referência objeto deste relato que se refere às condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança. Com isso, deseja-se ter a padronização na prestação dos serviços, estabelecendo direitos e deveres e a minimização de interpretações diferentes sobre o tema.

Nesse sentido, no dia 29 de maio de 2023, durante a 877ª Reunião Deliberativa Ordinária, esta DIREC aprovou por unanimidade a conveniência e oportunidade de abertura de processo regulatório sobre o tema em questão e a área técnica começou a se debruçar sobre o assunto.

3. Informações no processo

Por meio do Aviso de Tomada de Subsídios nº 3/2023, publicado no Diário Oficial da União, no dia 9 de maio de 2023, foi aberto procedimento para “colher contribuições da sociedade à confecção de Norma de Referência que tratará das condições gerais para prestação

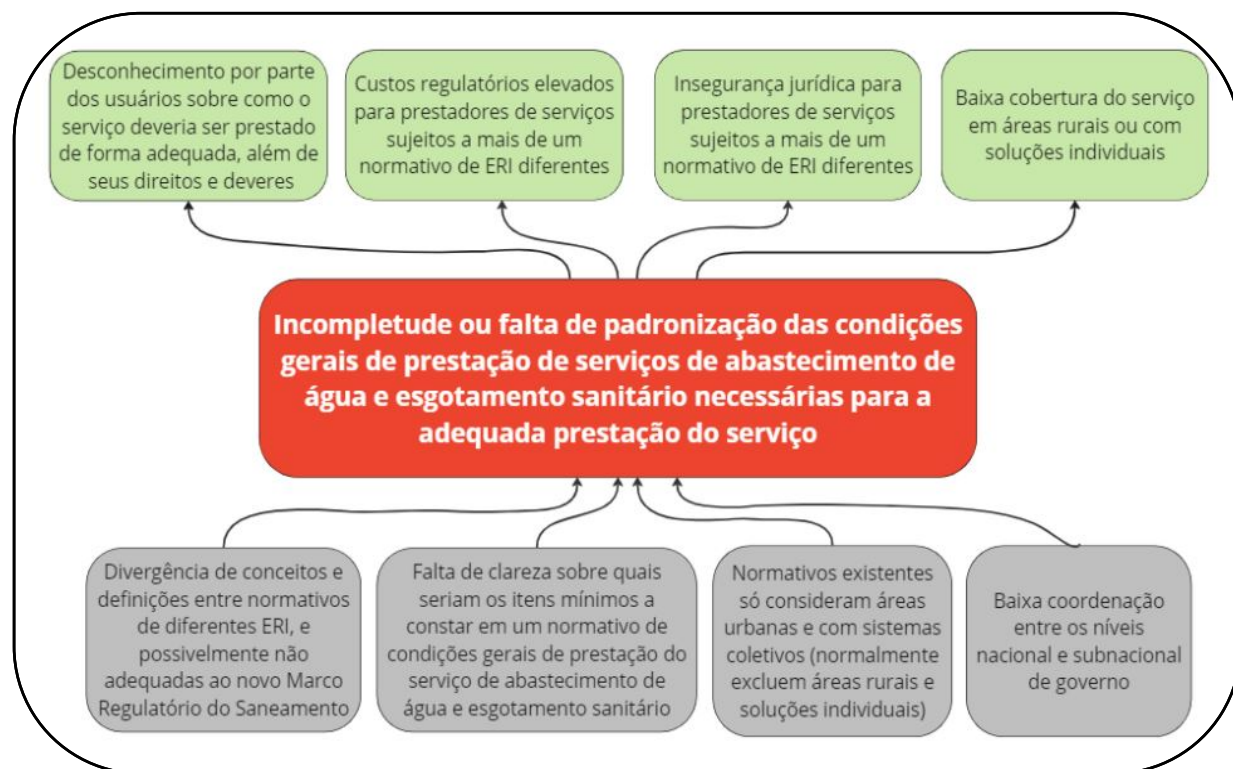


dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Na sequência, a área técnica apresentou o Relatório nº 7/2023/COAES/SSB (02500.033436/2023-74) que trata da análise das contribuições recebidas. Neste documento, a SSB afirma que receberam durante a Tomada de Subsídios 942 contribuições de 32 participantes diferentes. De forma geral, as opiniões recebidas convergiram com a percepção da relevância do tema. Alguns pontos receberam maior atenção do público, tais como, questões relacionadas a medição, interrupção dos serviços, cadastro dos usuários, cobrança, religação e restabelecimento dos serviços e responsabilidades dos prestadores e dos usuários. Além disso, 85% dos participantes concordaram com a proposta de problema regulatório “incompletude ou heterogeneidade das condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário necessárias para a adequada prestação do serviço”. A Nota Técnica segue descrevendo o resultado da Tomada de Subsídios item a item, demonstrando quais foram os mais indicados de serem tratados no âmbito da NR, bem como auxiliando a moldar o AIR a ser construído.

4. Análise de Impacto Regulatório

A área técnica apensou ao processo o Relatório de Análise de Impacto Regulatório, sob Documento nº 02500.054622/2023-47 (02500.054622/2023), que se inicia contextualizando a questão e afirmando que, no Brasil, não há definição objetiva do que seria um serviço de saneamento de qualidade, com padrões mínimos que atendam às necessidades da população e que definam direitos e deveres, cabendo à cada Entidade Reguladora Infranacional (ERI) definir seu próprio rol de regulamentos, criando um arcabouço normativo disperso, heterogêneo e desarmonizado. Essa falta de clareza e de um ambiente