

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2022/COGER/SRS  
Documento nº 02500.016709/2022-35

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>1. TEMA.....</b>  | 3  |
| <b>2. SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>   | 3  |
| <b>3. INTRODUÇÃO.....</b>  | 6  |
| <b>4. BASE LEGAL .....</b>   | 7  |
| <b>5. AGENDA REGULATÓRIA DA ANA.....</b>   | 10 |
| <b>6. ANÁLISE E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO .....</b>                                  | 12 |
| 6.1. Contextualização do problema.....   | 12 |
| 6.2. Definição do problema regulatório - causas e extensão .....                             | 17 |
| 6.3. Natureza do problema regulatório.....   | 19 |
| <b>7. OBJETIVOS DA ATUAÇÃO REGULATÓRIA.....</b>  | 20 |
| <b>8. ATORES IMPACTADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO .....</b>                                  | 21 |
| <b>9. TOMADAS DE SUBSÍDIO.....</b>   | 21 |
| <b>10. ALTERNATIVAS DE ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA ANA .....</b>                                  | 25 |
| 10.1. Metodologia para identificação das alternativas .....                                  | 26 |
| 10.2. Análise das alternativas normativas.....   | 27 |
| 10.3. Análise de risco .....   | 38 |
| 10.4. Alternativa selecionada - Justificativa .....  | 44 |
| 10.5. Riscos e medidas associadas à implementação da alternativa regulatória selecionada.... | 46 |
| <b>11. DESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAR A ALTERNATIVA SELECIONADA .....</b>          | 47 |
| 11.1. Gestão da Informação .....   | 47 |
| 11.2. Estratégia de comunicação e articulação entre os atores .....                          | 47 |
| 11.3. Estratégia de contratações para eventual apoio de auditorias externas .....            | 48 |
| 11.4. Organização dos fluxos e processos para o julgamento do contraditório.....             | 48 |
| <b>12. CONCLUSÃO .....</b>   | 48 |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | 50 |



## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Alternativas regulatórias .....  | 5  |
| Quadro 2 – Alternativa regulatória selecionada.....   | 6  |
| Quadro 3 – Agenda Regulatória do eixo temático 5 (revisada em outubro de 2021).....         | 11 |
| Quadro 4 – Impactos e impactados pelo problema regulatório .....                            | 21 |
| Quadro 5 – Alternativa de não regulamentação .....  | 28 |
| Quadro 6 – Alternativas regulatórias – Tema 1 – Nível de complexidade da norma .....        | 29 |
| Quadro 7 – Alternativas regulatórias – Tema 2 – Abrangência da norma .....                  | 30 |
| Quadro 8 – Alternativas regulatórias – Tema 3 – Sistema de monitoramento.....               | 31 |
| Quadro 9 – Alternativas regulatórias – Tema 3 – Sistema de monitoramento (continuação) .... | 32 |
| Quadro 10 – Alternativas regulatórias – Tema 4 – Critérios de aferição.....                 | 33 |
| Quadro 11 – Alternativas regulatórias – Tema 4 – Critérios de aferição (continuação) .....  | 34 |
| Quadro 12 – Alternativas regulatórias – Tema 5 – Processo de verificação .....              | 35 |
| Quadro 13 – Análise de risco da alternativa de não regulamentar .....                       | 38 |
| Quadro 14 – Análise de risco da opção regulatória 2.1. ....                                 | 39 |
| Quadro 15 – Análise de risco da opção regulatória 2.2. ....                                 | 40 |
| Quadro 16 – Análise de risco da opção regulatória 5.1. ....                                 | 41 |
| Quadro 17 – Análise de risco da opção regulatória 5.2. ....                                 | 42 |
| Quadro 18 – Análise comparativa de riscos das alternativas.....                             | 43 |
| Quadro 19 – Alternativa regulatória selecionada .....                                       | 44 |
| Quadro 20 – Efeitos e riscos associados à alternativa selecionada .....                     | 46 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Natureza das entidades reguladoras.....                     | 13 |
| Figura 2 – Problematização.....  | 15 |
| Figura 3 – Desafio do ato normativo .....                              | 17 |
| Figura 4 – Problema – causas e consequências .....                     | 18 |
| Figura 5 – Principais temas que emergiram da Tomada de Subsídios.....  | 23 |
| Figura 6 – Temas direcionadores e respectivas opções regulatórias..... | 27 |
| Figura 7 – Alternativas regulatórias .....                             | 36 |
| Figura 8 – Opções regulatórias objeto de análise de risco.....         | 37 |

## ANEXOS

- Anexo I – Nota Técnica nº 1/2021/COGER/SRS (planejamento de normativo de procedimento transitório para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA)
- Anexo II – Nota Informativa nº 1/2021/COGER/SRS (contribuições da Tomada de Subsídio em Painel, no Congresso da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR)
- Anexo III – Nota Informativa nº 2/2021/COGER/SRS (consolidação das reuniões de Tomada de Subsídios)
- Anexo IV – Minuta de Normativo



## 1. TEMA

Normativo de Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência para atender o §1º do art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 2000, modificada pela Lei nº 14.026, de 2020.

## 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Relatório refere-se à Análise de Impacto Regulatório - AIR para subsidiar a proposição de Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência, cuja atribuição foi conferida à ANA a partir da promulgação do novo marco do saneamento básico promulgado pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que modificou a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 e a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

Entre os novos dispositivos legais foi estabelecido no § 1º do artigo 4º-B, da Lei 9.984, de 2000, que:

§ 1º A ANA disciplinará, **por meio de ato normativo**, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, **para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência** que poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras. (Grifo nosso)

Outrossim, o § 2º do artigo 4º-B, da mesma lei supracitada, impõe que:

§ 2º A **verificação da adoção das normas de referência** nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA ocorrerá periodicamente e **será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal**. (Grifo nosso)

No entanto, atualmente não há qualquer critério ou procedimento de verificação da adoção de normas de referências estabelecido, posto que o novo marco regulatório do saneamento é recente. Nesse sentido, fez-se necessário consultar os atores envolvidos, a fim de colher subsídios para a definição de uma alternativa mais acertada para a verificação da adoção das normas de referência (NRs) pelas entidades reguladoras infracionais (ERIs), de modo a garantir a legalidade, imparcialidade, imensoalidade, publicidade e eficiência para a liberação de financiamentos do setor de saneamento, que envolvam recursos da União ou recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal.



## PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO RELATÓRIO DE AIR

- **Problema regulatório a ser enfrentado**

**Insegurança na aplicação da condicionante de "observância das normas de referência da ANA", para liberação de recursos públicos federais para o setor de saneamento em seu nível de maturidade atual.**

Conforme definido no art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, e no art. 4º do Decreto nº 10.588, de 2020, “a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União” para o saneamento básico ficarão condicionados à observância das normas de referência para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA.

Para responder a essa condicionante e considerando as peculiaridades atuais da governança regulatória do setor, entende-se fundamental a proposição do normativo em tela.

- **Objetivo da ação regulatória para o enfrentamento do problema**

O objetivo da ação regulatória é estabelecer regras claras para garantir a imparcialidade e a transparência quanto ao processo de aferição da condicionante e a devida segurança para o procedimento de financiamento do setor de saneamento básico no Brasil, levando em conta o estágio atual de governança das entidades reguladoras infracionais (ERIs) e considerando que o processo de consolidação das normas por parte dos agentes será gradual.

- **Temas direcionadores para a identificação das alternativas normativas potencialmente eficazes**

Os principais temas que emergiram das tomadas de subsídios realizadas e que deverão ser abordados ou enfrentados pela norma para responder ao desafio de disciplinar os procedimentos e requisitos de observância às NRs da ANA foram organizados nos 05 tópicos que seguem:

- Nível de complexidade da norma,
- Abrangência da norma,
- Sistema de monitoramento,
- Critérios de aferição, e
- Processo de verificação.

A partir do mapeamento dos principais aspectos que direcionam o ato normativo, procurou-se, para cada um, identificar as diferentes possibilidades e escolhas para o tratamento normativo. O passo seguinte foi a análise das alternativas a partir da avaliação das diferentes possibilidades e escolhas para cada tema direcionador, resultando na exclusão das opções consideradas inviáveis e na adoção daquelas julgadas potencialmente mais favoráveis.

As alternativas identificadas e as respectivas classificações estão registradas no quadro a seguir, conforme legenda.



- **Alternativas regulatórias avaliadas para enfrentamento do problema**

| ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS      |   |   |  |  |   |
|--------------------------------|---|---|--|--|---|
| A - Não regulamentar a matéria | B - Regulamentar a matéria: Opções por temas direcionadores   |   |  |  |   |
|                                | 1. Nível de complexidade da norma   | 2. Abrangência da norma   | 3. Sistema de monitoramento  | 4. Critérios de aferição   | 5. Processo de verificação  |
| Não regulamentar a matéria     | 1.1. Norma geral e simples, remetendo às especificidades e metodologia de aferição de monitoramento para cada NR publicada. | 2.1. Limitar a observância do cumprimento das NRs aos reguladores infracionais.   | 3.1. Somente auditoria externa (contratada pela ANA ou pelas ERIs).                    | 4.1. Critério de aferição de NR, exclusivamente, binário (tudo ou nada).   | 5.1. Verificação anual divulgada pela ANA, com base nos critérios estabelecidos por cada NR, resultados organizados por segmento do saneamento, e estabelecimento de prazo de validade da apuração.   |
|                                | 1.2. Mais específica e detalhada deixando pouca margem a cada NR para estabelecer os critérios de atendimento.              | 2.2. Estender, excepcionalmente, o cumprimento de observância das NRs também aos titulares e prestadores, quando a NR gerar obrigações direcionadas a eles. | 3.2. Somente autoavaliação com eventual verificação pela ANA (verificações amostrais). | 4.2. Critério de aferição de NR, exclusivamente, por faixas ou por ponderação, com previsão de haver um atendimento parcial. | 5.2. Igual a opção anterior (5.1), acrescida da possibilidade de uma avaliação suplementar pela ANA, podendo trazer outros elementos de juízo, em caso de uma consulta concreta de observância da(s) NR(s) para liberação de financiamento. |

**Quadro 1 – Alternativas regulatórias**

|                |                       |
|----------------|-----------------------|
| <b>LEGENDA</b> | Opção a ser avaliada  |
|                | Opção não considerada |



- **Seleção da alternativa regulatória**

Inicialmente, cumpre esclarecer que, embora o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, exija, em seu art. 6º, inciso VI, que a opção de “não ação” também seja analisada, é impossível adotá-la, uma vez que a Lei nº 9.984/2020 obriga a ANA que regulamente, por meio de ato normativo, os requisitos e procedimentos de verificação de adoção das normas de referência. Portanto, sugere-se a opção de “regulamentar a matéria”.

Para a formulação da melhor alternativa para a regulamentação da matéria, efetuou-se a comparação entre as vantagens e desvantagens das opções regulatórias desenhadas. Em seguida, foi feita análise de riscos dos temas direcionadores e respectivas opções regulatórias, chegando-se a seguinte alternativa.

| <b>Alternativa selecionada com base nas análises realizadas</b> |  |
|---|--|
| 1.1.  | Norma geral e simples, remetendo as especificidades e metodologia de aferição de monitoramento para cada NR publicada.   |
| 2.2.  | Estender, excepcionalmente, o cumprimento de observância das NRs também aos titulares e prestadores, quando a NR gerar obrigações direcionadas a eles.   |
| 3.3.  | Autoavaliação das ERIs mediante envio de documentação comprobatória, com verificação pela ANA.   |
| 4.3.  | Possibilidade de utilização de critérios de aferição diferentes (por faixas, binários ou outros), a depender da NR.  |
| 5.2.  | Verificação anual divulgada pela ANA, com base nos critérios estabelecidos por cada NR, resultados organizados por segmento do saneamento, e estabelecimento de prazo de validade da apuração., acrescida da possibilidade de uma avaliação suplementar pela ANA, podendo trazer outros elementos de juízo, em caso de uma consulta concreta de observância da(s) NR(s) para liberação de financiamento. |

**Quadro 2 – Alternativa regulatória selecionada**

Com base na alternativa sugerida foi elaborada a minuta de normativo, que considerou as contribuições resultantes de Tomadas de Subsídios realizadas junto a agentes do setor: prestadores de serviço, entidades reguladoras infranacionais, entes governamentais, entidades da sociedade civil representativas do setor e titulares dos serviços.

O presente Relatório de AIR observará o trâmite definido na Resolução ANA nº 102, de 4 de outubro de 2021, que aprovou o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios, e ser avaliado e aprovado pela Diretoria Colegiada da ANA.

Importa destacar que a alternativa regulatória sugerida na AIR é não vinculativa, podendo a Diretoria Colegiada optar pela adoção de uma solução diversa da sugerida na presente AIR.

### **3. INTRODUÇÃO**

Trata, o presente documento, do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da proposta de “Normativo de Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência”, tema constante na Agenda Regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, conforme a Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021, a ser normatizado



até o final do primeiro semestre de 2022. São avaliados os impactos, as necessidades e a pertinência da implementação, pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, de diretriz regulatória sobre o tema.

A proposta decorre das novas atribuições da ANA, relacionadas ao saneamento básico, trazidas pelo novo marco legal do saneamento básico, instituído pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que alterou as Leis nº 9.984, de 2000, e nº 11.445, de 2007. Entre os novos dispositivos legais foi estabelecido no § 1º do artigo 4º-B, da Lei 9.984, de 2000, que:

§ 1º A ANA disciplinará, **por meio de ato normativo**, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência (...). (Grifo nosso).

A elaboração do presente Relatório de AIR orientou-se pelos procedimentos estabelecidos na Resolução ANA Nº 102, de 04 de outubro de 2021, que aprova o Manual de elaboração de atos regulatórios da ANA, supracitada, e segue as Diretrizes Gerais e o Guia Orientativo para a Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Casa Civil da Presidência da República.

Conforme as diretrizes apontadas pelo referido Guia, a AIR deve observar o princípio da proporcionalidade, o que significa dizer que os recursos, esforços e tempo empregados em toda a análise devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e dos possíveis impactos da intervenção governamental, razão por que se entende que este Relatório deve ser conciso e objetivo por se tratar de diretrizes regulatórias predominantemente procedimentais, de acordo com o explicitado no art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 2000 (Lei de criação da ANA), acima referido.

No que tange ao processo de participação e de controle social, foram realizadas tomadas de subsídios em 6 dias diferentes, com diversos atores (incluindo uma Tomada de Subsídio interna da ANA), no formato online, pela plataforma *Teams*.

O presente Relatório visa, além de conferir transparência ao processo de elaboração da minuta de Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência, orientar e subsidiar a Diretoria Colegiada da ANA em sua tomada de decisão.

#### **4. BASE LEGAL**

A competência legal da ANA para regulamentar o assunto decorre de diversos dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria do saneamento básico no país.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as competências da União e dos entes federados, a saber:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos;

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:



(...)

IX - Promover programas de construção de moradias e a **melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico**; (grifos nossos).

(...)

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, deu nova redação a diversos artigos das Leis nº 9.984, de 2000, e nº 11.445, de 2007, estabelecendo as atribuições legais da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, respectivamente.

Na Lei de criação da ANA (Lei nº 9.984, de 2000, alterada pela Lei nº 14.026, de 2020) foi atribuída à Agência, entre outros aspectos, a competência normativa específica para instituir Normas de Referências (NR) para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, bem como a verificação e comprovação da sua adoção pelas entidades reguladoras infracionais dos serviços públicos de saneamento básico, como segue:

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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

(...)

§ 6º A ANA **avaliará** o impacto regulatório e **o cumprimento das normas de referência** de que trata o § 1º deste artigo **pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços**. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

(...)

Art. 4º-B. A ANA manterá 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 aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

§ 1º A ANA disciplinará, **por meio de ato normativo**, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência, que poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

§ 2º A **verificação da adoção das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA** ocorrerá periodicamente e será **obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal**. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020). (Grifos nossos).

(...)



Oportuno destacar também os arts. 22 e 50 da Lei nº 11.445, de 2007, alterado pela Lei nº 14.026, de 2020. O primeiro aborda os objetivos da regulação, destacando a observância das NRs editadas pela ANA. O segundo aborda os critérios da alocação de recursos federais:

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - Estabelecer padrões e normas para a **adequada prestação** e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, **com observação das normas de referência editadas pela ANA**; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).

