

VOTO Nº 1/2021/MC
Documento nº 02500.060422/2021-61

1. RELATÓRIO

1.1 Caracterização do Processo

Processo: 02501.004274/2020-12.

Interessado: Superintendência de Regulação de Serviços - SRS

Assunto: Norma de referência para a instituição de cobrança de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos - Prorrogação de prazo para o atendimento ao item 7.5 da Norma de Referência Nº 1/ANA/2021.

1.2 Descrição do Objeto

A presente análise refere-se à proposta de edição de ato normativo para alteração do item 7.5 da Norma de Referência nº 1/ANA/2021 (NR 1), visando à prorrogação do prazo para encaminhamento de informações pelo Titular ou pela Estrutura de Prestação Regionalizada à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e à respectiva Entidade Reguladora do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU), sobre o Instrumento de Cobrança instituído ou o seu cronograma de implementação, quando existente, passando de 31 de dezembro de 2021, para até 28 de fevereiro de 2022, conforme orientação a ser emitida pela ANA.

Por se tratar de norma de referência para a regulação de serviços públicos de saneamento básico, a matéria exige deliberação da Diretoria Colegiada da ANA (DIREC), conforme art. 7º, inciso VI, do Anexo I, da Resolução ANA nº 104, de 8 de outubro de 2021 (Documento nº 02500.047028/2021).

1.3 Antecedentes

Em 14 de junho de 2021, a Diretoria Colegiada da ANA (DIREC), em sua 824ª Reunião Deliberativa Ordinária, aprovou, por unanimidade, a proposta de resolução que trata sobre a Norma de Referência nº 1 (NR 1), para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias, precedida pela devida Avaliação de Impacto Regulatório e Consulta Pública.

A decisão resultou na edição da Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, publicada no Diário Oficial da União, Edição nº 110, Seção 1, página 23, em 15 de junho de 2021.

Tendo em vista a exigência legal do instrumento de cobrança para o SMRSU, bem como a necessidade de uniformização regulatória nacional para a cobrança do serviço, a ANA

editou no Item 7.5 da NR 1 a seguinte orientação para o Titular ou a Estrutura de Prestação Regionalizada:

“O instrumento de cobrança instituído ou o seu cronograma de implementação deve ser informado pelo Titular ou pela Estrutura de Prestação Regionalizada à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e à respectiva Entidade Reguladora do SMRSU, quando existente, até 31 de dezembro de 2021, conforme orientação a ser emitida pela ANA”. (grifo nosso)

Em 24 de novembro de 2021, em sua 859ª Reunião Administrativa Ordinária, a DIREC tomou conhecimento e aprovou, por unanimidade, a proposta sobre o Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico (SASB), para envio, pelos Titulares (municípios), das informações dos instrumentos ou cronogramas de implementação de cobrança do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, referente ao cumprimento do Item 7.5 da Norma de Referência nº 1/ANA/2021, aprovada pela Resolução ANA nº 79/2021.

O respectivo Aviso de abertura de prazo para o preenchimento do formulário online no SASB foi publicado no DOU em 26 de novembro de 2021, Edição 222, Seção 3, página 62, sendo de 8 horas do dia 1º de dezembro de 2021, até as 23h59min do dia 31 de dezembro de 2021.

Assim, os governos municipais, na condição de Titulares dos serviços, têm prazo até 31 de dezembro de 2021 para declarar no SASB o instrumento de cobrança ou o seu cronograma de proposição, para que, conforme destacado na Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.059718/2021), *“possam estar habilitados no próximo ano a acessar recursos federais para a implementação da gestão municipal de resíduos sólidos, principalmente as emendas parlamentares”.*

1.4 Manifestações no Processo

i. Manifestação da UORG solicitante

A Superintendência de Regulação de Serviços – SRS encaminhou a proposta de prorrogação de prazo em questão por meio da Nota Técnica nº 2/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.059025/2021), complementada e retificada pelo Despacho nº 3/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.059473/2021), estes consolidados e compatibilizados pela Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.059718/2021), a qual será considerada no presente Relato.

De acordo com a Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS, a partir de 1º de dezembro de 2021, a ANA, utilizando-se do seu Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico (SASB) deu início ao recebimento das informações sobre o instrumento ou a proposição de cobrança do SMRSU relativo ao atendimento do Item 7.5 da NR 1.

Foi informado que, em 16 de dezembro de 2021, o preenchimento das informações recebeu como apoio técnico para a sua realização a publicação do Manual Orientativo sobre a Norma de Referência nº 1/ANA/2021, disponível no sítio da ANA na internet, o qual apresenta o roteiro do processo de implementação dos instrumentos de cobrança (tarifa



ou taxa), em conformidade com o disposto na NR 1, para auxiliar os gestores municipais e entidades reguladoras do SMRSU.

No entanto, observou-se na Nota Técnica que *“até 27 de dezembro somente cerca de 500 municípios haviam preenchido o sistema com as informações necessárias e enviado o formulário à ANA”*, frente a uma expectativa de que o número de municípios que iriam informar o SASB seria no intervalo de 1.851 a 4.589, uma vez que conforme *“Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), disponibilizado em 17 de dezembro de 2021 para o ano de referência 2020, 4.589 municípios do país realizaram o aporte voluntário de dados, sendo que destes, 1.851 municípios declararam ter algum instrumento de cobrança (taxa ou tarifa) relativo à gestão de resíduos sólidos”*.

