



PARECER SEI Nº 2656/2023/MF

Assunto: Consulta Pública nº 1/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva aprimorar a proposta de Norma de Referência sobre as condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Processo SEI nº 19995.104253/2023-29

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este parecer avalia a Consulta Pública nº 1/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva aprimorar a proposta de Norma de Referência sobre as condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. Para isso, foi disponibilizada uma página [\[1\]](#) no Sistema de Participação Social da ANA para colher contribuições da sociedade.
2. Segundo o Relatório de Impacto Regulatório – AIR elaborado pela ANA, em reuniões com as equipes CORES/SSB/ANA, ASREG/ANA e FESPSP, foi possível identificar o problema regulatório com base nas evidências obtidas a partir do diagnóstico da organização, prestação e regulação dos serviços.
3. Na definição do problema regulatório foi concluído que o desafio regulatório a ser abordado é a baixa qualidade na prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. As principais causas são a baixa sustentabilidade econômico-financeira, a assimetria na prestação dos serviços e a descontinuidade na prestação dos serviços públicos.
4. 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

5. Segundo o Relatório de Impacto Regulatório – AIR elaborado pela ANA, para o regime de prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, há escassez de normas sobre condições gerais dos serviços, heterogeneidade de normas das entidades reguladoras, confusão e/ou sobreposição de competências entre os entes federativos, e inexistência de jurisprudência sobre o assunto.
6. Nesse contexto, a elaboração da norma de referência visa alcançar os seguintes objetivos:

- Aumentar a qualidade dos serviços prestados, por meio uniformização das atividades

essenciais dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos;

- Possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais, sendo uma de suas diretrizes; e
- Estimular a cooperação entre os entes federativos e incentivar a regionalização da prestação dos serviços, mediante a diretriz que orienta a prestação regionalizada do serviço.

7. Portanto, é esperado pela ANA que a publicação de um ato normativo para as condições gerais de prestação dos serviços promova a uniformização dos conceitos no setor trazendo maior clareza sobre responsabilidades, direitos e deveres dos envolvidos. Isso resultará em contratos mais assertivos e proporcionará maior segurança jurídica para o poder público, para os prestadores de serviços e para os usuários. Como resultado, será favorecida a universalização da disposição final dos resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários e a qualidade na prestação dos serviços será aprimorada.

2.2 CHECKLIST DE CONCORRÊNCIA DA OCDE

8. Um dos instrumentos que utilizamos para a análise concorrencial, é a metodologia desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017)^[2] 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:

- a) Limitação no número ou variedade de fornecedores; ^[3]
- b) Limitação da concorrência entre empresas; ^[4]
- c) Diminuição do incentivo para empresas competirem; e ^[5]
- d) Limitação das opções dos clientes e da informação disponível. ^[6]

9. Segundo o *checklist* da OCDE, não há questões a serem apontadas para esta tomada de subsídios.

2.3 AVALIAÇÃO DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA

10. Para a avaliação de onerosidade regulatória, utilizamos documentos da OCDE e a Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020 – IN Seae nº 111/2020, que estabelece critérios para a análise de melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios considerando os quesitos de obrigações regulatórias^[7], requerimentos técnicos^[8], restrições e proibições^[9], licenciamento^[10] e complexidade normativa^[11]. Desta forma, faz-se a seguinte recomendação:

Possibilidade de adoção de novas tecnologias

11. O parágrafo único do artigo 42 da minuta proposta determina que *“As tecnologias utilizadas no tratamento deverão ser aquelas consagradas no mercado em escala similar e passíveis de licenciamento ambiental no território brasileiro”*. Esse artigo pode conflitar com quesito 3.17 da IN nº 111/2020, que em seu quesito 3.17, indaga se a *“restrição prejudicará o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos”*. Isso significa que a norma *“não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.”*

12. Entende-se a preocupação apresentada no Parágrafo Único quanto a necessidade de adoção de tecnologias que estejam aptas a se submeter ao processo de licenciamento ambiental, visto ser fundamental que tais tecnologias sejam efetivamente implantadas em projetos para prestação de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

13. Cabe acrescentar, contudo, uma preocupação com relação a uma possível interpretação de restrição da norma quanto à adoção de novas tecnologias que não estejam 'consagradas no mercado', mas que podem se tornar disruptivas e inovadoras, trazendo benefícios à prestação dos citados serviços. Ademais, reconhece-se a importância de que essas novas tecnologias sejam devidamente comprovadas quanto à sua eficácia e eficiência, o que pode ser alcançado por meio da verificação da existência de

estudos, pesquisas, testes pilotos ou outras formas de evidências científicas que tenham demonstrado o desempenho superior dessas tecnologias em comparação com as demais soluções disponíveis, bem como sejam reconhecidas pelos órgãos ambientais para fins de obtenção do licenciamento ambiental.

