



PARECER SEI Nº 1713/2023/MF

Assunto: Tomada de Subsídios nº 3/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva a elaboração 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.

Processo SEI nº 19995.103086/2023-07

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este parecer avalia a Tomada de Subsídios nº 3/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva a elaboração 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.
2. Segundo a Nota Técnica nº 5/2023/COAES/SSB, foi verificada não uniformidade em 47 atos normativos sobre o tema. Para a tomada de subsídios, foi disponibilizada uma página^[1] no Sistema de Participação Social da ANA com uma lista de questões que visam colher os requisitos e problemas existentes.
3. Esclarece-se que a presente análise está restrita aos aspectos concorrenciais, conforme competências estabelecidas pelo art. 19 da Lei nº 12.529, de 2011, e pelo Decreto nº 11.344, de 1º janeiro de 2023. Desta forma, questões técnicas e operacionais específicas não foram abordadas.

2 ANÁLISE

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

4. Segundo a Nota Técnica nº 5/2023/COAES/SSB, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, com o objetivo de aprimorar a regulação e a fiscalização dos serviços prestados pelas empresas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, prevê em sua Agenda Regulatória, a publicação de nove Normas de Referência relacionadas à regulação da prestação desses serviços públicos. Essas normas abordam desde questões tarifárias até indicadores de qualidade dos serviços prestados.
5. A tomada de subsídio em questão visa colher sugestões para a elaboração 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**. Assim, foi disponibilizada uma página^[2] no Sistema de Participação Social da ANA com uma lista de questões que visam colher os requisitos e problemas existentes. Destaca-se que o problema regulatório que se pretende atacar, segundo a ANA, consiste na “ *Incompletude ou heterogeneidade das condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário necessárias para a adequada prestação do serviço*”. De fato, entende-se que a existência de regras e procedimentos demasiadamente diferentes

estabelecidas pelos diversos agentes públicos, pode vir a tornar o ambiente regulatório da área de saneamento, como um todo, bastante complexo, desestimulando, inclusive, a concorrência entre operadores que tenderiam a evitar atuar em mercados com regras bastante divergentes.

6. Como parte do processo de construção da norma, está sendo elaborado o relatório de análise de impacto regulatório, conforme orientações do Manual de Elaboração de Atos Regulatórios, Resolução ANA N°102/2021.

7. Os contratos de concessão ou de uso de bens públicos são aqueles que envolvem a prestação de serviços de infraestrutura por parte de entidades privadas. Nesses contratos, as responsabilidades das partes dependem do objeto contratual e das cláusulas acordadas, mas em geral envolvem, para a parte concedente (órgão público), garantir as condições legais e regulatórias para a execução do contrato, fiscalizar o cumprimento das obrigações da parte concessionária, aplicar sanções em caso de descumprimento, pagar eventuais contraprestações ou indenizações previstas no contrato, e zelar pelos interesses dos usuários e da sociedade.

8. Para a parte concessionária (entidade privada), executar o objeto contratual conforme as especificações técnicas e os padrões de qualidade definidos no contrato, cumprir as normas legais e regulatórias aplicáveis ao setor, arcar com os riscos inerentes à atividade econômica, pagar eventuais tributos ou encargos decorrentes do contrato, e prestar contas à parte concedente e aos órgãos de controle.

9. Considerando as especificidades dos quesitos apresentados, direcionados em sua maior parte para questões operacionais específicas, opta-se nesta análise por fazer recomendações, do ponto de vista concorrencial e de onerosidade regulatória, que permeiam todos os requisitos, de forma a auxiliar no processo de elaboração da norma. Estas recomendações serão respondidas por meio da pergunta aberta disponibilizada no sistema de participação da ANA.

2.2 **CHECKLIST DE CONCORRÊNCIA DA OCDE**

10. Para a análise concorrencial, utilizamos a metodologia desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017)^[3] que apresenta um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Segundo esta metodologia, pode haver impacto anticompetitivo quando ocorre as seguintes hipóteses:

- Limitação no número ou variedade de fornecedores;^[4]
- Limitação da concorrência entre empresas;^[5]
- Diminuição do incentivo para empresas competirem; e ^[6]
- Limitação das opções dos clientes e da informação disponível. ^[7]

11. As cláusulas que constarão em cada contrato, em se tratando de monopólios naturais, podem ser dispostas de modo a evitar problemas como preços excessivamente altos e falta de incentivo para inovar ou melhorar o serviço. Por esse motivo, elas devem ser cuidadosamente pensadas pelo poder público para garantir que os preços sejam justos e que o serviço seja de alta qualidade. Isso pode incluir medidas como a definição de tarifas máximas, a exigência de investimentos em infraestrutura e a definição de padrões de qualidade para o serviço.