Tal fato, de acordo com a Nota, justificaria a prorrogação do prazo do Item 7.5 da NR 1, *“pois este número de respostas corresponde a cerca de 30% daqueles municípios que possuem instrumentos de cobrança instituído conforme o SNIS 2020 e que seriam o público-alvo desta consulta”*, reforçando-se que uma das consequências da não observância das normas de referência editadas pela ANA está no impedimento do acesso aos recursos públicos da União, nos termos do inciso III, do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, sendo função da ANA, na implementação das normas de referência, manter atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso a esses recursos.

Destacou-se, ainda, que a Confederação Nacional de Municípios (CNM), que representa cerca de 5.000 municípios, preocupada com as consequências aos entes federados pelo não envio dos formulários no SASB, principalmente com relação ao acesso aos recursos de repasse por meio de emendas parlamentares, encaminhou à ANA o Ofício nº 385/2021_CNM/BSB (Documento nº 02500.059654/2021), de 21 de dezembro de 2021, solicitando a prorrogação do prazo previsto na NR 1 para que a ANA recepcione as informações.

Com relação ao prazo estabelecido na NR 1 para envio das informações até 31 de dezembro de 2021, esclareceu-se na Nota Técnica que este foi definido apenas no texto da NR 1, sendo de domínio exclusivo desta Agência a decisão sobre a sua permanência ou prorrogação, *“não sendo identificado em nenhum dispositivo do novo marco legal do saneamento a previsão de prazo para o envio de informações à ANA”*.

Nesse sentido, com o objetivo de executar plenamente o Item 7.5 da NR 1, no qual dispõem que o Titular ou Estrutura de Prestação Regionalizada informarão o instrumento de cobrança instituído ou o seu cronograma de implementação conforme orientação a ser emitida a ANA, recomendou-se a extensão do prazo **até 28 de fevereiro de 2022**, *“permitindo, assim, a dilatação de 58 dias para o atendimento a este item da Norma por meio de publicação de Resolução ANA para alteração de Norma Regulatória”*, considerando:

- a pouca adesão dos municípios ao SASB;
- a solicitação de prorrogação de prazo pela CNM;
- o acúmulo de atividades no final de ano nas prefeituras;
- o fato de ser um dos critérios para o acesso aos recursos da União; e
- que a definição deste prazo é de exclusivo domínio da ANA.



Anexa a Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS, foi acostada minuta de **Resolução** com a proposta de alteração do item 7.5 da NR 1 com a **previsão de extensão de prazo até 28 de fevereiro de 2022**, entendendo-se, por similaridade de atos administrativos, ser **necessária a publicação no Diário Oficial da União de uma Resolução da ANA para alteração do texto da Norma de Referência nº 1/ANA/2021**.

Com **relação à necessidade de Análise de Impacto Regulatório (AIR)** relacionada à alteração proposta na NR 1, foi solicitada sua dispensa pela área técnica, com **previsão no Art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, considerando a urgência de sua implementação**, uma vez que o prazo para envio das informações atualmente vigente se encerra em 31 de dezembro de 2020.

Ademais, foi pontuado na Nota Técnica que a **expedição do ato normativo com a prorrogação do prazo do Item 7.5 da NR 1 pode ser classificado como uma alteração de baixo impacto**, conforme Art. 2º do Decreto nº 10.411/2020, no qual define-se que ato normativo de baixo impacto é aquele que:

- “a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;*
- b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e*
- c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;”*

Na mesma seara, a área técnica entende **não haver necessidade de consulta pública conforme prevê o Art. 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, seguindo a mesma lógica da dispensa de AIR, por motivo de urgência e de baixo impacto**.

Considerou, ademais, a ineficácia da consulta pública, *“pois a CNM, que é uma das entidades representativas dos municípios, que são os atores mais afetados por este item da Norma, já manifestou à ANA, por meio do ofício nº 385/2021_CNM/BSB (documento no 02500.059654/2021-77), a necessidade de ampliar o prazo do item 7.5 para não prejudicar os municípios no acesso aos recursos da União em 2022”*.

Por fim, reforçou que a alteração proposta *“irá permitir que um maior número de Titulares dos serviços atenda a Norma e, assim, estarão habilitados a acessar os recursos da União em 2022, recursos estes tão escassos”*.

Foi solicitada, ainda, a autorização *“ad referendum”* da DIREC para a alteração de prazo proposta, ainda no mês de dezembro de 2021, para não prejudicar a continuidade do preenchimento do formulário online do SASB para o atendimento do Item 7.5 da NR No 1/ANA/2021.

ii. **Manifestação da Procuradoria-Especializada Federal - PFA:**

Por meio da NOTA n. 00040/2021/COARF/PFEANA/PGF/AGU (NUP: 00765.000632/2020-83), a Procuradoria Federal Especializada junto à ANA opinou pela possibilidade jurídica de prosseguimento do processo visando à edição do ato normativo.