(...)

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

(...)

**III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA**; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

**§ 8º A manutenção das condições e do acesso aos recursos referidos no caput deste artigo dependerá da continuidade da observância dos atos normativos e da conformidade dos órgãos e das entidades reguladoras ao disposto no inciso III do caput deste artigo.** (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).

**§ 9º A restrição de acesso a recursos públicos federais e a financiamentos decorrente do descumprimento do inciso III do caput deste artigo não afetará os contratos celebrados anteriormente à sua instituição e as respectivas previsões de desembolso.** (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020). (Grifos nossos).

Como desdobramento, foi publicado o Decreto nº 10.588, de 2020, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da, estabelecendo o que segue:

Art. 4º A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos art. 9º, art. 48 e art. 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico, e ficarão condicionados:

(...)

**III - à observância das normas de referência para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA**, nos termos do disposto no § 1º do art. 4º-B da Lei nº 9.984, 17 de julho de 2000 (grifo nosso).

(...)

**§ 4º As exigências previstas nos incisos I e III do caput serão cumpridas após a edição das normas de referência pela ANA e eventuais prazos de adequação conferidos ao ente regulador, na forma prevista no §1º do art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 2000.**



Observa-se que ANA tem como atribuição precípua publicar normas de referência para o setor de saneamento relativas aos temas constantes no art. 4º-A da Lei nº 9.984, de 2000, e deve manter “a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico” (art.4º-B).

Para manter a referida relação, a ANA deverá dispor em seu sítio eletrônico de um cadastro oficial de entidades reguladoras infranacionais, o mais completo possível, a fim de monitorar e divulgar aquelas que observam as NRs, além de abrir um canal de permanente interlocução com as entidades, necessário para a troca de informações. Nesse sentido, a intervenção regulatória a ser proposta deve abranger a obrigatoriedade das entidades reguladoras infranacionais (ERIs) se cadastrarem junto à ANA.

Oportuno observar que o §1º do art. 4º-B refere-se a ato normativo e não à norma de referência, quando cita os requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização. Quando o legislador se refere à “norma de referência (NR)”, o faz de maneira expressa. Com isso, a matéria não deve ser regulada por meio de NR, e sim outra espécie normativa.

O §2º do referido art. 4º-B diz que a verificação das normas deverá ser feita **periodicamente** (pela ANA) e será **obrigatória no momento da contratação de financiamento** com recursos da União.

## 5. AGENDA REGULATÓRIA DA ANA

Para fazer frente aos novos desafios, a ANA elaborou a Agenda Regulatória<sup>1</sup> da Agência para o setor de saneamento, sendo publicada a Resolução nº 64/2021, que aprovou o eixo temático nº 5 – Normas de Referência de Saneamento Básico, e atualizou sua Agenda Regulatória.

No mês de outubro de 2021, foi realizada uma revisão da Agenda Regulatória (Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021), e, dentre outras alterações, foi inserido o tema para ser tratado, ainda no primeiro semestre de 2022: Procedimento Transitório de Monitoramento das Normas de Referência.

A inclusão do tema deveu-se principalmente ao fato de que a diretriz definitiva para comprovação da adoção das normas de referência pelas ERIs ocorrerá somente no segundo semestre de 2023, ocasião em que um conjunto expressivo de NRs estará aprovado e em vigor, necessitando seu monitoramento por parte da ANA.

Observa-se, contudo, que o entendimento sedimentado com base na visão da área técnica da ANA e a partir de subsídios colhidos de diversos atores é o de que o normativo não deveria trazer em sua denominação o caráter transitório, pelo risco de ocasionar incertezas e insegurança jurídica para o setor. Dessa forma, mantendo a coerência de mérito com o tema aprovado na agenda regulatória, o referido normativo passou a ser intitulado ‘**Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência**’.

---

<sup>1</sup> A Agenda Regulatória é um instrumento que estabelece o planejamento e o cronograma de elaboração dos atos normativos/regulatórios a serem elaborados pelas entidades reguladoras.



Segue o novo cronograma de desenvolvimento dos temas até o final de 2023.

| SEMESTRE            | TEMA  |
|---------------------|---|
| 2º Semestre de 2021 | Conteúdo mínimo de aditivos aos contratos de programa e de concessão para água e esgoto.  |
|                     | Procedimentos para a elaboração de normas.  |
| 1º Semestre de 2022 | indenização de ativos para água e esgoto.   |
|                     | <b>Procedimento transitório de monitoramento das normas</b>   |
|                     | Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para água e esgoto.                              |
| 2º Semestre de 2022 | Diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto.  |
|                     | Modelo organizacional das agências reguladoras infracionais, transparência e <i>accountability</i> .                                  |
|                     | Procedimentos para mediação e arbitragem.   |
|                     | Matriz de riscos de contratos para água e esgoto.   |
| 1º Semestre de 2023 | Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação.  |
|                     | Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos.   |
|                     | Critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto.   |
| 2º Semestre de 2023 | Estrutura tarifária para água e esgoto.   |
|                     | Padronização dos contratos de concessão para água e esgoto.   |
|                     | <b>Procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência</b>  |
|                     | Condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança dos serviços de água e esgotos |
|                     | Diretrizes para definição de modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas                                       |
|                     | Reajuste tarifário para água e esgoto   |
|                     | Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para resíduos sólidos urbanos.                   |

**Quadro 3 – Agenda Regulatória do eixo temático 5 (revisada em outubro de 2021)**

Até a presente data foram publicadas duas NRs, a NR nº 01<sup>2</sup>, aprovada pela Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, a NR nº 02<sup>3</sup> aprovada pela Resolução ANA nº 106, de 04 de novembro de 2021, e a Resolução ANA nº 102, de 04 de outubro de 2021, que aprovou o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Até o final de 2022, nove NRs estarão publicadas<sup>4</sup>, o que requer a implantação de procedimento de aferição de sua observância.

<sup>2</sup> Modelo de Cobrança pela Prestação de Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.

<sup>3</sup> Padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão, para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, para incorporação das metas previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, modificada pela Lei nº 14.026, de 2020.

<sup>4</sup> Nota-se que a norma de Procedimentos para Mediação e Arbitragem não será uma Norma de Referência, por isso não está inserida nessa contagem.



## 6. ANÁLISE E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

### 6.1. Contextualização do problema

Vários esforços foram empreendidos nas últimas décadas visando à universalização do saneamento básico, com destaque ao Plano Nacional de Saneamento - Planasa e à Lei Federal nº 11.445, de 2007, — Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB) — que estabeleceu o marco regulatório vigente até 2020.

A LDNSB, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 2010, em síntese estabeleceu: a definição de conceitos dos serviços abrangidos pelo saneamento<sup>5</sup> e dos seus princípios fundamentais; o reconhecimento sobre a possibilidade de delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços<sup>6</sup>, o estabelecimento dos conteúdos mínimos para a formulação de políticas pelos titulares; a estipulação da obrigatoriedade de celebração de instrumento contratual quando o prestador não integre a administração do titular; a fixação de requisitos para a validade dos contratos; regramentos sobre planos de saneamento básico; a formulação de normas sobre regulação, inclusive sobre os aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços.

Um dos grandes avanços trazidos pela LDNSB foi a clara separação entre os diferentes papéis exercidos pelos diversos atores do saneamento: atividades de planejamento, regulação e prestação dos serviços.

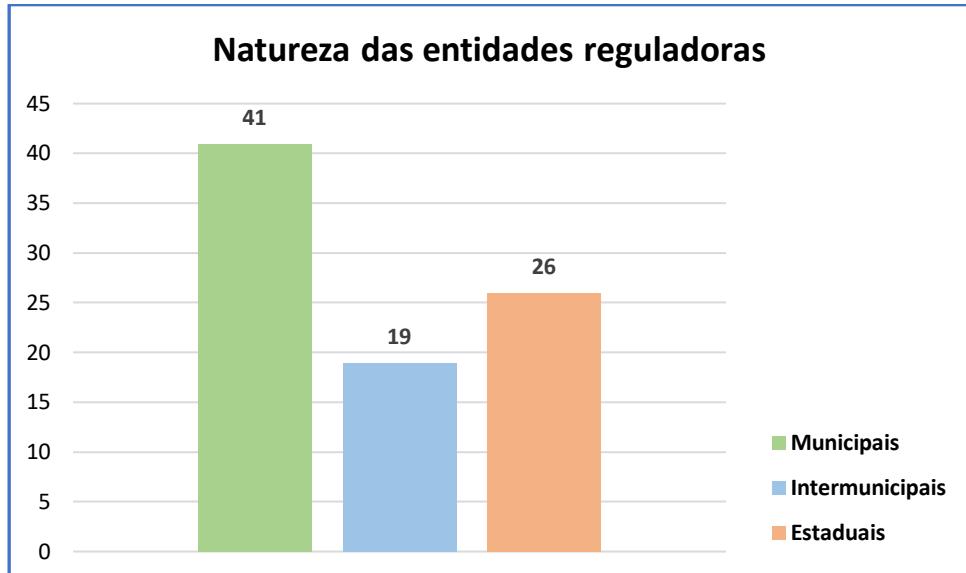
Apesar dos avanços trazidos pela LDNSB, vários desafios ainda se fazem presentes: falta de padronização e efetividade da regulação dos serviços, baixa concorrência e atratividade para o setor privado, investimentos insuficientes e, consequentemente, baixa cobertura dos serviços prestados.

A ANA registra, atualmente, na sua página na internet 86 entidades reguladoras infracionais, sendo 26 estaduais (incluída a do DF), 19 intermunicipais e 41 municipais (Figura 1). Relevante inferir que cada entidade apresenta seu respectivo patamar de maturidade regulatória e suas regras de regulação técnica e econômica.

<sup>5</sup> Oportuno delimitar o conceito de saneamento básico em consonância com a Lei 11.445 (Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico - LDNSB), de 5 de janeiro de 2007: a atividade compreende os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

<sup>6</sup> Observa-se que o planejamento é indelegável, devendo ser realizado pelo município. Nada obstante, com o novo marco legal de 2020 o planejamento pode ser realizado por um conjunto de municípios regionalizados, por meio de um Plano Regional de Saneamento Básico.





**Figura 1 – Natureza das entidades reguladoras<sup>7</sup>**

Atualmente, há uma grande variedade de modelos e uma grande dispersão da regulação no território nacional. A Exposição de Motivos Interministerial (EMI)<sup>8</sup> da MP 844/2018 (sem efeito), que pretendia atualizar o marco legal do saneamento, assinada pelos Ministros das Cidades, do Meio Ambiente e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ressaltou que, ao longo dos últimos anos, a grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços.

A referida EMI expôs um cenário de baixa capacidade e padronização regulatória no setor, gerando custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que prestam serviços para diferentes titulares e são regulados por diferentes entidades.

Acrescente-se que há casos em que um mesmo prestador é regulado por mais de uma entidade reguladora, em diferentes localidades, trazendo riscos de interpretações também diferentes da legislação e regulações eventualmente conflitantes.

Em diagnóstico realizado pelo Ministério das Cidades<sup>9</sup> em 2018 sobre a governança regulatória no setor de saneamento, foram constatados os seguintes aspectos: (i) a precariedade dos instrumentos utilizados na implementação das agências, inclusive a incompletude e a improvisação do modelo; (ii) o reduzido uso pelas agências dos instrumentos de transparência e consulta pública; (iii) a predominância de reduzido nível de *accountability*, quer em relação aos

<sup>7</sup> Fonte: [www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais](http://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais), consulta em 03 de março de 2022.

<sup>8</sup> EMI nº 00006/2018 Ministério das Cidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018.

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Regulasan. Publicação I: Consultoria para ações de assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. 303 p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/regulasan/6PublicacaoNormativosRegulatorioseAdequacaoeFormulacaoDeModelosInstrumentos.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2021.



usuários e prestadores dos serviços regulados, quer em relação à sociedade em geral; e (iv) baixo nível de autonomia técnica e decisória e a ausência de quadros profissionalizados nas agências, ampliando o risco de captura.

Corrobora para uma maior compreensão deste contexto, o recente estudo intitulado Panorama da Governança Regulatória no Setor de Saneamento no Brasil (ainda não publicado) desenvolvido pelo Banco Mundial em cooperação com a ANA. Conforme apontado no estudo, a diversidade de escopo das entidades reguladoras infranacionais é mais um fator que concorre para o aumento da complexidade da regulação do saneamento básico.

No levantamento realizado em uma amostra de 53 ERIs, verificou-se que cerca de 57% são agências multisectoriais e 47, setoriais. Além disso, 34% das ERIs relataram que o prestador de serviços já se recusou a seguir as suas indicações ou determinações. Outro aspecto relevante verificado nas respostas aponta para a existência de uma grande heterogeneidade de procedimentos para alteração dos procedimentos regulatórios, não sendo possível encontrar um padrão comum e bem definido. Verificou-se que 23 ERIs do universo entrevistado não estabelecem uma agenda regulatória, nem anualmente, nem bianualmente.

Já na avaliação da consistência e proporcionalidade das atividades das entidades, elas foram questionadas relativamente aos procedimentos regulatórios aplicados, tendo-se verificado que a maioria aplica procedimentos distintos para cada prestador de serviços regulado. Das entidades entrevistadas (66% das entidades reguladoras que responderam a esta questão), a maioria não realiza análise de impacto regulatório (AIR), ou instrumento equivalente, antes da adoção de alteração dos atos normativos, tal como as boas práticas de governança regulatória recomendam<sup>10</sup>.

Constata-se assim, um panorama relacionado ao presente desafio, cuja problematização inicial pode ser, sinteticamente, representada na Figura 2 – Problematização.

Diante desse quadro e visando aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país, e depois de muitas discussões no parlamento, com duas medidas provisórias perdendo a eficácia, em julho de 2020, houve a promulgação da Lei nº 14.026, de 2020, inaugurando o novo marco legal do saneamento básico (NMLSB), tendo como suas bases: incentivo à competição por novos contratos; estabelecimento de metas de universalização dos serviços (água e esgoto); incentivo à prestação regionalizada e à promoção da uniformidade regulatória, com as novas atribuições da Agência Nacional de Águas (e “Saneamento Básico”, com o advento do novo marco) - ANA, com destaque à elaboração de normas de referência para o setor.

Para o enfrentamento do problema relacionado à fragilidade regulatória do setor, o marco legal, além da competência de instituição de normas de referência (NRs) por parte da ANA, estabeleceu também um mecanismo de indução para a sua efetividade, por meio do dispositivo que condiciona o repasse de recursos da União ao setor à observância das NRs emitidas pela Agência.

---

<sup>10</sup> Esses foram somente alguns aspectos do extenso estudo realizado pelo Banco Mundial com o apoio da ANA sobre o diagnóstico da governança regulatória no setor de saneamento do Brasil.





**Figura 2 – Problematização**

Além disso, delegou à ANA a responsabilidade por disciplinar, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência. A instituição deste ato normativo, que remete a uma norma de caráter procedural é o desafio do presente Relatório de AIR.

Ressalta-se que, embora a condicionante de “observância das Normas de Referência” afete diretamente aos titulares e prestadores de serviços, que são os demandantes dos recursos, o atendimento à condicionante é, em geral, cumprido pela entidade reguladora.

Nesse sentido, a eficácia do dispositivo está alicerçada no caráter obrigatório da definição, pelos titulares dos serviços, da entidade reguladora à qual estará vinculada a regulação dos serviços em suas áreas de responsabilidades, segundo estabelece a Lei nº 11.445, de 2007, (redação pela Lei nº 14.026/2020), como se segue:

Art. 8º

(...)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

(...)



II - Prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;  
(...)