12. É importante salientar que as condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que se pretende estabelecer na norma de referência sejam capazes de abordar todos os detalhes relevantes e, ao mesmo tempo, não impossibilitar que cada contrato tenha a sua própria abordagem em questões que são específicas de cada contexto. Assim, listamos alguns exemplos de temas que podem ser considerados nos parágrafos seguintes:

13. Incentivos à eficiência: Podem ser estabelecidos incentivos para a empresa operar de maneira mais eficiente. Por exemplo, a empresa pode ser recompensada por reduzir custos ou melhorar a qualidade do serviço.

14. **Transparência:** O poder público pode exigir que o prestador divulgue informações sobre seus custos, preços e desempenho. Isso pode aumentar a transparência e permitir que os consumidores e reguladores avaliem o desempenho dos serviços prestados.

15. **Participação do usuário:** Pode ser estabelecido incentivo a participação dos usuários na tomada de decisões. Isso pode incluir medidas como a criação de conselhos consultivos de usuários ou a realização de pesquisas de satisfação do usuário para coletar *feedback*.

16. **Inovação:** O poder público pode incentivar a adoção de novas tecnologias e práticas para melhorar a eficiência e a qualidade do serviço. Isso pode incluir medidas como a concessão de subsídios para pesquisa e desenvolvimento ou a criação de prêmios para incentivar a inovação.

17. **Revisão tarifária:** Definir procedimentos claros para revisões tarifárias regulares, visando equilibrar o interesse dos consumidores e o incentivo ao investimento e eficiência por parte da concessionária. Essas revisões devem ser baseadas em critérios transparentes e previsíveis, levando em consideração a qualidade do serviço e a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

18. Esses são apenas alguns exemplos de como a promoção da concorrência pode ser aplicada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A abordagem exata dependerá das circunstâncias de cada região, das tecnologias disponíveis, do mercado em questão, dentre outros fatores.

2.3 AVALIAÇÃO DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA

19. Para a avaliação de onerosidade regulatória, utilizamos documentos da OCDE e a Instrução Normativa nº 111, de 5 de novembro de 2020, que estabelece critérios para a análise de melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios considerando os quesitos de obrigações regulatórias^[8], requerimentos técnicos^[9], restrições e proibições^[10], licenciamento^[11] e complexidade normativa^[12].

20. Primeiramente, observamos que a ANA vem tomando ações pró-concorrenciais e transparentes nos processos de elaboração de normas de referência. Isso porque, a ANA está cumprindo uma série de requisitos recomendados pela OCDE (2015)^[13], por exemplo, a elaboração está ocorrendo de forma participativa e colaborativa, envolvendo as partes interessadas, incluindo governos, prestadores de serviços, usuários e organizações da sociedade civil.

21. Segundo a OCDE (2021)^[14], os cidadãos podem fornecer contribuições valiosas sobre a viabilidade e as implicações práticas das regulamentações. O envolvimento significativo dos *stakeholders* pode levar a uma maior conformidade com as regulamentações, especialmente quando eles percebem que as suas opiniões foram consideradas.

22. Considerando o objetivo da tomada de subsídios, que é a elaboração de condições gerais que servirão de referência para a elaboração de contratos de concessão, tecemos algumas recomendações que abarcam unicamente o contexto da avaliação de onerosidade regulatória.

23. Primeiramente, é importante ressaltar que as normas devem ser baseadas em evidências científicas e nas melhores práticas disponíveis, levando em consideração as necessidades e demandas locais e as condições sociais, econômicas e ambientais em cada contexto específico, a partir de uma avaliação do impacto regulatório para auxiliar em escolhas efetivas.

24. Além disso, as normas devem ser adaptáveis às mudanças nas condições locais e às novas informações e descobertas científicas. Ao mesmo tempo devem ser implementadas de forma consistente e rigorosa, com mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir a sua efetividade.

2.3.1 Responsabilidade dos prestadores de serviços

25. Considerando as responsabilidades dos prestadores de serviços, fazemos algumas recomendações para guiar o processo de elaboração das normas do ponto de vista da onerosidade regulatória:

26. Deve haver clareza e uniformidade nos critérios para a definição das metas de qualidade e eficiência na prestação dos serviços, bem como para a fiscalização e aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

27. É necessário estabelecer mecanismos para garantir a transparência e o controle social sobre as atividades dos prestadores de serviço, como a divulgação de informações sobre os planos, os investimentos, os custos e as tarifas dos serviços.
28. Previsão de incentivos para a promoção da eficiência e da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, como a adoção de mecanismos de regulação tarifária que estimulem a redução das perdas de água, a inovação tecnológica e a melhoria contínua da qualidade dos serviços.
29. Regras claras para a responsabilização dos prestadores de serviço pelos danos causados aos usuários ou ao meio ambiente em decorrência da prestação inadequada dos serviços, por exemplo, o ressarcimento pelos prejuízos materiais ou morais ou pela recomposição dos pavimentos danificados pelas obras.
30. Elaboração de uma matriz de risco clara para garantir a segurança jurídica, a previsibilidade e a eficiência dos contratos de concessão de longo prazo. Sobre esse aspecto, esta Subsecretaria se manifestou por meio do Parecer 1700 (34494112), enviado à ANA por meio do Ofício 20674 (34601529), no âmbito da Tomada de Subsídio nº 2/2023.