equilibrado e homogêneo tem como consequência insegurança jurídica, elevados custos de transação, baixa eficiência do setor e entrega de serviços de baixa qualidade. Houve, ao longo dos anos, tentativa de se criar marcos que servissem de referência para o setor, com o objetivo de definir e disciplinar critérios a serem aplicados no setor. Essas iniciativas, de acordo com levantamento da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), resultaram em 160 normas vigentes, que disciplinavam as condições dos serviços, sendo 61 em ERIs estaduais, 68 em intermunicipais e 31 em municipais. Dessa forma, o problema regulatório identificado pela área técnica foi **“incompletude ou falta de padronização das condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário necessárias para a adequada prestação do serviço”**. Com esse ponto de partida, criou-se a árvore de problemas que apresento abaixo:





A área técnica prosseguiu o AIR com a identificação dos atores envolvidos, que são: os usuários, o titular, o prestador, as ERIs, os governos estaduais e a própria ANA. E, a seguir, passou a expor as possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório, que se distinguem entre si pela inserção de “blocos” de requisitos a serem considerados na NR. A primeira opção é a da não-ação, ou seja, não editar nenhuma NR para regular o problema. A alternativa 2 sugere um conjunto mínimo de requisitos, que devem constar nos normativos a serem elaborados pelas ERIs, quais sejam:

Alternativa 2

- requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- medição, faturamento e cobrança de serviços;
- padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento

A alternativa 3, com uma abordagem intermediária, utiliza o mesmo conjunto mínimo definido na alternativa 2 e acrescenta itens destacados como importantes durante a Tomada de Subsídio:



Alternativa 3

Alternativa 2 acrescida de:

- Ligações;
- Loteamentos e condomínios;
- Interrupção dos serviços;
- Cadastro dos usuários;
- Religação e Restabelecimento;
- Responsabilidades dos usuários;
- Responsabilidades dos prestadores de serviço;
- Prazos para execução dos serviços

Por fim, a alternativa 4 é a mais abrangente de todas, somando as variáveis da alternativa 2 e da alternativa 3, acrescentando, ainda, os seguintes itens:

Alternativa 4

Alternativa 2 e 3 acrescidas de:

- Sistemas alternativos de tratamento;
- Infrações e sanções aos usuários;
- Unidade usuária;
- Contrato de adesão dos usuários;
- Ramal predial de água e esgotos;
- Hidrantes;
- Recomposição de pavimentos;
- Campanhas educativas;
- Ressarcimento de danos