A Lei nº 11.445, de 2007, também aborda a natureza e os atributos requeridos da entidade reguladora:

Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

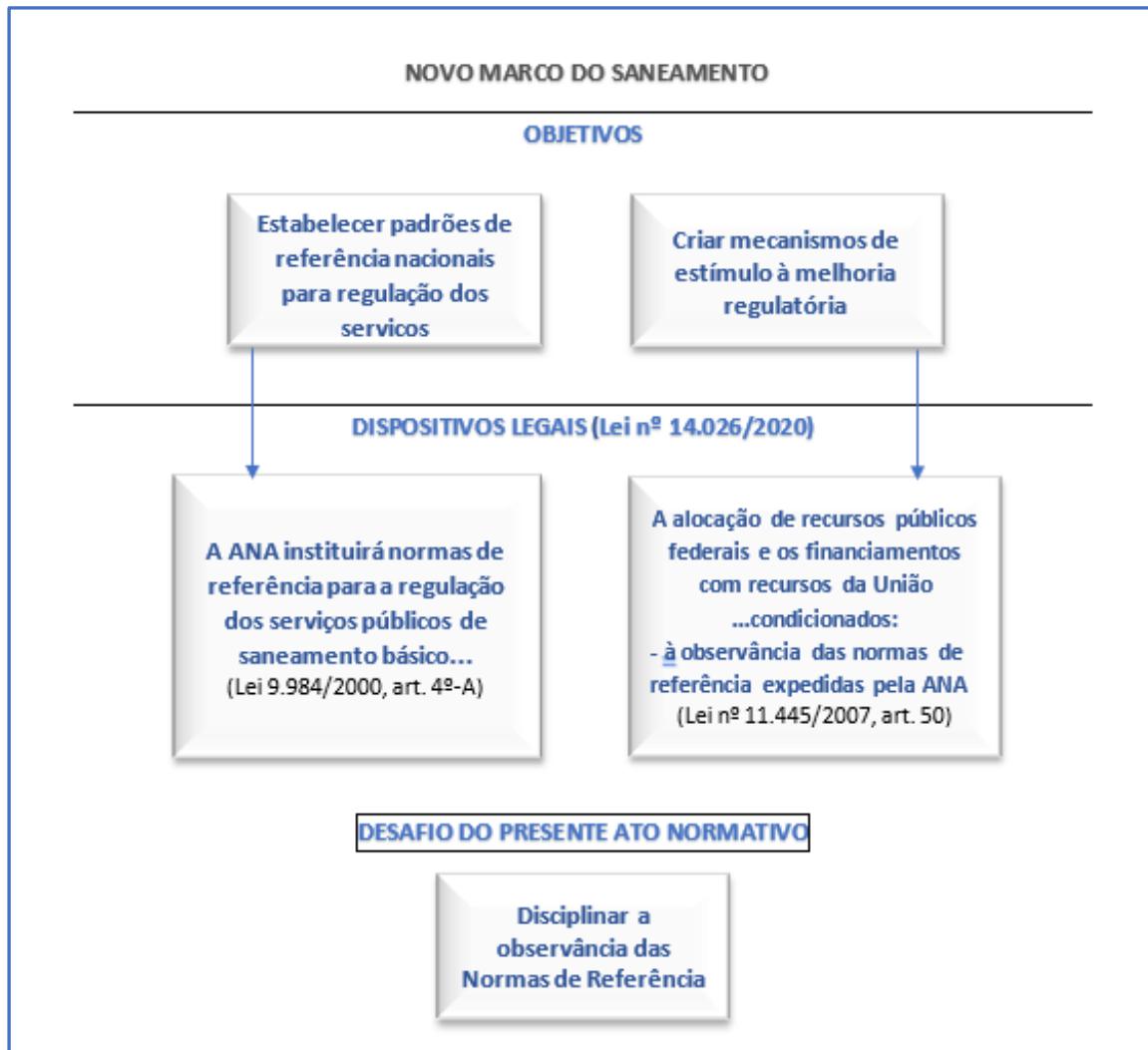
I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, **com observação das normas de referência editadas pela ANA**; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)  
(...)

Art. 23.

§ 1º A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. (grifo nosso)

Conjugando o caráter obrigatório da regulação dos serviços e a prerrogativa do titular dos serviços públicos de saneamento básico de definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, o novo marco cria um mecanismo de *enforcement* para estímulo ao aprimoramento da governança regulatória ao condicionar, conforme disposto no art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, à observância das Normas da Referência expedidas pela ANA.

Visando sustentar esta nova atribuição da ANA, o legislador utilizou instrumentos de *spending power* da União como sanção premial para a adesão das ERIs às NRs a serem publicadas. Diante do contexto apresentado e em resposta aos objetivos implícitos do novo marco legal do saneamento básico, apresenta-se, de forma esquemática, a relação entre os desafios de elaboração da presente diretriz regulatória e os objetivos e dispositivos do novo marco legal.



**Figura 3 – Desafio do ato normativo**

## 6.2. Definição do problema regulatório - causas e extensão

Conforme as orientações metodológicas, o correto entendimento e definição do problema que desencadeia a necessidade de atuação regulatória é o ponto de partida para o processo de AIR.

Como destacado no item anterior, a fragilidade regulatória do setor de saneamento básico constitui-se no problema fundamental que levou à instituição, pelo novo marco do saneamento, de dispositivos legais para a melhoria e o nivelamento dos padrões de regulação do setor.

Dessa forma, cabe agora aprofundar na identificação do problema relacionado aos desafios do presente ato normativo.

Conforme expresso na Nota Técnica ANA nº1/2021/COGER/SRS (Anexo I), com fulcro nas atribuições trazidas pelo novo marco do saneamento básico, e considerando que a Agência já vem publicando NRs para o saneamento básico, a ANA será demandada por órgãos da



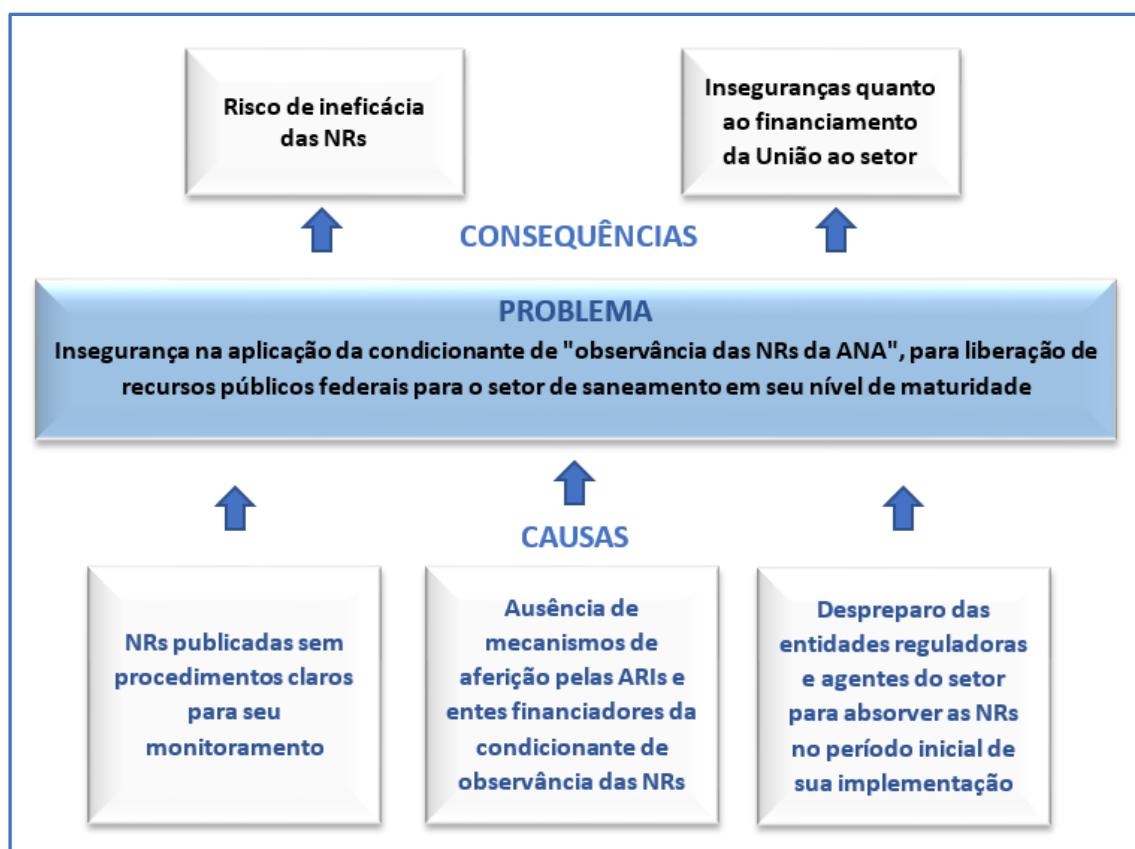
administração pública federal e instituições financeiras (públicas) e outros interessados sobre a observância de suas normas pelas ERIs, a partir das primeiras normas emitidas pela Agência.

Dessa forma, impõe-se à ANA a necessidade de disciplinar, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência.

Por outro lado, reconhecendo o caráter gradual e de transitoriedade do processo de implementação das NRs e compreendendo a necessidade de amadurecimento da governança regulatória do setor, foi prevista na Agenda Regulatória da ANA a elaboração de uma norma que possibilitasse dar clareza e segurança sobre os procedimentos iniciais a serem observados para a comprovação da adoção das NRs.

Essa norma corresponde à elaboração de um primeiro disciplinamento, que considere o presente contexto de fragmentação regulatória do setor e as dificuldades institucionais e técnicas para fazer frente aos novos desafios.

Dessa forma, apresentamos abaixo de forma esquemática, a estrutura lógica que estabelece o problema a ser enfrentado pela presente diretriz regulatória, seguida do problema regulatório identificado:



**Figura 4 – Problema – causas e consequências**



### 6.3. Natureza do problema regulatório

Cumpre observar que o espectro de regulação na qual recai o problema regulatório é a função de supervisão regulatória a ser realizada pela ANA sem, contudo, contar com instrumentos de comando e controle, mas tão somente o chamado *spending power* para a indicação (ou não) de recebimento de recursos públicos federais pelos poderes concedente/prestadores de serviços.

Dessa forma, o ato normativo em questão não atua diretamente sobre as “falhas de mercado”, mas sobre mecanismos e procedimentos com vistas à melhoria da regulação, remetendo a falhas classificadas como “institucionais” e “regulatórias”.

Outra questão a ser ressaltada é que o ato normativo decorre de diretrizes de política pública, advindas com o novo marco legal que estabelece a atribuição explícita para a ANA de emissão do presente ato normativo.

Nesse contexto, e considerando a classificação metodológica difundida em Manuais e Guias orientativos para elaboração de Análise de Impacto Regulatório, pode-se concluir que a natureza do problema regulatório em questão perpassa por:

- **Falhas regulatórias:** as falhas regulatórias, no presente contexto, estão relacionadas à grande diversidade entre os modelos regulatórios do setor de saneamento estabelecidos para situações análogas, o que concorre para o desnívelamento da qualidade dos serviços de saneamento básico no território nacional. Essa disfunção regulatória também decorre da governança pouco consolidada das instituições reguladoras, gerando grande disparidades de capacidades regulatórias no setor. Esses fatores impõem a necessidade do estabelecimento de padrões regulatórios a serem observados pelas entidades infracionais e de mecanismos de incentivos para a eficácia na sua implementação.

- **Falhas institucionais:**<sup>11</sup> as falhas institucionais ocorrem quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e a eficácia dos processos. No caso das ERIs, conforme amplamente exposto na contextualização do problema regulatório, existem fragilidades estruturais que levam à grande desnívelamento na qualidade de regulação no país, que podem comprometer a consistência e eficiência do processo de regulação.

O estabelecimento de Normas de Referência, pela ANA, busca, além de promover os padrões de qualidade adequados para os serviços, propiciar o aprimoramento institucional das entidades infracionais propiciando segurança, transparência, controle e estabilidade do processo regulatório.

Foi evidenciado no diagnóstico da governança regulatória no setor de saneamento a importância do monitoramento das NRs e da criação de incentivos às ERIs, para o aprimoramento da regulação infracional e, por conseguinte, da atuação dos prestadores de serviços de saneamento.

<sup>11</sup> Conforme o Guia de Análise de Impacto Regulatório da ANVISA, “falhas institucionais ocorrem quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e a eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Exemplos de fatores que podem causar falhas institucionais são: falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar às novas realidades e captura das instituições”.

- **Demandas externas de política pública**<sup>12</sup>: a atuação regulatória também pode ser requerida para que se garanta o cumprimento de objetivos de políticas públicas. Não se pode olvidar que a natureza do problema, objeto do presente Relatório de AIR, decorre de obrigação criada pelo novo marco legal do saneamento básico, outorgando novas atribuições à ANA, dentre elas a de monitorar a observância das NRs, disciplinando para tanto os procedimentos a serem perseguidos pelas ERIs.

## 7. OBJETIVOS DA ATUAÇÃO REGULATÓRIA

O objetivo central da intervenção regulatória para o enfrentamento do problema da insegurança na aplicação da condicionante de "observância das normas de referência da ANA" para liberação de recursos públicos federais para o setor de saneamento básico no Brasil em seu nível de maturidade atual é estabelecer regras claras para garantir a imparcialidade e transparência quanto ao processo de aferição da adoção das NRs e a devida segurança para o procedimento de financiamento ao setor, por meio da instituição de padrões nacionais de referência para o nivelamento da qualidade regulatória no país.

Para assegurar a efetividade dos padrões regulatórios a serem definidos pela ANA, deverão ser disciplinados, por ato normativo, os mecanismos de monitoramento de sua implementação, que, conforme previsto no marco legal, poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras.

Desta forma, para atendimento ao objetivo central de melhoria da qualidade regulatória do setor de saneamento, o presente ato normativo tem como objetivos específicos:

- Promover a eficácia das normas de referência estabelecidas pela ANA, por meio da implementação de mecanismos de monitoramento e aferição de sua observância;
- Subsidiar os agentes financeiros signatários dos recursos da União com informações sobre a observância das Normas de Referência da ANA;
- Dar clareza às ERIs sobre procedimentos, critérios e prazos a serem cumpridos para atendimento às Normas de Referência da ANA;
- Garantir à sociedade e aos titulares dos serviços a transparência sobre a aplicação das Normas de Referência pelas entidades infracionais e demais agentes do setor, quando couber;
- Disponibilizar informações para aprimorar as condições de seleção, pelos titulares de serviços, dos reguladores dos respectivos serviços de saneamento básico.

---

<sup>12</sup> O Guia de Análise de Impacto Regulatório da ANVISA traz "questões externas" à instituição também como um exemplo de natureza do problema regulatório, sendo que uma das hipóteses de questões externas seria, segundo o referido Guia, a aprovação de uma lei que precise ser regulamentada.



## 8. ATORES IMPACTADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

A avaliação dos impactos do problema regulatório, frente aos grupos/atores impactados, resumidamente, é apresentada no quadro a seguir.

| Impactados   | Impactos  |
|--|---|
| Sociedade  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixa qualidade dos serviços de saneamento básico,</li> <li>• Problemas de saúde pública, com casos de doenças de veiculação hídrica e vetores de doenças. Ausência de regras claras para o controle social,</li> <li>• Insegurança para o consumidor no acesso aos seus direitos,</li> <li>• Ausência de procedimentos de divulgação sistemática do desempenho e viabilidade dos serviços, incluindo efeitos comparativos.</li> </ul> |
| Titular do serviço ou Poder concedente                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risco à obtenção de recursos e financiamentos da União,</li> <li>• Diversidade da qualidade dos serviços de saneamento básico entre os diversos municípios,</li> <li>• Ausência de informações e de padrões de referência que minimizem os efeitos da diversidade econômica e social dos municípios brasileiros.</li> </ul>  |
| Prestador de serviços                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risco à obtenção de recursos e financiamentos da União,</li> <li>• Inexistência de incentivos para melhorias da prestação dos serviços,</li> <li>• Ausência de regulação clara para segurança e atratividade do setor,</li> <li>• Ausência de instrumental normativo para atingimento de metas da qualidade, eficiência e sustentabilidade econômica.</li> </ul>   |
| Entidades Reguladoras Infranacionais                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A falta de informações e indicadores padronizados impossibilita às ERIs exercerem satisfatoriamente a regulação dos serviços, aumentando o risco regulatório,</li> <li>• Ausência de instrumental normativo para a efetiva regulação e fiscalização dos serviços,</li> <li>• Ausência de estímulo à melhoria de governança das entidades reguladoras.</li> </ul>   |
| Agentes Financeiros Privados ou Públicos                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de mecanismos claros para avaliar o cumprimento da observância das normas de referência, o que condiciona o financiamento,</li> <li>• Ausência de procedimentos de divulgação sistemática do desempenho e viabilidade dos serviços, incluindo efeitos comparativos.</li> </ul>  |
| Estruturador de projetos (modelagens de concessões e PPPs) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de Padrões de Qualidade a serem buscados de modo a balizar a elaboração de projetos e modelagem de Instrumentos Negociais.</li> </ul>   |

**Quadro 4 – Impactos e impactados pelo problema regulatório**

## 9. TOMADAS DE SUBSÍDIO

Com o intuito de colher subsídios e identificar o problema regulatório que a diretriz regulatória, objeto dessa AIR, busca analisar, além de mapear possíveis alternativas, realizaram-se algumas tomadas de subsídio junto aos diversos segmentos do setor, apresentadas a seguir.