14. Ao elaborar uma norma de referência, é desejável que ela não impeça o uso de novas tecnologias mais eficientes, significando que a norma deve ser flexível o suficiente para permitir a adoção de tecnologias inovadoras que sejam comprovadamente mais eficientes em termos de custos, qualidade do serviço e impacto ambiental, considerando a modicidade tarifária, de forma a garantir que a adoção de novas tecnologias resulte em redução dos custos dos serviços permitindo a redução dos custos repassados aos usuários finais, ao mesmo tempo em que sua adoção não implique em prejuízo ao meio ambiente.

15. Portanto, recomenda-se avaliar a necessidade de eventual reformulação do parágrafo único do artigo 42 para que haja clareza de que o uso de novas tecnologias não deve ser inviabilizado, mas sim, analisado criteriosamente em relação ao seu custo-benefício para avaliar se a introdução de uma nova tecnologia é viável economicamente e se trará benefícios tangíveis para os consumidores e ao meio ambiente.

2.4 OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Possibilidade de execução dos serviços de logística reversa pelo prestador mediante contrato

16. O artigo 11 da minuta, que prescreve a possibilidade de que o prestador de serviço execute atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa por meio de contrato, pode ser considerado uma boa prática regulatória. Essa abordagem permite maior flexibilidade na atribuição de responsabilidades e na organização da logística reversa.

17. Dessa forma, a flexibilidade contratual pode facilitar a cooperação entre diferentes atores e promover a eficiência na implementação da logística reversa. Por exemplo, um prestador de serviço especializado pode ser mais eficiente na coleta e destinação adequada de resíduos, permitindo que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes terceirizem essa atividade.

Participação da sociedade na elaboração da norma

18. Observamos que os processos de elaboração de normas de referências conduzido pela ANA vai ao encontro de boas práticas regulatórias. Isso porque está sendo cumprido uma série de requisitos recomendados pela OCDE (2015)[\[12\]](#), 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.

19. Segundo a OCDE (2021)[\[13\]](#), 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.

3 CONCLUSÃO

20. Após análise da Consulta Pública nº 1/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva aprimorar a proposta de Norma de Referência sobre as condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, fazemos as seguintes considerações:

20.1. O parágrafo único do artigo 42 da minuta proposta pode conflitar com quesito 3.17 da IN nº 111/2020. A norma deve tornar possível a promoção da inovação e do avanço tecnológico no setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, resultando em benefícios para a sociedade como um todo. Reconhece-se a necessidade de observar as evidências da eficácia e aplicação consolidada da tecnologia e consideração adequada dos aspectos econômicos, tarifários e ambientais. Portanto, recomenda-se avaliar a necessidade de eventual reformulação do parágrafo único para que haja clareza da possibilidade do uso de novas tecnologias comprovadamente efetivas e ambientalmente responsáveis.

21. Por fim, a uniformização da regulação do setor poderá contribuir para o alcance da universalização sustentável dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Documento assinado eletronicamente

EDSON SENA DE ANDRADE JUNIOR

Assessor

Documento assinado eletronicamente

MAURO RODRIGUES SANJAD

Assessor

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA

Subsecretária de Regulação e Concorrência

[1] Sistema de participação disponível em <https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/140>

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

[3] 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.

[4] 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).

[5] 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.

[6] 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.

[7] 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 de cumprimento da obrigação.

[8] Requerimentos técnicos: A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de 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.

[9] 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.

[10] 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.

[11] 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.

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Ana Patriza Gonçalves Lira Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 01/08/2023, às 11:56, 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, Assessor(a)**, em 01/08/2023, às 16:56, 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 **Edson Sena de Andrade Junior, Assessor(a) Técnico(a)**, em 01/08/2023, às 17:13, 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 **35838122** e o código CRC **C352B237**.