

**RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº6/2021/OC**  
**Documento nº 02500.057587/2021-56**

**1. Proposta**

A presente proposta trata da **apresentação** para a Diretoria Colegiada – DIREC do relatório de análise de impacto regulatório referente à **proposição** de norma de referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para **avaliação** da prestação, da manutenção e da **operação** de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e a **proposição** de consulta pública, como forma de participação social.

**2. Desenvolvimento do Processo**

O presente processo teve início com planejamento do ato **regulatório**, em abril do corrente<sup>1</sup>, conduzido pelo Grupo de Trabalho de Saneamento, com a **contextualização** de que a **regulação** dos serviços de saneamento básico foi introduzida por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e aprimorada pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Foi ressaltado que o uso de indicadores de desempenho se constitui em uma importante ferramenta para o controle, por parte das **agências** reguladoras infranacionais, das atividades desenvolvidas pelo prestador de serviços, mas que o cenário atual mostra que poucas **agências** têm esse controle regulamentado, e que **não há padronização**. Por outro lado, já existem propostas de padronização de indicadores, além de bons exemplos e práticas internacionais, assim como o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Snis. Nesse cenário, e diante da incumbência atribuída a esta Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA de instituir normas de referência para a **regulação** dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, incluindo **padrões** de qualidade e eficiência na **prestação**, na **manutenção** e na **operação** dos sistemas de saneamento básico, observa-se a importância da elaboração de uma norma e de um manual orientativo, que considere a **experiência** existente e traga a **padronização** necessária para acompanhamento e **avaliação** da prestação dos serviços de saneamento em nível nacional.

Ainda na fase inicial, o problema regulatório foi explorado de forma mais genérica, na perspectiva da má qualidade da **prestação** dos serviços de saneamento básico no País, e que a **ausência** de indicadores e **padrões** dificulta a **superação** desse quadro. Os atores identificados foram: sociedade, meio ambiente, poder concedente, prestador de **serviços**, **agências** reguladoras infranacionais; que nortearam uma listagem de **órgãos** e entidades a serem consultados durante a fase de tomada de **subsídios** para a **elaboração** da Análise de Impacto Regulatório, que foi identificada como **mandatória** e importante para orientar e subsidiar a Agência na tomada de decisão. Por fim, indicou-se a **consulta pública** como forma de

<sup>1</sup> [02500.013383/2021](#) (NOTA TÉCNICA 2/2021/GT SANEAMENTO)



participação a ser utilizada na fase em que se já se dispusesse de uma minuta de norma já elaborada. A proposta foi analisada pela Gerência Geral de Estratégia – GGES que considerou que ela continha os elementos necessários para apreciação da DIREC sobre abertura do processo regulatório<sup>2</sup>, o que ocorreu à ocasião da 831ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada em 26 de abril de 2021<sup>3</sup>.

A Superintendente da Superintendência de Regulação de Serviços (SRS) encaminhou o Relatório da Análise de Impacto Regulatório (AIR)<sup>4</sup>, que apresentou, como um dos anexos, minuta de da Norma de Referência (NR) sobre "Indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes da avaliação do desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário".

O Relatório da AIR seguiu as disposições do Art. 6º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Trago como destaque desse Relatório:

- o problema regulatório foi identificado como **“a baixa qualidade da prestação dos serviços de água e esgoto, observando-se baixo conhecimento sistemático da qualidade dos referidos serviços pelas agências reguladoras infranacionais e dos resultados obtidos pelos prestadores de serviços”**, cuja natureza pode ser enquadrada como falha regulatória e, em alguma medida, falha institucional, uma vez que as agências infranacionais não conseguem realizar a fiscalização e a regulação de forma efetiva, e tem fragilidades de governança e de estrutura técnica.

Dentre as causas, foram destacados a ausência de uma cultura nos prestadores de serviços voltada à eficiência e à eficácia; os baixos investimentos em operação e manutenção; a utilização de tecnologias obsoletas nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; a fiscalização precária e insuficiente da qualidade dos serviços pelos órgãos reguladores, o que levou à indicação de **vazio regulatório referente ao estabelecimento de critérios objetivos para a realização da fiscalização indireta (ausência de indicadores e padrões para avaliação dos serviços)**, como a causa-raiz do problema.