- (I) **Painel no Congresso da Associação Brasileira de Agências Reguladoras-ABAR** (em 12 de novembro de 2021, das 09h às 11h), intitulado Procedimento Transitório da ANA Para Monitoramento das Normas de Referência;



(II) **Tomada de Subsídio Interna (ANA) sobre a norma de procedimento para o monitoramento das normas de referência para o saneamento básico** (com outras áreas da Agência), no dia 26 de janeiro de 2021, às 15:30h; e

(III) **Tomadas de Subsídio sobre a norma de procedimento para o monitoramento das normas de referência para o saneamento básico com atores externos**, realizadas em 1, 2, 3 e 17 de dezembro de 2021, com entidades reguladoras infranacionais, no primeiro dia; Governo Federal e órgãos financiadores, no segundo dia; associações de municípios e instituições técnicas, no terceiro dia; e associações de prestadores de serviços, no quarto dia.

Na primeira etapa da Tomada de Subsídio, no Congresso da ABAR, conforme Nota Informativa nº1/2021/COGER/SRS (Documento nº 02500.053248/2021-09; Anexo II), foram colhidos alguns subsídios. A questão norteadora para a Tomada de Subsídio foi a seguinte.

Tendo em vista que, até o final de 2022, há previsão de 9 NRs publicadas, e que a ANA não pode esperar até o final de 2023 para publicar alguma diretriz sobre os procedimentos para o monitoramento das normas de referências, visando atender o §1º do art. 4º-B da Lei nº 9.984/2000, modificada pela Lei nº 14.026/2020, o que a ANA poderia estabelecer como procedimentos transitórios nesse período inicial?

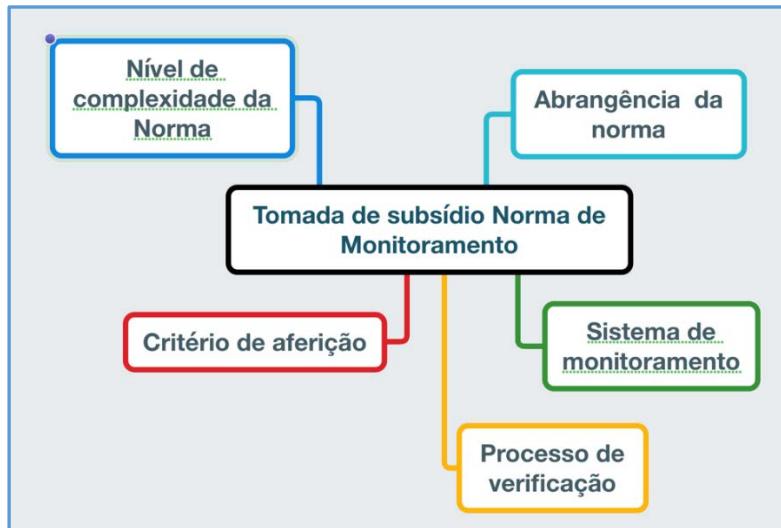
Para a Tomada de Subsídio interna, dia 26 de novembro, e para as tomadas de subsídio externas, dias 1, 2, 3 e 17 de dezembro de 2021, as perguntas dirigidas foram as mesmas:

1. Quais são os critérios para se estabelecer uma "linha de corte" entre atendimento e não atendimento das NRs pelas ERIs? Deve haver um critério binário (atendeu ou não atendeu?) Ou alguma regra intermediária ou gradual?
2. Como deve ser feita a avaliação do atendimento das NRs pelas ERIs? Autoavaliação? Certificação? Auditorias? Outros?
3. Quem fará avaliação do atendimento das NRs pelo Titular ou pelo Poder Concedente, quando couber? Como serão registradas e divulgadas as informações sobre a situação do atendimento às NRs por parte do Titular ou do Poder Concedente quando o atendimento for de sua responsabilidade? Por exemplo, a entidade estabelece o valor da tarifa, mas o município, Titular ou Poder Concedente não reconhece. Qual será a consequência do não atendimento às NRs por parte do Titular ou do Poder Concedente, quando pertinente?
4. O não atendimento da NR referente a um componente do saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem) deverá afetar o acesso aos recursos públicos federais para os demais componentes em que as NRs foram atendidas?

As contribuições recebidas possibilitaram aprofundar a reflexão em torno do problema regulatório a ser enfrentado, como também trouxeram subsídios para a definição de alternativas regulatórias, sendo os 05 principais temas que emergiram da Tomada de Subsídios apresentados na figura que segue.

O detalhamento das contribuições recebidas encontra-se no Anexo III deste Relatório.





**Figura 5 – Principais temas que emergiram da Tomada de Subsídios**

Entre as principais contribuições desse processo para a definição do problema Regulatório, destacam-se:

**1. Graus de maturidade das ERIs, transitoriedade, gradualidade, critério binário ou não**

O grau diferenciado de maturidade das ERIs foi abordado por todos os blocos de atores com preocupação. As competências gerencial e técnica, muitas vezes escassas e deficientes, e a baixa capacidade geral de resposta às novas diretrizes permearam todos os temas aqui listados.

Foi amplamente destacada a importância de se ponderar sobre aspectos de gradualidade e transitoriedade na concepção da norma, a fim de que os atores envolvidos tenham tempo e recursos para providenciar as adaptações necessárias, sem prejuízo do acesso a recursos da União.

Quanto à compreensão geral das diversas contribuições sobre a definição do “atendimento” ou “não atendimento” às Normas de Referência da ANA, foi destacado que a metodologia de análise e apuração para se chegar ao resultado aferido deve se orientar por processo intermediário de gradualidade e por parâmetros de aferição definidos em faixas de atendimento, bem como deve-se estabelecer prazos adequados para a estruturação das entidades infracionais para o seu cumprimento. Quanto à avaliação da observância das NRs pelas entidades reguladoras infracionais houve entendimento unânime de que ela deveria ser feita pela ANA. Sobre o pleno atendimento às NRs, foi percebida a preocupação geral de que um ator seja impactado pela inação de outro.

**2. Periodicidade da análise, continuidade de atendimento às NRs ao longo do contrato**

Sobre a periodicidade da avaliação das ERIs pela ANA, foram admitidos dois cenários pelos participantes. O primeiro, admitindo a análise apenas no momento da



candidatura aos recursos. O segundo, com análises periódicas e possibilidade de suspensão dos repasses em caso de descumprimento das NRs ao longo do contrato.

### **3. Metodologia da avaliação**

A questão sobre como deve ser feita a avaliação do atendimento às NRs pelas ERIs (se autoavaliação, certificação, auditorias ou outra forma) não obteve entendimento unânime. No entanto, a maioria considerou que a ANA, para além da sua competência reguladora, deve ser o agente executor do processo de avaliação.

### **4. Processos administrativos**

Foi observado que o monitoramento da observância das NRs deve obedecer às formalidades de um processo administrativo, inclusive quanto a eventuais contraditórios por parte das ERIs, e proporcionar a publicidade, oportunizando o aprendizado de outros reguladores.

Foi ponderado que o fluxo para tramitação de processo administrativo necessário à interposição de recurso, à solicitação e ao fornecimento de esclarecimentos, à celebração de TACs etc. envolvendo a avaliação do atendimento às NRs deve considerar a ampla defesa, a garantia ao contraditório, a celeridade, a publicidade, entre outros atributos.

### **5. Vinculação de normas aos recursos**

Vários atores sugeriram que o acesso a financiamentos do governo federal se vincule expressamente à adesão, pela ERI, às NRs diretamente afetas à natureza desse financiamento, que terão de ser discriminadas no edital, chamamento ou instrumento congênero (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos ou drenagem urbana).

### **6. Avaliação por componente individualmente ou não**

O entendimento predominante sobre se a avaliação da adoção das NRs deve ser feita por componente do saneamento, individualmente ou não, foi o de que deve ser feita de forma individual, cabendo apenas às normas gerais considerar todos os componentes simultaneamente.

Na situação em que o prestador do serviço de abastecimento de água seja o mesmo do serviço de esgotamento sanitário, ambos os componentes devem ser avaliados de forma vinculada e, da mesma forma, a liberação de recursos.

### **7. Sobre a divulgação**

Houve sedimentação do entendimento de que a ANA deve publicar em seu sítio na internet as informações decorrentes da observância das NRs pelas ERIs. Houve algumas contribuições no sentido de que as ERIs devem publicar as avaliações dos titulares e prestadores regulados em seus sítios eletrônicos.

Sobre as ERIs avaliadas negativamente pela ANA, foi amplamente demonstrada a preocupação de que a divulgação da análise, também chamada de “lista negra”, seja precedida de um contraditório.

A divulgação do atendimento pelas ERIs das NRs deve ser de fácil verificação, favorecendo a transparência e o controle social. Deve ser concebida de modo a dispensar consulta formal à ANA, em particular, pelos agentes financiadores.

## 8. Referências

Para o sistema de monitoramento foram indicados vários documentos e metodologias que podem contribuir com o seu desenho e a sua construção.

## 9. O titular e o prestador

Sobre a adesão e o atendimento às NRs, foi percebida a preocupação geral de que um ator seja impactado pela inação de outro, por exemplo, eventual inação do titular inviabilize a observância da NR pela ERI.

A competência para avaliar e punir titulares, poder concedente e prestadores foi assunto divergente inserido na pauta da Tomada de Subsídio. Várias ações afetas ao saneamento cabem às assembleias legislativas, às câmaras de vereadores, entre outros órgãos cujas normas da ANA não alcançam. Foi percebido o receio de que as ERIs tenham custos políticos, caso a avaliação de titulares seja a elas imputada.

Nesse sentido, discutiu-se sobre a eventual responsabilidade da observância das normas por titulares e prestadores, havendo entendimentos divergentes: se que caberia às ERIs, se seria compartilhada entre as ERIs e a ANA, ou se somente à ANA.

O receio de que a inércia e/ou lentidão de um ator repercuta nos demais, com o consequente prejuízo à universalização pretendida pela Lei e o impacto no destinatário final, a sociedade, foi o pano de fundo desse tópico. No sentido de atenuar esse cenário, uma conduta geral foi proposta. A de que os diferentes atores e as diferentes esferas de governo envolvidos no saneamento sejam levados em conta no planejamento da norma e, em particular, na definição dos aspectos de gradualidade e transitoriedade.

Essas constatações e subsídios permitiram uma melhor percepção por parte da ANA sobre o problema regulatório que deve ser endereçado pela entidade, confirmado a hipótese preliminar. Ratificou-se, assim, o problema regulatório identificado inicialmente: insegurança na aplicação da condicionante de "observância das normas de referência da ANA" para liberação de recursos públicos federais para o setor de saneamento em seu nível de maturidade.

A contribuições também trouxeram insumos relevantes para a construção das alternativas regulatórias.

## 10. ALTERNATIVAS DE ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA ANA

Entendido o problema regulatório, suas principais causas e consequências, é preciso mapear possíveis alternativas a fim de endereçá-lo corretamente. Parte fundamental para a tomada de decisão nesse processo foram as consultas a diversos atores, por meio das tomadas de subsídio realizadas.

As alternativas de atuação regulatória da ANA serão apresentadas e avaliadas conjuntamente a seguir, a partir de algumas premissas, quais sejam:

- (I) Pela natureza do tema sob análise, ato normativo procedural, far-se-á uma análise predominantemente qualitativa, porém complementada com uma análise de risco para dar mais segurança nas escolhas regulatórias;



- (II) Para construção das alternativas regulatórias, será considerada, para efeito de atendimento aos requisitos legais, a análise **da alternativa de não regulamentação da matéria por parte da ANA**;
- (III) O método utilizado para a identificação das alternativas regulatórias consistiu em uma análise individualizada de cada um dos principais aspectos direcionadores denominados de temas direcionadores para a escolha das possibilidades normativas, excluindo-se em cada aspecto estudado aquelas opções que se mostraram inviáveis, conforme metodologia detalhada a seguir; e
- (IV) A alternativa selecionada, após uma análise de risco, deverá representar a de maior aderência a um conjunto de critérios de análise que refletem as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020), em especial o fortalecimento da regulação infranacional com reflexos na qualidade da prestação dos serviços.

#### **10.1. Metodologia para identificação das alternativas**

O mapeamento das alternativas para o enfrentamento do problema regulatório emergiu, principalmente, a partir das tomadas de subsídios junto aos principais atores do setor de saneamento, com a identificação dos principais aspectos e temas direcionadores que deverão ser abordados ou enfrentados pela norma para responder ao desafio de disciplinar os procedimentos e requisitos de observância às NRs da ANA.

Destacam-se como os principais temas direcionadores para a identificação das alternativas normativas potencialmente eficazes, bem como as perguntas motivadoras:

- a. **Nível de complexidade da norma:** como deve ser estabelecida a forma de avaliação da observância à cada norma? Deve haver um detalhamento dos procedimentos ou apenas o estabelecimento de alguns princípios e contornos, deixando para cada NR o detalhamento dos parâmetros de verificação?
- b. **Abrangência da norma:** quem deve cumprir os requisitos da norma? A ANA deverá verificar a observância das NRs somente pelas ERIs ou também pelos titulares e prestadores?
- c. **Sistema de monitoramento:** como deve ser a comprovação da observância do cumprimento das Normas de Referência, autodeclararão, certificação pela ANA, certificação por entidade externa ou outra forma?
- d. **Critérios de aferição:** quais diretrizes a norma deve estabelecer para assegurar a implementação gradual e transitória de atendimento às NRs? O critério deve ser do tipo binário, cumpriu ou não, ou pode haver critério de ponderação por faixas?
- e. **Processo de verificação:** como serão divulgadas as informações? Com que periodicidade serão atualizadas? Por segmento do saneamento: água, esgoto, drenagem e limpeza urbana?

A partir do mapeamento dos principais temas que direcionam o ato normativo, procurou-se, para cada um, identificar as diferentes opções regulatórias para o tratamento normativo, conforme figura que segue:



**Figura 6 – Temas direcionadores e respectivas opções regulatórias**

## 10.2. Análise das alternativas normativas

Conforme as diretrizes do Guia Orientativo de AIR da Casa Civil, a AIR deve observar o princípio da proporcionalidade, o que significa dizer que os recursos, esforços e tempo



empregados na análise devem ser proporcionais à relevância e complexidade do problema a ser tratado e dos possíveis impactos da intervenção governamental. O tema em tela é predominantemente procedural, portanto, justifica-se a adoção de uma análise qualitativa.

Não obstante, além da análise qualitativa para a seleção das opções regulatórias (que formam as alternativas), decidiu-se pela realização de uma análise de risco de algumas dessas opções de modo a selecionar a alternativa mais adequada.