A seguir, a área técnica passou a avaliar os possíveis impactos de cada uma das alternativas no enfrentamento ao problema regulatório. Foi utilizada a metodologia do Processo Analítico Hierárquico, uma análise multicritério que pretende ser abrangente o suficiente para o caso em questão, em especial porque essa metodologia permite comparar o desempenho das diferentes alternativas à luz de diversos critérios. A equipe técnica procedeu então à construção do modelo, estipulando critérios considerados relevantes para a Resolução, quais sejam: conflito entre atores, custo de implementação para a ERI e prestador de serviço, agilidade da resolução de demandas gerais dos usuários, padronização do atendimento ao usuário e respeito. Apresento a seguir um quadro que explicita o detalhamento de cada um desses critérios:



Objetivo	Critério	Descrição
Minimizar a ocorrência de conflitos entre atores relacionados à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Conflitos entre atores	O ato regulatório deve abordar os itens em que possam existir potenciais conflitos entre usuários, prestadores de serviço, titulares e ERI, diminuindo assim a insegurança jurídica. Quanto maior a quantidade de itens abordados nos atos regulatórios, menor será a probabilidade de ocorrência de conflitos entre os atores, e por consequência melhor será a alternativa.
Maximizar a facilidade de adaptação da regulação existente às NR	Custo de implementação	O ato regulatório deve trazer disposições que sejam facilmente incorporadas pelas ERI e prestadores de serviço, diminuindo os custos de implementação por parte desses atores. Quanto menor a quantidade de itens abordados nos atos regulatórios, menor serão os custos para adequação dos atores, e por consequência melhor será a alternativa.
Maximizar a agilidade da resolução de demandas gerais dos usuários	Agilidade de resolução	O ato regulatório deve abordar os itens relacionados às eventuais demandas do usuário em relação à prestação do serviço de água e esgoto, e seu atendimento pelo prestador do serviço. Quanto maior a quantidade de itens abordados nos atos regulatórios, maior será a agilidade na resolução de demandas gerais dos usuários, e por consequência melhor será a alternativa.
Maximizar a padronização da prestação do serviço ao usuário	Padronização do atendimento	O ato regulatório deve buscar padronizar itens que devam ser aplicados a todos os usuários que utilizam os serviços de água e esgotos, independentemente do tipo de usuário, sua localização geográfica ou solução de atendimento existente. Quanto maior a quantidade de itens abordados nos atos regulatórios, maior será a padronização dos atos normativos, e por consequência melhor será a alternativa.



Maximizar o respeito às peculiaridades regionais da regulação e da prestação do serviço	Respeito às peculiaridades regionais	O ato regulatório deve permitir à adequação da regra geral às peculiaridades locais e regionais. Engloba a flexibilidade da NR para permitir ajustes finos ao caso concreto. Quanto menor a quantidade de itens abordados nos atos regulatórios, maior será a probabilidade de que sejam respeitadas as peculiaridades regionais, e por consequência melhor será a alternativa.
---	--------------------------------------	---

Na sequência, foram definidos os “pesos” de cada um dos critérios e, depois, aplicado o procedimento de comparação, avaliando as alternativas par a par. O resultado final apresentou a Alternativa 4 (determinar um conjunto abrangente de requisitos que devam constar nos normativos das ERIs) como a que melhor pontuou. A área técnica passou, então, a avaliar como a Agência e, especialmente, a Superintendência de Saneamento Básico, deve atuar de forma complementar à confecção da NR para garantir que todos os objetivos pretendidos sejam alcançados. Propõe-se:

- a. Elaboração de manual com instruções complementares à NR e orientada para os atores envolvidos;
- b. Promoção de eventos de capacitação;
- c. Realização de plano de comunicação para divulgar a NR.
- d. Criação de programa de suporte à estruturação das atividades a serem desenvolvidas pelas ERIs e titulares;
- e. Elaboração de um sistema de monitoramento ao atendimento da NR.