As consequências do problema regulatório também são amplas, indo até degradação ambiental e desigualdade social, passando pela ineficiência da regulação e pela impossibilidade de atender ao planejamento setorial, pela coexistência de vários modelos de contratos e altos custos transacionais, que culminam com a insegurança regulatória.

Os atores impactados pelo problema regulatório são aqueles identificados na fase de planejamento: sociedade, meio ambiente, poder concedente, prestador de serviços, agências reguladoras infranacionais; tendo sido acrescentados os agentes financeiros (privados ou públicos) e estruturadores de projetos (Modelagem de Concessões e PPPs).

<sup>2</sup> [02500.015401/2021](#) (NOTA TÉCNICA 7/2021/GGES)

<sup>3</sup> [02500.016234/2021](#) (DESPACHO 199/2021/SGE)

<sup>4</sup> [02500.055383/2021](#) (RELATÓRIO ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO 1/2021/COAES/SRS)



No contexto da atuação regulatória da ANA no setor de saneamento básico, que se traduz em promover a melhora da qualidade dos serviços e contribuir para a maior segurança jurídica no setor, a proposição de edição de ato normativo tem como objetivo **“melhorar a qualidade da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio da definição de um arcabouço sistemático de avaliação de desempenho com indicadores e padrões de qualidade, que permitam o conhecimento sistemático da qualidade dos referidos serviços pelas agências reguladoras infranacionais e dos resultados obtidos pelos prestadores de serviços.”**

Foram apresentadas as seguintes alternativas regulatórias: inação da Agência, ou seja, manter o *status quo*, permanecendo o cenário atual; (ii) padronização irrestrita dos indicadores e padrões; (iii) padronização de um núcleo de indicadores e padrões, permitindo adaptações às questões regionais e locais e; (iv) padronização regionalizada de indicadores e padrões. Essas alternativas foram avaliadas do ponto de vista dos riscos, dos impactos em alguns dos atores identificados e comparadas de forma qualitativa, identificando-se custos e benefícios a partir dos seguintes critérios: (i) custo de estruturação das agências reguladoras infranacionais e dos prestadores de serviços para o acompanhamento e fiscalização dos indicadores e padrões; (ii) benefício potencial para a saúde pública; (iii) benefício potencial para o meio-ambiente; (iv) benefício para melhoria da qualidade da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e (v) uniformização e padronização dos indicadores de qualidade dos serviços. As alternativas foram também avaliadas, observando o atendimento às diretrizes trazidas pelo Art. 4-A, parágrafo 3º da Lei 9.984/2000: (vi) promoção da prestação adequada dos serviços; (vii). estímulo à livre concorrência e à competitividade; (viii) estímulo à regionalização e à cooperação entre os entes federativos; (ix) possibilidade de adaptação às peculiaridades locais e regionais; (x) definição de parâmetros para cumprimento das metas e atendimento aos padrões de qualidade; (xi) estímulo à eficiência e à sustentabilidade econômica na prestação dos serviços; e (xii) promoção da prestação concomitante dos serviços de água e esgoto. Por último, foi acrescido um critério relativo ao alcance dos objetivos do marco regulatório.

A alternativa que se mostrou mais aderente aos critérios de avaliação foi a que propõe a **padronização de um núcleo de indicadores e padrões, permitindo adaptações às questões regionais e locais**. Assim, para elaboração da proposta de normativo, foram levantados indicadores utilizados nacional e internacionalmente, o que, acrescido das contribuições recebidas por meio de reuniões realizadas com os diversos atores, levou à consolidação de uma lista com 36 (trinta e seis) indicadores, que se agrupam da seguinte forma: 9 (nove) indicadores de Nível de Serviço, para avaliar as dimensões de acesso aos serviços e de qualidade dos serviços prestados ao cidadão; 12 (doze) indicadores de Eficiência e Sustentabilidade, para avaliar as dimensões de eficiência operacional, sustentabilidade ambiental e sustentabilidade econômica do prestador de serviços; e 15 (quinze) indicadores de Contexto, para auxiliar a interpretação dos indicadores de nível de serviço e dos indicadores de eficiência e sustentabilidade, não sendo, no entanto, exaustivos.