O primeiro passo foi a análise da **alternativa de não regulamentação da matéria**, cuja conclusão foi pela impossibilidade legal dessa opção, conforme apresentado no quadro a seguir:

| <b>ALTERNATIVA: NÃO REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA</b>   |  |
|---|--|
| <b>Análise</b>  | <b>Construção das alternativas</b>   |
| O ato normativo decorre de determinação legal, com isso a <b>não</b> emissão do ato regulatório representa descumprimento da Lei por parte da ANA e resulta na impossibilidade de enfrentamento do problema regulatório, mantendo a insegurança na aplicação da condicionante de "observância das normas de referência da ANA", para liberação de recursos públicos federais para o setor de saneamento em seu nível de maturidade. | <b>Opção a ser avaliada</b><br>A alternativa de não regulamentar, além de confrontar a exigência legal, não contribui para o fortalecimento da regulação infranacional. De qualquer forma, será considerada na análise de risco. |

**Quadro 5 – Alternativa de não regulamentação**

O segundo passo foi o exame das demais alternativas a partir da análise das diferentes possibilidades e escolhas para cada tema direcionador, resultando na exclusão daquelas opções que se mostraram inviáveis, de partida, e na seleção daquelas que se mostraram potencialmente eficazes. Para a análise, o trabalho orientou-se pela escolha de opções:

- Proporcionais e razoáveis frente ao problema regulatório, isto é, que não resultem em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados; e
- Capazes de atuar sobre as causas do problema satisfatoriamente, de modo a promover mudanças nas condições ou comportamentos dos agentes no sentido dos objetivos pretendidos.

**TEMA DIRECIONADOR 1 – NÍVEL DE COMPLEXIDADE DA NORMA**

| Opções  | Avaliação   |  | Construção das alternativas  |
|---|---|--|--|
|   | Vantagens   | Desvantagens   |  |
| 1.1. Norma geral e simples, remetendo às especificidades e metodologia de aferição de monitoramento para cada NR publicada. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Atualidade e flexibilidade da norma, cujos requisitos e procedimentos serão estabelecidos à medida da emissão de cada nova NR refletindo seu grau de complexidade;</li> <li>Maior Aderência às características, especificidades, e natureza de cada NR;</li> <li>Coerência com as características de um ato normativo predominantemente procedural;</li> <li>Alinhamento com as diretrizes legais de gradualidade e progressividade do processo de implementação das NRs.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Multiplicidade de parâmetros e critérios, a depender das características de cada NR;</li> <li>Aumento da complexidade para implementação, pelas ERIs, dos diferentes requisitos e procedimentos de monitoramento, a depender de cada NR.</li> </ul>   | <p><b>Opção a ser avaliada</b><br/> As vantagens superam os pontos contrários.<br/> É possível estabelecer no ato normativo as diretrizes que possam minimizar os impactos contrários dessa opção.</p> |
| 1.2. Mais específica e detalhada deixando pouca margem a cada NR para estabelecer os critérios de atendimento.              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uniformidade de parâmetros e critérios de monitoramento das NRs;</li> <li>Antecipação dos requisitos que serão conhecidos antes da edição das futuras NRs.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de defasagem na aplicação dos requisitos e parâmetros, devido à imprevisibilidade quanto às especificidades de cada futura NR;</li> <li>Insegurança quanto à factibilidade e efetividade da aplicação da norma;</li> <li>Possibilidade de engessamento da atuação futura da ANA.</li> </ul> | <p><b>Opção não considerada</b><br/> Dificuldades para proposição e insegurança quanto a aplicabilidade da Norma.</p>  |

**Quadro 6 – Alternativas regulatórias – Tema 1 – Nível de complexidade da norma**


## TEMA DIRECIONADOR 2 – ABRANGÊNCIA DA NORMA

| Opções  | Avaliação   |  | Construção das alternativas   |
|---|---|--|---|
|   | Vantagens   | Desvantagens   |   |
| 2.1. Limitar a observância do cumprimento das NRs aos reguladores infracionais.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aderente à literalidade do art. 4ºB da Lei 9.984/2000, alterada pela Lei 14.026/2020), que estabelece que ANA disciplinará os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas <b>entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico</b>, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fragilidade no monitoramento da observância de NRs que gerem obrigações a titulares e prestadores de serviço, a exemplo da NR nº1 da ANA;</li> <li>Impasses na formação de juízo à eventual consulta sobre repasse de recursos federais a um determinado município (ou prestador de serviço) que notadamente não observe as diretrizes regulatórias da ANA ou, reflexamente, do respectivo regulador;</li> <li>Engessamento da atuação futura da ANA.</li> </ul>    | <p><b>Opção a ser avaliada</b><br/> A observância das NRs somente pelas ERIs é aderente aos comandos do novo marco legal do saneamento, ainda que possa trazer algumas limitações na atuação futura da ANA.</p> |
| 2.2. Estender, excepcionalmente, o cumprimento de observância das NRs também aos titulares e prestadores, quando a NR gerar obrigações direcionadas a eles. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pode reforçar a observância das NRs pelos prestadores e titulares, seja diretamente ou indiretamente (por meio das normas dos respectivos reguladores que publicarão normas transpondo as normas de referência da ANA);</li> <li>A ANA teria a prerrogativa de se manifestar contrariamente a uma consulta sobre repasse de recursos federais a um município que notarialmente não observe as diretrizes regulatórias da ANA.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eventual questionamento, pois o novo marco estabelece, expressamente a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência da ANA pelas entidades reguladoras infracionais (NRs direcionadas diretamente a titulares são exceções e devem ser abordadas como tais);</li> <li>Aumenta o grau de complexidade técnica e operacional da ANA em analisar a observância de suas NRs por parte de titulares e prestadores, ainda que excepcionalmente;</li> </ul> | <p><b>Opção a ser avaliada</b><br/> Assegura a atuação da ANA, em caráter excepcional, na observância de NRs que gerem obrigações para titulares e prestadores</p>  |

Quadro 7 – Alternativas regulatórias – Tema 2 – Abrangência da norma



**TEMA DIRECIONADOR 3 – SISTEMA DE MONITORAMENTO**

| Opções   | Avaliação  |   | Construção das alternativas  |
|--|--|---|--|
|  | Vantagens  | Desvantagens  |  |
| 3.1. Somente auditoria externa (contratada pela ANA ou pelas ERIs).                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrega a visão de uma entidade externa, qualificada para a aferição da observância das NRs da ANA;</li> <li>• Mitigaria uma possível assimetria informacional entre a ANA e reguladores infranacionais, porquanto haveria auditorias especializadas para realizar as análises.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inviabilidade de implementação, dados os custos elevados para contratação;</li> <li>• Dificuldades de implementação inerente às contratações públicas, podendo inclusive atrasar as verificações;</li> <li>• Riscos de interrupção do processo de análise, em função de litígios ou problemas contratual;</li> <li>• Engessamento da atuação futura da ANA.</li> </ul>   | <p><b>Opção não considerada</b><br/>   Essa alternativa, se utilizada com exclusividade, não se mostra viável.<br/>   Contudo pode ser associada à outras opções abaixo.</p>   |
| 3.2. Somente autoavaliação com eventual verificação pela ANA (verificações amostrais). | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não gera custos adicionais à sociedade por não exigir contratações externas;</li> <li>• Proporciona interação e agilidade no processo de avaliação;</li> <li>• Amplia a interação entre a ANA e as entidades infranacionais, que irão realizar uma autoavaliação e autodeclaração de observância das NRs, com checagem randômica pela ANA.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incertezas quanto à confiabilidade das informações e riscos de inconsistência dos resultados a serem divulgado pela ANA, com insegurança para a liberação de recursos públicos federais;</li> <li>• Não se alinha com o intuito da Lei que remete à presente norma o estabelecimento de procedimento de comprovação do atendimento às NRs por parte das ERIs.</li> </ul> | <p><b>Opção não considerada</b><br/>   A alternativa de autoavaliação com verificações amostrais pela ANA apresenta fragilidades institucionais e riscos aos resultados da verificação, o que não impede que a ANA utilize eventuais análises amostrais.</p> |

**Quadro 8 – Alternativas regulatórias – Tema 3 – Sistema de monitoramento**


**TEMA DIRECIONADOR 3 – SISTEMA DE MONITORAMENTO (cont.)**

| Opções  | Avaliação   |  | Construção das alternativas  |
|---|---|--|--|
|   | Vantagens   | Desvantagens   |  |
| 3.3. Autoavaliação das ERIs mediante envio de documentação comprobatória, com verificação pela ANA. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não gera custos adicionais à sociedade por não exigir contratações externas;</li> <li>• Maior confiabilidade dos resultados, em função da análise com base em informações comprobatórias;</li> <li>• Proporciona interação e agilidade no processo de avaliação;</li> <li>• Amplia a responsabilização das ERIs, que irão realizar uma autoavaliação com envio de documentos comprobatórios especificados pela ANA.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e para processar e analisar as informações recebidas das ERIs sobre a observâncias das NRs.</li> </ul> <p>Obs.: o risco pode ser minimizado com a utilização de contratação eventual de auditorias externas ou alguma forma de apoio técnico.</p> | <p><b>Opção a ser avaliada</b><br/>           Escolha recomendável, pois possibilita maior confiabilidade, agilidade e aderência aos dispositivos legais. Acrescente-se que essa alternativa não inviabiliza “eventual” apoio de auditoria externa e verificações amostrais.</p> |

**Quadro 9 – Alternativas regulatórias – Tema 3 – Sistema de monitoramento (continuação)**


**TEMA DIRECIONADOR 4 – CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO**

| Opções   | Avaliação   |  | Construção das alternativas  |
|--|---|--|--|
|  | Vantagens   | Desvantagens   |  |
| 4.1. Critério de aferição de NR, exclusivamente, binário (tudo ou nada).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Processo de verificação da observância das NRs mais simples e objetivo.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não adequação a todas as situações.</li> <li>Baixa aderência aos dispositivos do Marco legal que estabelecem a possibilidade de parâmetros de gradualidade, de modo a preservação dos direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a adequada preparação das entidades reguladoras.</li> <li>Maior risco para o cumprimento da condicionante estabelecida no inciso III, Art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007.</li> </ul> | <b>Opção não considerada</b><br>Não é viável estabelecer um critério “a priori” que sirva para todas as situações. Determinada NR pode se adaptar melhor a um critério de cumprimento do tipo “tudo ou nada” (binário), outra pode requerer alguma metodologia que estabeleça faixas de atendimento. |
| 4.2. Critério de aferição de NR, exclusivamente, por faixas ou por ponderação, com previsão de haver um atendimento parcial. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilidade;</li> <li>Aderência aos dispositivos do marco legal que estabelecem a possibilidade de parâmetros de gradualidade, preservação dos direitos decorrentes das normas a serem substituídas e adequada preparação das entidades reguladoras;</li> <li>Maior alinhamento com as expectativas apresentadas pelos atores na Tomada de Subsídios.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Risco de não adequação a todas as situações. É possível que em determinadas normas o critério mais indicado ou possível seja um critério binário.</li> </ul>  | <b>Opção não considerada</b><br>Não é viável estabelecer um critério “a priori” que sirva para todas as situações. Determinada NR pode se adaptar melhor a um critério de cumprimento do tipo “tudo ou nada” (binário), outra pode requerer alguma metodologia que estabeleça faixas de atendimento. |

**Quadro 10 – Alternativas regulatórias – Tema 4 – Critérios de aferição**


## TEMA DIRECIONADOR 4 – CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO (cont.)

| Opções   | Avaliação   |  | Construção das alternativas  |
|--|---|--|--|
|  | Vantagens   | Desvantagens   |  |
| 4.3. Possibilidade de utilização de critérios de aferição diferentes (por faixas, binários ou outros), a depender da NR. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• O critério permite a adaptação às vicissitudes de cada NR;</li> <li>• Aderência aos dispositivos do Marco legal que estabelecem a possibilidade de parâmetros de gradualidade, progressividade, preservação dos direitos decorrentes das normas a serem substituídas e adequada preparação das entidades reguladoras;</li> <li>• Possibilidade de adoção combinada das alternativas em uma mesma norma.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior imprevisibilidade quanto aos critérios a serem adotados nas futuras NRs.</li> </ul> | <p><b>Opção a ser avaliada</b><br/>   Risco elevado em estabelecer um critério que se amolde a todas as situações, uma vez que cada NR estabelecerá os critérios e parâmetros de observância. Oportuno deixar liberdade de escolha do critério mais apropriado no processo de discussão da NR.</p> |

Quadro 11 – Alternativas regulatórias – Tema 4 – Critérios de aferição (continuação)

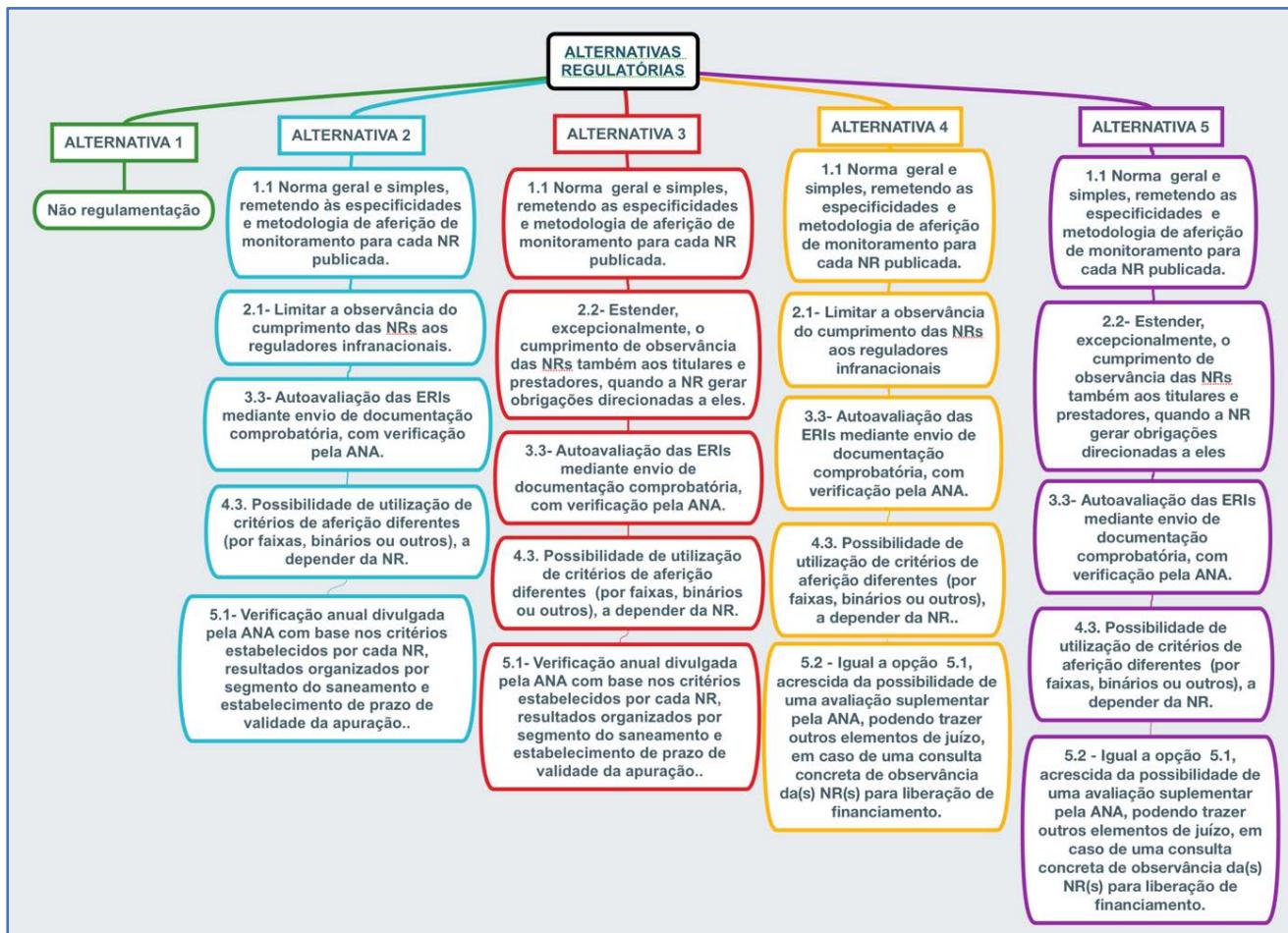


**TEMA DIRECIONADOR 5 – PROCESSO DE VERIFICAÇÃO**

| Opções  | Avaliação   |   | Construção das alternativas   |
|---|---|---|---|
|   | Vantagens   | Desvantagens  |   |
| 5.1. Verificação anual divulgada pela ANA, com base nos critérios estabelecidos por cada NR, resultados organizados por segmento do saneamento, e estabelecimento de prazo de validade da apuração.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior previsibilidade e facilidade para implementação do procedimento;</li> <li>• Maior transparência no processo, evitando tratamento particularizado a depender de eventuais consultas específicas;</li> <li>• Maior agilidade na obtenção da resposta por parte dos entes financiadores.</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risco de não atualidade da verificação e de questionamentos, uma vez que a cabe a ANA, manter atualizada a lista das entidades que observam suas NRs;</li> <li>• Possibilidade de insegurança jurídica quanto à exigência do inciso do §2º do art. 4º-B, da Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020 e do art. 50 §8º da Lei nº 11.445/2007.</li> </ul> | <b>Opção a ser avaliada</b><br>As vantagens são claras, contudo, a questão da atualidade da norma deve ser considerada.<br>Para minimizar o risco de não atualidade, pode-se estabelecer um mecanismo no qual a ANA possa realizar uma reavaliação no período, caso necessário. |
| 5.2. Igual a opção anterior (5.1), acrescida da possibilidade de uma avaliação suplementar pela ANA, podendo trazer outros elementos de juízo, em caso de uma consulta concreta de observância da(s) NR(s) para liberação de financiamento. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior segurança e atualidade da informação, para atender às condicionantes relacionadas à liberação de recursos ou financiamentos da União;</li> <li>• Redução de eventuais questionamentos jurídicos;</li> <li>• Possibilidade de a ANA trazer outros elementos de juízo na avaliação de consultas concretas de financiamento.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pode aumentar o nível de complexidade operacional por parte da ANA;</li> <li>• Riscos de atrasos e impactos na liberação dos financiamentos;</li> <li>• Pode gerar apreensão no mercado, pois a avaliação periódica da ANA poderia ser alterada em uma avaliação no caso concreto.</li> </ul>  | <b>Opção a ser avaliada</b><br>Apesar dos desafios devem-se considerar casos de excepcionalidade.   |