A área técnica terminou o Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório com a análise dos prováveis riscos que podem comprometer, reduzir ou atrasar a implementação da nova resolução com suas respectivas medidas de mitigação. Por fim, traçou estratégias claras de monitoramento e avaliação da norma, com a definição de indicadores que permitam avaliar a efetividade do instrumento regulatório, conforme quadro abaixo:



Indicador	Elemento a ser mensurado	Formulação
Índice de implementação nas ERIs da norma de referência	Número de entidades reguladoras que implementaram a norma de referência	$[(\text{Número de entidades reguladoras que implementaram a norma}) / (\text{Número total de entidades reguladoras})] \times 100$
Indicador de adesão	Número de contratos novos com condições gerais da prestação dos serviços em conformidade com a norma	$[(\text{Número de contratos (novos ou aditivados) com condições gerais da prestação dos serviços em conformidade com a norma}) / (\text{Número de contratos novos})] \times 100$
Índice de implementação nas demais formas de prestação da norma de referência	Número de titulares que implementaram a norma de referência	$[(\text{Número de titulares que implementaram a norma de referência}) / (\text{Total de titulares})] \times 100$

Apensado aos autos, encontra-se também a Nota Técnica nº 9/2023/COAES/SSB (02500.050408/2023-11) na qual a área técnica solicitava que fosse aberta etapa de consulta interna para colher contribuições dos servidores da ANA sobre a minuta de Resolução e o AIR confeccionado. Tal feito foi autorizado por este Diretor por meio do Despacho nº 704/2023/FS (02500.050948/2023). Ato contínuo, a SSB apresentou a análise das contribuições da consulta interna nº 10/2023, por meio da Nota Técnica nº 10/2023/COAES/SSB (02500.054532/2023-56). Foram recepcionadas 7 contribuições, sendo 1 delas incorporada integralmente à minuta de Resolução, 1 incorporada parcialmente e 5 não foram acatadas. Os documentos que tabulam as contribuições encontram-se anexados à Nota Técnica acima referenciada.

5. Manifestação da ASREG

Por meio da Nota Técnica nº 10/2023/CMARR/ASREG (02500.054958/2023-18) a Assessoria Especial de Qualidade Regulatória analisou a conformidade do AIR aos instrumentos legais que o regulamentam, qual seja, Decreto nº 10.411/2020, e às boas práticas regulatórias, atestando que se cumpriram as exigências previstas. Salientou, contudo, a necessidade de que a minuta de resolução respeite os preceitos previstos no Decreto nº 10.139/2019 no que se refere à data correta de entrada de vigor do ato normativo.

6. Manifestação da Procuradoria - PFA

Por meio do Parecer nº 00013/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, NUP nº 00765.000538/2023-77, a Procuradoria se manifestou pela possibilidade jurídica do ato regulatório, recomendando a alteração da data de entrada em vigor do ato, como explicitado pela ASREG, e alterações de forma na minuta de Resolução. Consta no processo que as solicitações feitas foram devidamente endereçadas e a área técnica anexou nova minuta de resolução ao processo, apensado sob Documento nº 02500.056973/2023.



7. Voto do Relator e recomendação

Pelo exposto, com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas este Diretor é favorável à aprovação do AIR que trouxe a alternativa 4 – Determinar um conjunto abrangente de requisitos que devam constar nos normativos das ERIs – como a opção mais vantajosa.

Por oportuno, solicito que:

- a) seja aberta a Consulta Pública da minuta de Resolução apensada aos autos, por meio do sistema que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico possui para essa finalidade;
- b) a SSB inicie tratativas concretas junto à STI de modo a dar consecução aos passos necessários para recepção, armazenamento e tratamento de dados que serão enviados à ANA por ocasião do cumprimento da NR por parte das ERIs;
- c) a área técnica comece a desenvolver os manuais e guias que devem auxiliar as ERIs a colocar em prática as determinações da NR;
- d) se crie uma estratégia de comunicação junto à ASCOM para que, uma vez aprovada a Resolução, a ANA possa dar ampla divulgação à Norma de Referência; e
- e) haja o devido alinhamento de conceitos, constante na minuta da NR proposta com as demais NRs já publicadas.

Brasília, 16 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)
FILIPE DE MELLO SAMPAIO CUNHA
Diretor