A proposta de normativo agrega, ainda, padrões de referência; diretrizes para o estabelecimento de metas de desempenho; padronização da coleta, apuração, periodicidade, verificação da conformidade das informações primárias, cálculo e avaliação dos indicadores; e relatório da avaliação do desempenho da prestação dos serviços. Esse conjunto compõe, assim, o arcabouço da avaliação de desempenho da prestação dos serviços.

Foram apresentados, também, estratégias de implementação e procedimento de monitoramento da alternativa escolhida, que constituem uma gama de ações que vão desde a divulgação da norma, incluindo a elaboração de um manual, passando por ações de capacitação, ações conjuntas para estabelecimento de metas, acompanhamento das publicações nas normas pelas reguladoras infranacionais, até elaboração de relatório com um conjunto de indicadores, para verificação do alcance da implementação da norma.

Quanto à estratégia de fiscalização, não foi proposta ação específica, uma vez que consta na Agenda Regulatória da ANA a edição de uma norma que disciplinará a comprovação do atendimento do conjunto de normas a serem editadas.

Ao Relatório de Análise de Impacto Regulatório foram anexados textos referentes à consolidação das reuniões de tomada de subsídios, ao processo de definição da proposta de indicadores, ao processo de definição da proposta de padrões de referência, além da minuta de norma de referência.

A área técnica propõe, como encaminhamento, a análise da AIR e da minuta da Norma de Referência pela Diretoria Colegiada e a realização de consulta pública pelo período de 45 dias.

A Gerência Geral de Estratégia e Assessoria Especial de Metodologia e Avaliação avaliaram que a proposta está alinhada às competências desta Agência e ao seu Planejamento Estratégico e que apresenta informações suficientes acerca do problema regulatório e das alternativas de solução para apreciação pela Diretoria Colegiada<sup>5</sup>.

### **3. Do encaminhamento para deliberação da Diretoria Colegiada**

A Secretaria Geral distribuiu o presente processo para este Diretor para fins de relatoria<sup>6</sup>, nos termos do Regimento Interno da ANA, e, conforme sorteio realizado em 20 de agosto de 2021, considerando a necessidade de acompanhamento prévio da Agenda Regulatória, e em atendimento ao disposto no art. 5º da Resolução ANA nº 38, de 14 de setembro de 2020, que trata sobre os procedimentos para organização e funcionamento das Reuniões deliberativas da Diretoria Colegiada.

### **4. Embasamento legal**

A fundamentação legal para a proposição de elaboração do normativo está disposta nos Artigos 10-A, Inciso I; 23, Incisos I e VII da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

<sup>5</sup> [02500.056182/2021](https://www.ana.gov.br/relatorio/02501.001161/2021/001161-38-001) (NOTA TÉCNICA CONJUNTA 1/2021/GGES)

<sup>6</sup> [02500.052322/2021](https://www.ana.gov.br/relatorio/02501.001161/2021/001161-38-001) (DESPACHO 637/2021/SGE)



No artigo 4º-A, parágrafo 1º, Inciso I, da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. No Art. 6º, parágrafos 3º e 4º, da Lei nº 13.848, de 25 de julho de 2019.

## 5. Da análise da Procuradoria Federal Especializada Junto à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

A Procuradoria Federal manifestou-se pela possibilidade jurídica da edição do ato normativo submetido à análise, indicando a necessidade de ajustes de forma e a necessidade de aprovação da Diretoria Colegiada<sup>7</sup>.

## 6. Voto do Relator e recomendação:

Com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas, considerando que as informações e os atos administrativos produzidos estão revestidos pela responsabilidade funcional dos servidores que as prestaram ou os praticaram, este Diretor é **favorável** i) à aprovação da Análise de Impacto Regulatório referente à proposição de norma de referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e ii) à submissão a consulta pública, por 45 (quarenta e cinco) dias, precedida de consulta interna por 7 (sete) dias, da minuta de Norma de Referência e dos documentos associados, condicionando-se essa decisão à necessidade dos ajustes sugeridos pela Procuradoria Federal.

Brasília, 14 de dezembro de 2021.

(assinado eletronicamente)  
OSCAR CORDEIRO NETTO  
Diretor

<sup>7</sup> PARECER n. 00221/2021/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, DESPACHO n.  
00108/2021/COARF/PFEANA/PGF/AGU, DESPACHO DE APROVAÇÃO n.  
00535/2021/GAB/PF/PFEANA/PGF/AGU.