**Quadro 12 – Alternativas regulatórias – Tema 5 – Processo de verificação**


Conforme quadros anteriores, as alternativas selecionadas, com base na análise qualitativa, foram:



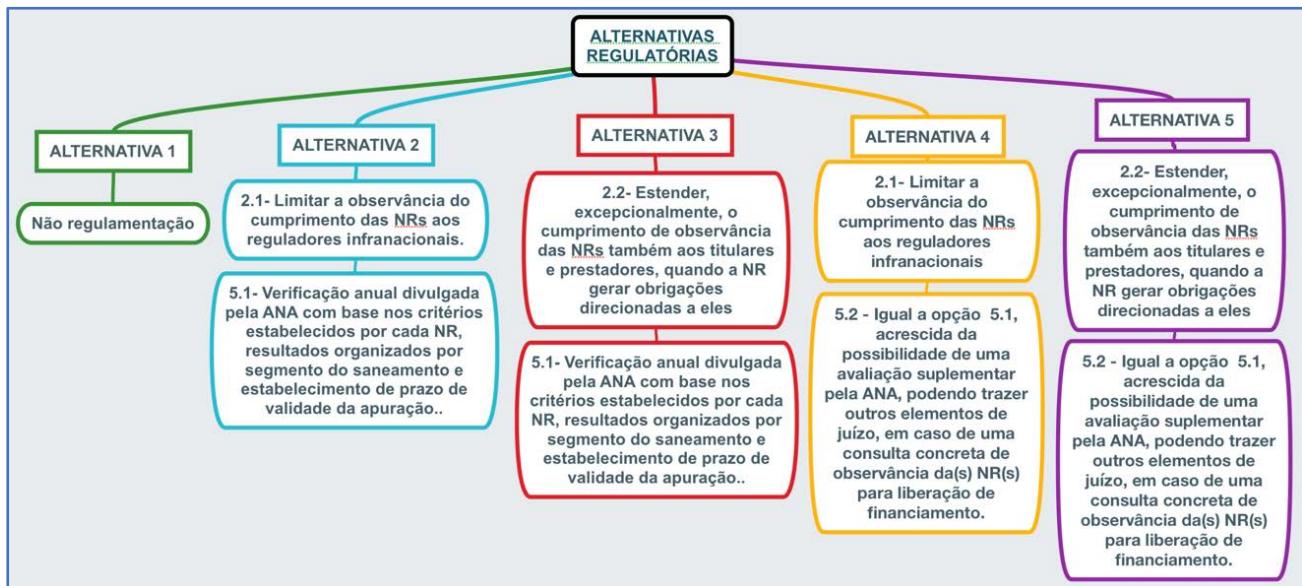
**Figura 7 – Alternativas regulatórias**

As alternativas regulatórias foram estruturadas com uma única opção regulatória de cada um dos cinco temas direcionadores, sendo que as opções regulatórias 1.1, 3.3 e 4.3 se repetem nas alternativas de 2 a 5.

Assim, será feita análise de risco das opções que não são comuns a todas as alternativas, quais sejam, 2.1, 2.2, 5.1 e 5.2, para se chegar a melhor delas. E, também, da alternativa de não regulamentação.

Com isso, a figura acima, sem prejuízo da análise que se propõe, fica da seguinte forma:





**Figura 8 – Opções regulatórias objeto de análise de risco**

Prossegue-se, então, uma análise de risco das seguintes opções regulatórias 2.1, 2.2, 5.1 e 5.2. Ressalte-se que as notas de probabilidades e riscos foram realizadas com a equipe técnica da Coordenação de Governança da Entidades Reguladoras - COGER/SRS, além de outros técnicos da Superintendência de Regulação dos Serviços-SRS.

A metodologia utilizada na análise encontra-se na publicação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, intitulada Metodologia de Gestão de Risco<sup>13</sup>. Inicia-se o próximo capítulo com a análise da alternativa de não regulamentar, seguida das análises das opções regulatórias 2.1, 2.2, 5.1 e 5.2. Faz-se, na sequência, a análise comparativa dos riscos, conforme **Quadro 18**.

No capítulo 10.5, após a seleção da melhor alternativa, aplica-se, novamente, a metodologia, a fim de dimensionar os riscos, bem como propor ações e controles possíveis, possibilitando chegar nos riscos residuais.

<sup>13</sup> BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Metodologia de Gestão de Riscos, 2018. Disponível em: [www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf](http://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf). Acesso em: 20 de março de 2022.



### 10.3. Análise de risco

| Alternativa: NÃO REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA |               |  |               |                    |            |              |                |     |
|--|---------------|--|---------------|--------------------|------------|--------------|----------------|-----|
| Nº   | Tipo de Risco | Eventos de Risco   | Probabilidade | Peso probabilidade | Impacto    | Peso impacto | Risco Inerente |     |
| 1  | Jurídico      | Risco de questionamentos por entes de controle internos e externos, entre outros, acerca do descumprimento da função institucional da ANA de publicar a lista de ERIs que observam as NRs. | Muito Alta    | 10                 | Muito Alto | 10           | RE             | 100 |
| 2  | Jurídico      | Risco de não adoção das NRs por ERIs e por titulares/prestadores (nesse último caso somente para aquelas NRs que gerarem obrigações diretas para estes entes).                             | Média         | 5                  | Alto       | 8            | RA             | 40  |
| 3  | Técnico       | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.  | Média         | 5                  | Alto       | 8            | RA             | 40  |
| 4  | Técnico       | Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e das ERIs para processar e analisar as informações sobre a observância das NRs.   | Média         | 5                  | Baixo      | 2            | RM             | 10  |
| 5  | Informacional | Risco de aprovação de repasse de recursos da União, baseado em informações incompletas, inconsistentes, equivocados ou até fraudulentos.   | Média         | 5                  | Alto       | 8            | RA             | 40  |
| 6  | Financeiro    | Risco das entidades financeiras desconsideraram a avaliação da ANA quanto à observância das NRs.   | -             | -                  | -          | -            | -              | -   |
| 7  | Financeiro    | Riscos de atrasos e impactos na aprovação e liberação dos recursos pelos financiadores, devido a informações incompletas.  | Média         | 5                  | Médio      | 5            | RM             | 25  |

**Quadro 13 – Análise de risco da alternativa de não regulamentar**



**Tema direcionador: ABRANGÊNCIA DA NORMA**
**Opção regulatória: 2.1. Limitar a observância do cumprimento das NRs aos reguladores infracionais.**

| Nº | Tipo de Risco | Eventos de Risco   | Probabilidade | Peso probabilidade | Impacto | Peso impacto | Risco Inerente | Risco Inerente |
|----|---------------|--|---------------|--------------------|---------|--------------|----------------|----------------|
| 1  | Jurídico      | Risco de questionamentos por entes de controle internos e externos, entre outros, acerca do descumprimento da função institucional da ANA de publicar a lista de ERIs que observam as NRs. | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 2  | Jurídico      | Risco de não adoção das NRs por ERIs e por titulares/prestadores (nesse último caso somente para aquelas NRs que gerarem obrigações diretas para estes entes).                             | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40             |
| 3  | Técnico       | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.  | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 4  | Técnico       | Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e das ERIs para processar e analisar as informações sobre a observância das NRs.   | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 5  | Informacional | Risco de aprovação de repasse de recursos da União, baseado em informações incompletas, inconsistentes, equivocados ou até fraudulentos.   | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40             |
| 6  | Financeiro    | Risco das entidades financeiras desconsideram a avaliação da ANA quanto à observância das NRs.   | Muito Baixa   | 1                  | Alto    | 8            | RB             | 8              |
| 7  | Financeiro    | Riscos de atrasos e impactos na aprovação e liberação dos recursos pelos financiadores, devido a informações incompletas.  | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40             |

**Quadro 14 – Análise de risco da opção regulatória 2.1.**


**Tema direcionador: ABRANGÊNCIA DA NORMA**

**Opção regulatória: 2.2. Estender, excepcionalmente, o cumprimento de observância das NRs também aos titulares e prestadores, quando a NR gerar obrigações direcionadas a eles.**

| Nº | Tipo de Risco | Eventos de Risco   | Probabilidade | Peso probabilidade | Impacto | Peso impacto | Risco Inerente | Risco Inerente |
|----|---------------|--|---------------|--------------------|---------|--------------|----------------|----------------|
| 1  | Jurídico      | Risco de questionamentos por entes de controle internos e externos, entre outros, acerca do descumprimento da função institucional da ANA de publicar a lista de ERIs que observam as NRs. | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 2  | Jurídico      | Risco de não adoção das NRs por ERIs e por titulares/prestadores (nesse último caso somente para aquelas NRs que gerarem obrigações diretas para estes entes).                             | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |
| 3  | Técnico       | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.  | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 4  | Técnico       | Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e das ERIs para processar e analisar as informações sobre a observância das NRs.   | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 5  | Informacional | Risco de aprovação de repasse de recursos da União, baseado em informações incompletas, inconsistentes, equivocados ou até fraudulentos.   | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |
| 6  | Financeiro    | Risco das entidades financeiras desconsideram a avaliação da ANA quanto à observância das NRs.   | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |
| 7  | Financeiro    | Riscos de atrasos e impactos na aprovação e liberação dos recursos pelos financiadores, devido a informações incompletas.  | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |

**Quadro 15 – Análise de risco da opção regulatória 2.2.**



**Tema direcionador: PROCESSO DE VERIFICAÇÃO**

**Opção regulatória: 5.1. Verificação anual divulgada pela ANA, com base nos critérios estabelecidos por cada NR, resultados organizados por segmento do saneamento, e estabelecimento de prazo de validade da apuração.**

| Nº | Tipo de Risco | Eventos de Risco   | Probabilidade | Peso probabilidade | Impacto | Peso impacto | Risco Inerente | Risco Inerente |
|----|---------------|--|---------------|--------------------|---------|--------------|----------------|----------------|
| 1  | Jurídico      | Risco de questionamentos por entes de controle internos e externos, entre outros, acerca do descumprimento da função institucional da ANA de publicar a lista de ERIs que observam as NRs. | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 2  | Jurídico      | Risco de não adoção das NRs por ERIs e por titulares/prestadores (nesse último caso somente para aquelas NRs que gerarem obrigações diretas para estes entes).                             | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40             |
| 3  | Técnico       | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.  | -             | -                  | -       | -            | -              | -              |
| 4  | Técnico       | Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e das ERIs para processar e analisar as informações sobre a observância das NRs.   | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 5  | Informacional | Risco de aprovação de repasse de recursos da União, baseado em informações incompletas, inconsistentes, equivocados ou até fraudulentos  | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40             |
| 6  | Financeiro    | Risco das entidades financeiras desconsideram a avaliação da ANA quanto à observância das NRs.   | Muito Baixa   | 1                  | Alto    | 8            | RB             | 8              |
| 7  | Financeiro    | Riscos de atrasos e impactos na aprovação e liberação dos recursos pelos financiadores, devido a informações incompletas.  | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |

**Quadro 16 – Análise de risco da opção regulatória 5.1.**



**Tema direcionador: PROCESSO DE VERIFICAÇÃO**

**Opção regulatória: 5.2. Igual a opção anterior (5.1), acrescida da possibilidade de uma avaliação suplementar pela ANA, podendo trazer outros elementos de juízo, em caso de uma consulta concreta de observância da(s) NR(s) para liberação de financiamento.**

| Nº | Tipo de Risco | Eventos de Risco   | Probabilidade | Peso probabilidade | Impacto | Peso impacto | Risco Inerente | Risco Inerente |
|----|---------------|--|---------------|--------------------|---------|--------------|----------------|----------------|
| 1  | Jurídico      | Risco de questionamentos por entes de controle internos e externos, entre outros, acerca do descumprimento da função institucional da ANA de publicar a lista de ERIs que observam as NRs. | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 2  | Jurídico      | Risco de não adoção das NRs por ERIs e por titulares/prestadores (nesse último caso somente para aquelas NRs que gerarem obrigações diretas para estes entes).                             | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |
| 3  | Técnico       | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.  | -             | -                  | -       | -            | -              | -              |
| 4  | Técnico       | Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e das ERIs para processar e analisar as informações sobre a observância das NRs.   | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10             |
| 5  | Informacional | Risco de aprovação de repasse de recursos da União, baseado em informações incompletas, inconsistentes, equivocados ou até fraudulentos.   | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |
| 6  | Financeiro    | Risco das entidades financeiras desconsideram a avaliação da ANA quanto à observância das NRs.   | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16             |
| 7  | Financeiro    | Riscos de atrasos e impactos na aprovação e liberação dos recursos pelos financiadores, devido a informações incompletas.  | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40             |

**Quadro 17 – Análise de risco da opção regulatória 5.2.**



Seque o quadro resumo com a alternativa de não regulamentar, e dos temas direcionadores 2.1, 2.2, 5.1 e 5.2. Observa-se, inicialmente, a inviabilidade da alternativa 1 (de não regulamentar). Entre a opção regulatória 2.1 e 2.2, a segunda, visivelmente, apresentou um cenário mais favorável de risco, por não apresentar nenhuma ocorrência de risco alto. Já entre as opções 5.1 e 5.2, opta-se pela 5.2, por apresentar apenas uma ocorrência de risco alto, contra duas na opção 5.1.

| Tipo de Risco | Eventos de Risco   | Alternativa 1<br>Não regulamentar | Tema direcionador 2.1 | Tema direcionador 2.2 | Tema direcionador 5.1 | Tema direcionador 5.2 |
|---------------|--|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Jurídico      | Risco de questionamentos por entes de controle internos e externos, entre outros, acerca do descumprimento da função institucional da ANA de publicar a lista de ERIs que observam as NRs. | RE 100                            | RM 10                 | RM 10                 | RM 10                 | RM 10                 |
| Jurídico      | Risco de não adoção das NRs por ERIs e por titulares/prestadores (nesse último caso somente para aquelas NRs que gerarem obrigações diretas para estes entes).                             | RA 40                             | RA 40                 | RM 16                 | RA 40                 | RM 16                 |
| Técnico       | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.  | RA 40                             | RM 10                 | RM 10                 | NA                    | NA                    |
| Técnico       | Riscos quanto à capacidade institucional da ANA e das ERIs para processar e analisar as informações sobre a observância das NRs.   | RM 10                             | RM 10                 | RM 10                 | RM 10                 | RM 10                 |
| Informacional | Risco de aprovação de repasse de recursos da União, baseado em informações incompletas, inconsistentes, equivocados ou até fraudulentos.   | RA 40                             | RA 40                 | RM 16                 | RA 40                 | RM 16                 |
| Financeiro    | Risco das entidades financeiras desconsideram os procedimentos de monitoramento estabelecidas pela ANA.  | NA                                | RB 8                  | RM 16                 | RB 8                  | RM 16                 |
| Financeiro    | Riscos de atrasos e impactos na aprovação e liberação dos recursos pelos financeiros, devido a informações incompletas.  | RM 25                             | RA 40                 | RM 16                 | RM 16                 | RA 40                 |

**Quadro 18 – Análise comparativa de riscos das alternativas**



#### 10.4. Alternativa selecionada - Justificativa

| Alternativa selecionada com base nas análises realizadas |  |
|--|--|
| 1.1.   | Norma geral e simples, remetendo as especificidades e metodologia de aferição de monitoramento para cada NR publicada.   |
| 2.2.   | Estender, excepcionalmente, o cumprimento de observância das NRs também aos titulares e prestadores, quando a NR gerar obrigações direcionadas a eles.   |
| 3.3.   | Autoavaliação das ERIs mediante envio de documentação comprobatória, com verificação pela ANA.   |
| 4.3.   | Possibilidade de utilização de critérios de aferição diferentes (por faixas, binários ou outros), a depender da NR.  |
| 5.2.   | Verificação anual divulgada pela ANA, com base nos critérios estabelecidos por cada NR, resultados organizados por segmento do saneamento, e estabelecimento de prazo de validade da apuração., acrescida da possibilidade de uma avaliação suplementar pela ANA, podendo trazer outros elementos de juízo, em caso de uma consulta concreta de observância da(s) NR(s) para liberação de financiamento. |

**Quadro 19 – Alternativa regulatória selecionada**

Dado o contexto de complexidade e fragilidades de governança da regulação do setor, a opção de estabelecer uma norma geral e simples, remetendo às especificidades e metodologia de aferição de monitoramento para cada NR publicada, é a mais adequada pela impossibilidade de estabelecer uma regra que sirva para todas as NRs.