Concluiu que o processo se encontra devidamente instruído e que as justificativas para a prática do ato, encontram-se devidamente externadas na **NOTA TÉCNICA Nº 3/2021/CORES/SRS**.



Quanto à forma do ato, verificou que a minuta submetida à análise da Procuradoria observa, em seu conjunto, o que estabelece a Lei Complementar nº 95/1998, Decreto nº 9.191/2017 e Decreto nº 10.139/2021, bem como o padrão usualmente adotado pela Agência.

Orientou, ainda, quanto à necessidade de deliberação expressa e conclusiva pela DIREC acerca da dispensa da AIR e consulta pública no caso concreto, conforme estabelece o Decreto nº 10.411/2020, tendo em vista a urgência da medida indicada pela área técnica, bem como acerca da vigência imediata do ato normativo de acordo com o que determina o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139/2021:

“Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.” (Grifamos)

1.5 Aspectos Relevantes

Por meio do Despacho nº 4/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.060260/2021) a Superintendência de Regulação de Serviços (SRS), por meio da Coordenação de Resíduos Sólidos (CORES/SRS) apresentou esclarecimentos adicionais ao conteúdo da Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.059718/2021), para subsidiar a DIREC com relação a proposta de prorrogação do prazo previsto no item 7.5 da Norma de Referência nº 1/ANA/2021 (NR1) para 28 de fevereiro de 2028, conforme justificativas já apresentadas.

Foi destacado que a NR 1, no seu Art. 7.3, orienta que os TITULARES, as ESTRUTURAS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA, as ENTIDADES REGULADORAS DE SMRSU que possuírem legislação ou regulamentação incompatíveis com o disposto na Norma terão até 31 de dezembro de 2022 para realizarem suas adequações. Portanto, depreende-se do Art. 7.3 que a implementação dos instrumentos de cobrança pode ocorrer até aquela data, qual seja, 31 de dezembro de 2022.

Nesse sentido, esclareceu-se, no Despacho, *“que a proposta de prorrogação de prazo apresentada para até 28/02/2022 mantém a coerência temporal trazida pelo item 7.3 e pelo item 7.5, no momento em que se tem ainda 10 meses de prazo para que os titulares se adequem a Norma NR1, principalmente na implementação dos instrumentos de cobrança apresentados nos cronogramas de proposição, estes últimos cuja alteração ora proposta tem a data limite de 28/02/2022”*.

Destacou-se, então, o entendimento de que *“o formulário online, criado para recepcionar os cronogramas e os instrumentos de cobrança, poderá ser reaberto a partir de 1º março de 2022 para recepcionar apenas os instrumentos de cobrança instituídos e, assim, permitir o atendimento ao item 7.3 da NR1”*. (Grifamos).



2. VOTO DO RELATOR

Com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas no Relatório que antecede este Voto, este Diretor é favorável:

- a. À aprovação da proposta de alteração do item 7.5 da Norma de Referência nº 1/ANA/2021 (NR 1), visando à prorrogação do prazo para encaminhamento de informações pelo Titular ou pela Estrutura de Prestação Regionalizada à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e à respectiva Entidade Reguladora do Serviço Público de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU), sobre o Instrumento de Cobrança instituído ou o seu cronograma de implementação, quando existente, passando de 31 de dezembro de 2021, para até 28 de fevereiro de 2022, nos termos da minuta de Resolução anexa à Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS (Documento nº 02500.059473/2021), **desde que realizados os devidos ajustes com relação às referências ao Regimento Interno da ANA e à proposta de Ad referendum;**
- b. À dispensa de AIR e de Consulta Pública conforme proposto, ressaltando o caráter de urgência da alteração recomendada pela área técnica;
- c. À publicação e vigência imediata do ato normativo de acordo com o que determina o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.139/2021.

Recomendo, ademais, sua aprovação ad referendum da Diretoria Colegiada da ANA, conforme solicitado pela área técnica na Nota Técnica nº 3/2021/CORES/SRS, tendo em vista que a data limite atualmente vigente para o envio das informações previstas no item 7.5 da NR 1 termina em 31 de dezembro de 2021, não havendo mais reuniões programadas desta Diretoria até a referida data.

Recomendo, outrossim, que a área técnica responsável observe o previsto no Art. 12, do Decreto nº 10.411/2020, quanto à necessidade de elaboração da Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, tendo em vista a dispensa de AIR por motivo de urgência.

“Art. 12. Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor”.



Por fim, reforça-se o entendimento exarado pela área técnica destacado no item 1.5 do Relatório apresentado por este Diretor, quanto à compatibilidade dos prazos expressos nos itens 7.3 e 7.5 da NR 1, podendo o formulário *online*, criado para recepcionar os cronogramas e os instrumentos de cobrança, ser reaberto a partir de 1º março de 2022 para recepcionar apenas os instrumentos de cobrança instituídos e, assim, permitir o atendimento ao item 7.3 da NR 1.

Aprovar:

Rejeitar:

Retirar de Pauta:

Brasília, 29 de dezembro de 2021.

(assinado eletronicamente)
MARCELO CRUZ
Diretor