2.3.2 Padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação

31. Considerando os padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação, fazemos algumas recomendações para guiar o processo de elaboração das normas do ponto de vista da onerosidade regulatória:
32. Padronização e uniformidade nos canais e nos meios de comunicação entre os prestadores de serviço e os usuários, para evitar dificuldades no acesso à informação, no registro de reclamações, sugestões ou elogios, e no acompanhamento das demandas.
33. Mecanismos para avaliar a qualidade do atendimento ao público, como pesquisas de satisfação, indicadores de desempenho, ouvidorias ou comissões de usuários.
34. Implementação de sistemas de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico, bem como transparência e publicidade sobre as informações relevantes para os usuários, como as tarifas, os custos, os investimentos, as metas, os planos, os relatórios e as auditorias dos serviços.
35. Estímulo para a participação social na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas de saneamento básico, como a elaboração dos planos municipais ou regionais, as consultas ou audiências públicas, ou os conselhos ou comitês gestores.

3 CONCLUSÃO

36. Analisamos a Tomada de Subsídios nº 3/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva a elaboração 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.
37. Dentre as medidas que podem ser adotadas, estão a exigência de investimentos em infraestrutura e a definição de padrões de qualidade. Além disso, é importante que as condições gerais a serem estabelecidas sejam o mais detalhadas possíveis, mas que permita abordagens específicas, em cada contrato, que atendam as peculiaridades de cada concessão.
38. Exemplos de temas que podem ser considerados incluem incentivos à eficiência, transparência na divulgação de informações, participação dos usuários na tomada de decisões, estímulo à inovação e procedimentos claros para revisões tarifárias. É necessário considerar também que para algumas questões a abordagem exata dependerá das circunstâncias específicas de cada região, tecnologias disponíveis, mercado e outros fatores e devem ser deixadas para cada contrato em cada concessão.
39. Por sua vez, as normas devem ser adaptáveis às mudanças e sua implementação deve ser consistente com mecanismos de monitoramento e avaliação. Em relação à responsabilidade dos prestadores de serviços, é recomendada a clareza e uniformidade nos critérios para definição de metas de

qualidade e eficiência, assim como a garantia de transparência e controle social sobre suas atividades. Além disso, deve haver Incentivos para a promoção da eficiência e sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, assim como a necessidade de regras claras para responsabilização por danos aos usuários ou ao meio ambiente.

40. No que diz respeito aos padrões de atendimento ao público, é sugerida a padronização e uniformidade nos canais de comunicação, mecanismos de avaliação da qualidade do atendimento, implementação de sistemas de avaliação de metas e a promoção da participação social na formulação, implementação e controle das políticas públicas de saneamento básico em cada contexto de concessão. Com essas recomendações, espera-se contribuir com a tomada da de subsídio da ANA, aqui analisada.

Brasília, 6 de junho de 2023.

Documento assinado eletronicamente

EDSON SENA DE ANDRADE JUNIOR

Assessor

Documento assinado eletronicamente

MAURO RODRIGUES SANJAD

Assessor

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRÍZIA GONÇALVES LIRA RIBEIRO

Subsecretária de Regulação e Concorrência

[1] Sistema de participação disponível em <https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/133>

[2] Sistema de participação disponível em <https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/133>

[3] OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 2 - Diretrizes*, www.oecd.org/competition/toolkit.

[4] A limitação no número ou variedade de fornecedores é provável no caso de a política proposta: (A1) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços; (A2) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento; (A3) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços; (A4) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou (A5) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão de obra ou realizarem investimentos.

[5] A limitação da concorrência entre empresas é provável no caso de a política proposta: (B1) limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços; (B2) limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços; (B3) fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; ou (B4) aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

[6] A diminuição do incentivo para as empresas competirem é provável no caso de a política proposta: (C1) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação; (C2) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; ou (C3) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores

da aplicação da legislação geral da concorrência.

[7] A limitação das opções dos clientes e da informação disponível é provável no caso de a política proposta: (D1) limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor; (D2) reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio de aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; ou (D3) alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

[8] Obrigação regulatória: Obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios descumprimento da obrigação.

[9] Requerimentos técnicos: A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto delimitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

[10] Restrições e proibições: A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

[11] Licenciamento: A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

[12] Complexidade normativa: A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

[13] OECD (2015) The OECD Principles on Water Governance, <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/oecd-principles-on-water-governance.htm>

[14] OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.



Documento assinado eletronicamente por **Edson Sena de Andrade Junior, Assessor(a) Técnico(a)**, em 06/06/2023, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Rodrigues Sanjad, Especialista em Regulação**, em 06/06/2023, às 14:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Patriza Gonçalves Lira Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 06/06/2023, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **34509583** e o código CRC **0B70DB1B**.