Dessa forma, o normativo proposto não estabelecerá parâmetros de observância para todas as NRs, existentes e futuras, mas sim os elementos que cada NR deverá disciplinar como:

- Os prazos para a sua adoção, considerando o período de preparação das ERIs, o grau de complexidade da norma, os prazos legais e infralegais para a implementação dos respectivos dispositivos e demais exigências estabelecidas em legislação correlata;
- Critérios para aferição da observância considerando, sempre que possível, parâmetros e métricas que possibilitem objetividade e clareza; aferição por faixas (percentuais ou intervalos), quando cabível, estabelecendo os níveis de atendimento considerados satisfatórios;
- Gradualidade temporal do nível de observância, que deverá ser crescente e adequada à evolução da preparação das ERIs; e
- Mecanismos de ponderação ou identificação dos dispositivos essenciais da NR a serem considerados como preponderantes para o processo de avaliação (parâmetro de controle).

Nesse quesito, ressalta-se que a alternativa selecionada confere maior aderência às especificidades de cada tema regulatório e o alinhamento com as diretrizes da Lei no que se refere à implementação gradual das NRs, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras.

Assim, caberá a ANA, com base nos critérios de aferição da observância de cada NR, avaliar e se manifestar sobre a observância de cada NR. Em caso inobservância, a alternativa normativa sugerida propicia a oportunidade à ERI de contestar o resultado da análise, mediante apresentação das razões e justificativas.

Outro aspecto a destacar é que a alternativa selecionada manteve aderência com os limites das competências delegadas à ANA pelo novo marco legal do saneamento básico, no que se refere à atribuição da Agência no disciplinamento de requisitos e procedimentos de



observância da adoção das NRs pelas ERIs, mas busca endereçar aquelas situações, excepcionais, em que a NR cria obrigações diretas para titulares e poderes concedentes, a exemplo da NR nº1, da ANA. Nesses casos deve haver a verificação da observância dessas normas, ainda que por meio da respectiva ERI.

Ressalta-se que a Lei se refere às entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência como precondição ao acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal.

Apesar de observância das NRs se dirigir às ERIs, é oportuno estabelecer “diretrizes” que reforcem o caráter de transparência e publicidade na atuação das entidades infranacionais quanto à observância de suas normas pelos seus regulados, como uma boa prática regulatória. Esse aspecto será explorado de maneira mais detalhada na NR de governança das entidades reguladoras infranacionais cuja publicação está prevista para o segundo semestre de 2022.

Por fim, entende-se que as análises da ANA acerca da observância das NRs pelas ERIs serão, predominantemente, periódicas, ou seja, aquelas realizadas anualmente mediante solicitação de informações por parte da ANA, de forma a se adequar às condições operacionais e a capacidade de repostas das ERIs e da ANA, bem como inferir maior previsibilidade e consistência ao processo.

Porém, considerando o §2º do art. 4º-B, o qual aponta que, além da verificação periódica, aquelas que ocorrerão no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, faz-se necessário que a norma insira outros elementos que possibilitem assegurar a atualidade e consistência das informações, especialmente nos casos de não verificação da adoção pelas NRs, o que pode ser alcançado, também, com mecanismos que propiciem o “contraditório” das ERIs e a possibilidade de regularizar a situação no curso do ano, a partir de constatações supervenientes.

## 10.5. Riscos e medidas associadas à implementação da alternativa regulatória selecionada

Inicia-se a descrição da estratégia para implementar a alternativa selecionada com um mapeamento dos principais riscos inerentes à alternativa selecionada. Escolheu-se para todos os ricos o Fator de Avaliação de Controle (FAC) "0,8", à exceção dos riscos 5 e 7 que já são baixos e não requerem um tratamento específico. Conforme a publicação da CGU supracitada, 0,8 é o coeficiente para um nível fraco de controle, com a seguinte definição: "Controles têm abordagens ad hoc, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas."

| Nº | Eventos de Risco  | Probabilidade | Peso probabilidade | Impacto | Peso impacto | Risco Inerente | Ação | Controle   | Fator de avaliação de controle   | Risco Residual |    |    |
|----|---|---------------|--------------------|---------|--------------|----------------|------|--|--|----------------|----|----|
| 1  | Dificuldade da ANA para a verificação da adoção das NRs dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.   | Baixa         | 2                  | Médio   | 5            | RM             | 10   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer parâmetros e critérios objetivo de simples verificação;</li> <li>Estabelecer prazos condizentes para o início da produção dos efeitos das NRs, de modo que as ERIs possam se estruturar;</li> <li>Desenvolvimento pela ANA de programas de capacitação junto as ERIs também com vistas ao fortalecimento institucional para a adoção das NRs</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Para cada minuta de NR, realizar um <i>workshop</i> entre as duas Superintendências (SRS e SEC), Gerência Geral de Estratégia, Assessoria Especial de Metodologia e Avaliação, representantes da Diretoria Colegiada, para validar os parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR;</li> <li>Oportunizar, também, o controle social, além de consultar os atores diretamente afetados.</li> </ul> | 0,8            | 8  | RB |
| 2  | Incapacidade das ERIs para observância das NRs, dada a diversidade de parâmetros e critérios estabelecidos por cada NR.   | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16   |  |  | 0,8            | 13 | RM |
| 3  | Operacionalização de sistema informatizado para a divulgação dos dados de adoção das NRs não ficar pronto em tempo para o primeiro ciclo de avaliações.                         | Média         | 5                  | Baixo   | 2            | RM             | 10   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Articulação com a Superintendência de Tecnologia de Informação da ANA (já em curso) para a estruturação de um sistema de monitoramento das NRs.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reuniões periódicas entre SRS, SEC e STI para acompanhamento do desenvolvimento do sistema. Caso o sistema não fique pronto para o primeiro Ciclo em 2023, é possível estabelecer um sistema customizado existente para o recebimento das informações até que o sistema definitivo fique pronto.</li> </ul>   | 0,8            | 8  | RB |
| 4  | Insuficiência de recursos humanos da ANA para fazer frente aos desafios de verificação da adoção de suas NRs, inclusive quanto aos respectivos processos de pedidos de reexame. | Baixa         | 2                  | Alto    | 8            | RM             | 16   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Além das ações identificadas nos Riscos 1 e 2. é possível a ANA contar com um apoio técnico especializado para auxiliar em sua função (contratação de consultores).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoramento do tempo de resposta (de avaliação de observância) das respectivas Coordenações da ANA que participam do processo de elaboração da NR e verificam sua observância.</li> </ul>   | 0,8            | 13 | RM |
| 5  | Entidades financeiradoras desconsiderarem a avaliação da ANA quanto à adoção das NRs  | Muito Baixa   | 1                  | Alto    | 8            | RB             | 8    | NA   | NA   |                |    |    |
| 6  | Não observância das NR por prestadores e titulares, impactando na qualidade dos contratos e da prestação dos serviços   | Média         | 5                  | Alto    | 8            | RA             | 40   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer nas futuras NRs a obrigação das ERIs verificarem a atuação de seus regulados;</li> <li>Fortalecer a regulação infranacional inclusive a governança regulatória;</li> <li>Fomentar práticas regulatória de regulação <i>Sunshine</i>.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estimular as ERIs a divulgarem eventual não observância de suas normas ou das NRs da ANA por parte de prestadores e titulares.</li> </ul>   | 0,8            | 32 | RM |
| 7  | Risco das várias Coordenações da ANA, das duas Superintendências, que atuam em saneamento (SRS e SEC), não observarem as diretrizes do normativo objeto da presente análise.    | Muito Baixa   | 1                  | Alto    | 8            | RB             | 8    | NA   | NA   |                |    |    |

Quadro 20 – Efeitos e riscos associados à alternativa selecionada



## 11. DESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAR A ALTERNATIVA SELECIONADA

Por se tratar de norma procedural, a sua estratégia de implementação está associada aos desafios para efetivação dos procedimentos, requisitos e prazos nela definidos, por parte dos atores envolvidos, em especial as ERIs e a ANA, de forma a dar segurança e confiabilidade ao processo de aferição da observância da adoção das NRs publicadas pela ANA. Deve-se considerar ainda, na formulação da estratégia, as ações para a mitigação dos riscos identificados que podem impactar em sua implementação.

Dessa forma, além das ações e controles destacados no **Quadro 20**, identificam-se como as principais estratégias para implementação do presente normativo os tópicos que seguem.

### 11.1. Gestão da Informação

Além da necessidade de monitoramento de diversos requisitos e parâmetros a serem observados no atendimento de cada NR, deverão ser monitorados também, os prazos para o envio de informações pelas ERIs e para a análise das informações pela ANA, bem como os procedimentos para o exercício do contraditório. Nesse sentido, algo extremamente importante na implementação da presente norma é o desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação que possibilitem a troca de informação entre a ANA e as ERIs.

Não menos importante é a definição da obrigação das ERIs se cadastrarem oficialmente junto à ANA, isso porque é notório que entidades infracionais de saneamento, constantemente, surgem e deixam de existir. É preciso que a ANA tenha uma base de dados confiável. E esse cadastro nacional de entidades reguladoras infracionais de saneamento requererá a implementação de um sistema informatizado.

Nesse sentido, etapa fundamental na implementação dessa norma é o desenvolvimento de um sistema informatizado que contenha um módulo de certificação das NRs e um módulo de cadastro.

Ressalta-se, ainda, que o sistema será a base de informações para a consulta pelos agentes e órgãos financiadores quando da aprovação de recursos da União para o setor de saneamento básico, e, dessa forma, deverá prover a devida transparência e confiabilidade para segurança das decisões.

### 11.2. Estratégia de comunicação e articulação entre os atores

A estratégia de comunicação e articulação entre os atores envolvidos de forma a possibilitar a clareza do comando normativo é fundamental para a eficácia dos resultados.

Dessa forma, propõe-se, além do processo de construção participativa durante a elaboração da norma, que sejam programados eventos para comunicação, divulgação e esclarecimentos sobre o normativo, além do estabelecimento de avisos de rotina para alerta e chamamento para o cadastramento, e em demais momentos necessários ao cumprimento de prazos de envio de informações.

Faz-se, também, necessária a articulação com os órgãos e entidades envolvidas na formulação da política pública de saneamento básico no intuito de promover, no contexto de

suas responsabilidades e naquilo que extrapola as competências da ANA, a definição de diretrizes e regras complementares, para que o processo de observância às NRs possa ter a devida consequência esperada pelo novo marco legal.

Outro ponto de atenção para o sucesso na implementação do normativo é a coordenação interna das duas superintendências da ANA que irão monitorar a observância das normas de referência, a Superintendência de Regulação dos Serviços (SRS) e a Superintendência de Regulação Econômica (SEC). As duas estruturas deverão estar em íntima coordenação, pois embora haja normas de referência a serem implementadas pelas duas, a publicação da relação das ERIs que observam as normas da ANA será uma só.

### **11.3. Estratégia de contratações para eventual apoio de auditorias externas**

À medida que as NRs sejam implementadas, o processo de verificação se tornará mais denso e poderá exigir, para assegurar sua eficiência na verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos na norma, o apoio técnico externo. Dessa forma, é importante, de maneira programada e previsível, definir um plano de ação para eventual demanda de contratação, estudando as possibilidades, tais como: instrumentos de contratação adequados, atividades a serem contratadas, perfis de instituições, entre outros.

### **11.4. Organização dos fluxos e processos para o julgamento do contraditório**

Um dos pressupostos importantes para a confiabilidade da norma é o estabelecimento de abertura para o contraditório. Esse processo poderá implicar envolvimento de demais unidades organizacionais da ANA, como a área jurídica e a instância de deliberação máxima. Dessa forma, a definição dos fluxos e dos prazos internos de tramitação irão favorecer a segurança e a eficiência dos procedimentos.

## **12. CONCLUSÃO**

O presente Relatório apresentou uma Avaliação do Impacto Regulatório da proposta de ato normativo sobre o Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência, cuja atribuição foi conferida à ANA a partir da promulgação do novo marco do saneamento básico promulgado pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que modificou a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 e a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

Para avaliar o impacto regulatório foram estabelecidos 5 blocos de aspectos relevantes que emergiram nas tomadas de subsídio realizadas. Em cada um desses blocos foram mapeadas possíveis opções regulatórias, destacando, para cada uma delas, as vantagens e desvantagens. Após a referida análise qualitativa, foi necessária a aplicação de uma análise de risco, a fim de se chegar na melhor alternativa regulatória.

A alternativa final, formada pelas análises dos blocos apresentados, chegou em uma proposta de uma norma geral, remetendo às especificidades e metodologia de aferição de monitoramento para cada NR publicada, limitando a observância do seu cumprimento às ERIs, no limite das competências legais delegadas à ANA, porém, excepcionalmente, para aquelas NRs que acarretem obrigações aos titulares e prestadores, estender o cumprimento também a estes entes, como a própria NR nº 01.

Além disso, um sistema de verificação de observância às NRs, mediante envio de documentação comprobatória pelas ERIs, deixando os critérios de aferição (binário, critério de avaliação por faixas etc.) para definição no processo de elaboração de cada norma. E, por fim, um procedimento de verificação anual, com base nos critérios estabelecidos por cada NR, mas oportunizando o contraditório e a possibilidade de regularizar a situação no transcurso do ano.

O desenvolvimento deste Relatório contou com uma construção conjunta da equipe designada (COGER) em articulação com outras Coordenações e com a participação de representante da Assessoria do Diretor-Presidente.

Pelo exposto, segue para análise da Diretoria Colegiada, passando pelas áreas pertinentes, conforme o Resolução nº 102, de 4 de outubro de 2021, que aprovou o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da ANA, para posterior submissão à Consulta Pública.

É o Relatório.

Brasília, 4 de abril de 2022.

(assinado eletronicamente)

ALEXANDRE ANDERÓOS  
COORDENADOR DE GOVERNANÇA  
REGULATÓRIA  
Especialista em Regulação de Recursos  
Hídricos e Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)

ADRIANA RONDON DE V. SANTOS  
Arquiteta e Urbanista

De acordo. Encaminhe-se para GGES para análise, posterior envio para Procuradoria Federal, e, na sequência, para a Diretoria Colegiada, conforme Resolução nº 102, de 4 de outubro de 2021.

(assinado eletronicamente)

IRENE GUIMARAES ALTAFIN  
Superintendente de Regulação de Serviços (SRS)



## REFERÊNCIAS

ANVISA, Governo Federal. **Guia de Análise de Impacto Regulatório**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br>. Acesso em: 04 de março de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao/compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/compilado.htm). Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984compilado.htm). Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-publicacaooriginal-64311-pl.html>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de



que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.588-de-24-de-dezembro-de-2020-296387871>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Resolução nº 64, de 1º de março de 2021. Que aprova o Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento e atualiza a Agenda Regulatória da ANA, para o período 2020/2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-64/ana-de-1-de-marco-de-2021-306496548>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Resolução nº 79, de 14 de junho de 2021. Aprova a Norma de Referência nº 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. <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/manual-orientativo-sobre-a-norma-de-referencia-no-1>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Resolução nº 102, de 4 de outubro de 2021. Aprova o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-ana-n-102-de-4-de-outubro-de-2021-350617321>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Resolução nº 105, de 18 de outubro de 2021. Aprova revisão extraordinária do Eixo Temático 1 - Regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA 2020/2021. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-ana-n-105-de-18-de-outubro-de-2021-353313855#:~:text=1%C2%BA%20Aprovar%20a%20revis%C3%A3o%20extraordin%C3%A1ria,2021%2C%20na%20forma%20do%20anexo>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Resolução nº 106, de 4 de novembro de 2021. Aprova a Norma de Referência nº 2, para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão, para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, para incorporação das metas previstas no Art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-106-de-4-de-novembro-de-2021-356957259#:~:text=Aprovar%20a%20Norma%20de%20Refer%C3%A1ncia,das%20metas%20previstas%20no%20Art>. Acesso em: 04 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Nota Técnica nº 1/2021/COGER/SRS, de 03 de novembro de 2021. Apresenta o planejamento de normativo de procedimento transitório para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Nota Informativa nº 1/2021/COGER/SRS, de 19 de novembro de 2021. Apresenta as contribuições da Tomada de Subsídio em Painel no Congresso da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Nota Informativa nº 2/2021/COGER/SRS, de 22 de dezembro de 2021. Relata as contribuições obtidas na fase de tomada de subsídios para a elaboração da norma de procedimento geral, necessária para o monitoramento do cumprimento das Normas de Referência (NRs) para o Saneamento Básico.



\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Panorama da Governança Regulatória no Setor de Saneamento no Brasil, 2021. (Desenvolvido pelo Banco Mundial em cooperação com a ANA, a ser publicado).

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Regulasan. Publicação I: Consultoria para ações de assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. 303 p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/regulasan/6PublicacaoNormativosRegulatoriosAdequacaoeFormulacaoDeModelosInstrumentos.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Metodologia de Gestão de Riscos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2022.

Casa Civil, Presidência da República. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Promover a formulação de regulação com base em evidências e fortalecer a disseminação de práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória. Atualizado em 8 de julho de 2021. Disponível em: file:///C:/Users/aline.souza/Downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\_final\_27-09.pdf. Acesso em: 04 de março de 2022.

EMI nº 00006/2018 MCidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018**. Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf)>. Acesso: 07 de março de 2022.

## ANEXOS

Anexo I – Nota Técnica nº 1/2021/COGER/SRS (planejamento de normativo de procedimento transitório para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA)

Anexo II – Nota Informativa nº 1/2021/COGER/SRS (contribuições da Tomada de Subsídio em Painel, no Congresso da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR)

Anexo III – Nota Informativa nº 2/2021/COGER/SRS (consolidação das reuniões de Tomada de Subsídios)

Anexo IV – Minuta de Normativo



**NOTA TÉCNICA Nº 1/2021/COGER/SRS**  
Documento nº 02500.050540/2021-61

Brasília, 3 de novembro de 2021.

À Superintendente de Regulação de Serviços

**Assunto: Planejamento de normativo de procedimento transitório para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA.**

Referência:

## **I. OBJETIVO**

1. A presente Nota Técnica visa apresentar o planejamento para a elaboração de normativo de procedimento transitório para o monitoramento das normas de referência para o saneamento, constante da Agenda Regulatória da ANA.

## **II. BASE LEGAL DE ATUAÇÃO DA ANA**

2. A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, deu nova redação a diversos artigos das Leis nº 9.984/2000 e nº 11.445/2007, estabelecendo as atribuições legais da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, respectivamente.

3. Na Lei de criação da ANA (Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020) foi atribuída à Agência, entre outros aspectos, a competência normativa específica para instituir Normas de Referências (NR) para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, bem como, a verificação e comprovação da sua adoção pelas entidades reguladoras infracionais dos serviços públicos de saneamento básico, como se segue:

*“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:*

*(...)*

*“Art. 4º-B. A ANA manterá 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 aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

**§ 1º A ANA disciplinará, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência, que poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras.**

**§ 2º A verificação da adoção das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA ocorrerá periodicamente e será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal." (grifo nosso)**

4. Oportuno destacar também o art. 50 da Lei 11.445/2007, alterado pela Lei nº 14.026/2020, que trata sobre os critérios da alocação de recursos federais:

*Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados.*

(...)

**III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).**

(...)

**§ 8º A manutenção das condições e do acesso aos recursos referidos no caput deste artigo dependerá da continuidade da observância dos atos normativos e da conformidade dos órgãos e das entidades reguladoras ao disposto no inciso III do caput deste artigo. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).**

**§ 9º A restrição de acesso a recursos públicos federais e a financiamentos decorrente do descumprimento do inciso III do caput deste artigo não afetará os contratos celebrados anteriormente à sua instituição e as respectivas previsões de desembolso. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)**

5. Observa-se, portanto, que ANA tem como atribuição principal publicar normas de referência para o setor de saneamento relativas àqueles temas constantes no art.4ºA da Lei 9.984/2000. Já o art.4ºB estabelece que a ANA deve manter **"a relação das entidades**



**reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico”.**

6. Para manter a referida relação, a ANA necessita dispor em seu sítio eletrônico de um cadastro oficial de agências infracionais, o mais completo possível, a fim de monitorar e divulgar aquelas que observam as NR's, como também as que não observam, além de abrir um canal de permanente de interlocução com as agências, necessário para a troca de informações.

7. Oportuno observar que o §1º do art. 4ºB refere-se a ato normativo e não norma de referência, quando se refere aos requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização. Quando o legislador se refere à “norma de referência”, o faz de maneira expressa. Dessa forma, entende-se que a diretriz regulatória poderá ocorrer por meio de outro instrumento, a exemplo de uma resolução da diretoria colegiada da ANA ou uma instrução normativa.

8. O §2º do referido art. 4ºB diz que a verificação das normas deverá ser feita **periodicamente** e será **obrigatória** no momento da contratação de financiamento com recursos da União. O dispositivo não especifica qual o beneficiário direto do financiamento, se o poder concedente ou o prestador do serviço; de qualquer forma, entende-se que pode ser qualquer um deles.

9. Ambos podem ser impedidos de receber recursos públicos federais, em caso de desatendimento às NR's pelas AR's, ou mesmo pelo Poder Concedente, porquanto alguns temas, ainda que, indiretamente, requerem ações do próprio poder público titular. Podemos citar, por exemplo, a NR de modelo de cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos; ou a NR que tratará sobre governança das agências reguladoras, pois uma agência com autonomia implica garantias por parte do poder público local, inclusive a de não ingerência política.

### **III. CONTEXTUALIZAÇÃO**

10. O novo marco legal do saneamento, de julho de 2020, trouxe novas atribuições para a ANA, em especial, a de elaborar normas de referência para o setor de saneamento no Brasil. Nesse sentido, houve a necessidade de elaboração da Agenda Regulatória<sup>1</sup> da Agência para o setor de saneamento, sendo publicada a Resolução nº 64/2021, em que aprovou o eixo temático n. 5 – Normas de Referência de Saneamento Básico, e atualizou sua agenda regulatória.

11. No mês de outubro de 2021, houve uma revisão da Agenda Regulatória, por meio da Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021, e foi inserido um tema para ser tratado, ainda no primeiro semestre de 2022, qual seja: **Procedimento Transitório de Monitoramento das Normas de Referência**. A inclusão do tema deve-se ao fato de que a diretriz definitiva para comprovação da adoção das normas de referência ocorrerá somente no segundo semestre de

<sup>1</sup> A Agenda Regulatória é um instrumento que estabelece o planejamento e o cronograma de elaboração dos atos normativos/regulatórios a serem elaborados pelas entidades reguladoras.



2023, ocasião em que um conjunto expressivo de NRs estará aprovado e em vigor, necessitando seu monitoramento. Segue o novo cronograma de desenvolvimento dos temas até o final de 2023.

**Quadro 1: Agenda Regulatória do Eixo Temático 5, revisada em outubro de 2021**

| SEMESTRE            | TEMA  |
|---------------------|---|
| 2º Semestre de 2021 | Conteúdo mínimo de aditivos aos contratos de programa e de concessão para água e esgoto.  |
|                     | Procedimentos para a elaboração de normas.  |
| 1º Semestre de 2022 | indenização de ativos para água e esgoto.   |
|                     | <b>Procedimento transitório de monitoramento das normas</b>   |
|                     | Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para água e esgoto.                              |
|                     | Diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto.  |
| 2º Semestre de 2022 | Modelo organizacional das agências reguladoras infracionais, transparência e <i>accountability</i> .                                  |
|                     | Procedimentos para mediação e arbitragem.   |
|                     | Matriz de riscos de contratos para água e esgoto.   |
|                     | Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação.  |
|                     | Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos.   |
| 1º Semestre de 2023 | Critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto.   |
|                     | Estrutura tarifária para água e esgoto.   |
| 2º Semestre de 2023 | Padronização dos contratos de concessão para água e esgoto.   |
|                     | <b>Procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência</b>  |
|                     | Condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança dos serviços de água e esgotos |
|                     | Diretrizes para definição de modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas                                       |



|  |   |
|--|---|
|  | Reajuste tarifário para água e esgoto   |
|  | Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para resíduos sólidos urbanos. |

12. Acrescente-se que já há uma NR publicada, a NR nº 1, aprovada pela Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021 (**Modelo de Cobrança pela Prestação de Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**), e outra a ser publicada até o final do corrente ano (**Conteúdo Mínimo de Aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão para Água e Esgoto**). Além disso, até o final de 2022, a ANA deverá ter nove NR's publicadas<sup>2</sup> e certamente necessitará de algum procedimento de aferição da observância das suas normas, ainda que seja prospectivo.

#### IV. DEFINIÇÃO PRELIMINAR DO PROBLEMA

13. Além dos pontos apresentados, ressalta-se que a ANA será demandada por órgãos da administração pública federal e instituições financeiras (públicas) sobre a observância de suas normas pelas entidades reguladoras infracionais e, até mesmo, a depender do tema, pelos poderes concedentes.

14. Conforme o Quadro 1, a diretriz definitiva sobre os procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência está prevista para o segundo semestre de 2023, sendo que, muito provavelmente, a ANA será demandada antes disso sobre elegibilidade de outros entes para receber recursos públicos federais para aplicação no setor de saneamento.

15. Soma-se a esse contexto a **fragmentação regulatória do setor do setor** e, em análise preliminar, **entidades reguladoras infracionais (e poderes concedentes) com baixa capacidade institucional e técnica para fazer frente aos novos desafios**, em especial, àqueles dos arts. 21 e 23 da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020:

*Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.*

*(...)*

*Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos*

<sup>2</sup> Nota-se que a norma de Procedimentos para Mediação e Arbitragem não será uma norma de referência, por isso não está inserida nessa contagem.



*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;*
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;*
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;*
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;*
- VI - monitoramento dos custos;*
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;*
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;*
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;*
- 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;*
- XII – (VETADO).*
- XIII - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e*
- XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.*

16. São muitos os temas que as agências infranacionais devem dominar para exercer a regulação dos serviços e, a partir do novo marco, precisarão observar as diretrizes da ANA, caso desejem receber, eventualmente, recursos públicos federais e não ter qualquer tipo de exposição negativa.

17. É certo que, além da gradualidade na elaboração das normas, a ANA deverá estabelecer um prazo de transição para que as agências se adequem a cada uma delas, sendo que estes prazos deverão constar em cada uma das NR's publicadas, como uma espécie de disposições transitórias, mas isso não impede que haja instrumentos de aferição da sua observância, ainda que, em um primeiro momento, sejam manifestações de ações futuras das agências infranacionais, além do cadastramento junto à ANA.

18. Nesse sentido, o problema regulatório identificado, em análise preliminar, passa pela necessidade da verificação da observância às normas de referência, no curto prazo, fator condicionante para o financiamento do setor, por meio de recursos federais, considerando as fragilidades da regulação infranacional, o estágio inicial de implementação das Normas de Referência e o período necessário para o levantamento, disponibilização e estruturação das informações para esse fim.



19. Em síntese, o problema regulatório seria: **Insegurança na aplicação da condicionante de "observância das normas de referência da ANA", para liberação de recursos públicos federais para o setor de saneamento em seu nível de maturidade atual.**

## **V. IDENTIFICAÇÃO PRELIMINAR DOS IMPACTOS E IMPACTADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO**

20. Os seguintes impactos e impactados pelo problema regulatório foram identificados:

**Quadro 2: Identificação preliminar dos impactos**

| Impactados   | Impactos  |
|--|---|
| Sociedade  | Dificuldade em dar transparência à sociedade sobre o processo de adoção pelas agências infranacionais das NRs publicadas pela ANA, que tem como intuito promover a melhoria da qualidade da regulação dos serviços. |
| Meio ambiente  | Manutenção do <i>status quo</i> : poluição por falta ou inadequação dos serviços de saneamento básico e passos lentos rumo à universalização.   |
| Poder Concedente   | Dificuldade na obtenção de financiamento da União para o setor, em virtude das incertezas quanto à observância das NR's da ANA.   |
| Prestador de Serviços                                      | Eventual dificuldade na obtenção de financiamento em bancos públicos controlados pela União e insegurança jurídica.   |
| Agência Reguladora Local                                   | Manutenção do status quo e dificuldade das AR para comprovar a observância das NR's da ANA.   |
| Financiador  | Incerteza na concessão de financiamentos para o saneamento básico.  |
| Estruturador de Projetos (Modelagens de Concessões e PPPs) | A inexistência de mecanismos de verificação objetiva das normas de referência fragiliza a regulação e acarreta insegurança no setor afugentando novos investimentos.  |

## **VI. IDENTIFICAÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E INTERFACES ENTRE A NORMA DE REFERÊNCIA PROPOSTA E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH)**

21. Não se verificam, preliminarmente, impactos diretos dos procedimentos transitórios de monitoramento das normas de referência com instrumentos e pessoas jurídicas de direito público ou privado do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Contudo, cabe ressaltar que o cumprimento das NR's tem o condão de contribuir de forma indireta para a melhoria da qualidade do saneamento com reflexos na melhoria ambiental e da disponibilidade dos recursos hídricos em quantidade e qualidade.



## VII. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES A SEREM CONSULTADOS

22. Por se tratar de uma norma de caráter predominantemente procedural, cujos destinatários principais são as agências infranacionais, uma vez que elas deverão transpor as NR's para traduzi-las em normativos próprios, considera-se oportuno consultar, necessariamente, as agências infranacionais, bem como suas associações representativas.

23. Oportuno também avaliar a pertinência de se consultar entidades financeiradoras como CAIXA e BNDES; órgãos e entidades pertinentes do Governo Federal, como MDR, ME, FUNASA etc, e entidades representativas de municípios, a exemplo da Confederação Nacional dos Municípios- CNM, Associação Brasileira de Municípios – ABM e Frente Nacional de Prefeitos- FNP.

24. A consulta aos financiadores e Governo Federal é importante porque eles, provavelmente, recorrerão à ANA, a respeito da elegibilidade de financiamento para municípios e/ou prestadores. A consulta a associações representativas dos municípios é relevante porque, além de serem diretamente afetadas pela inobservância das NR's pelas agências infranacionais, há determinadas normas em que a atuação do poder concedente, município ou colegiado de municípios, em conjunto com o estado, pode ensejar o descumprimento (ou inobservância) das normas, a exemplo da NR sobre o modelo de cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos e a própria NR sobre governança das entidades reguladoras. Essa última depende sobremaneira da atuação dos municípios para a conceder a autonomia financeira e administrativa nos casos de agências municipais ou intermunicipais (já as agências estaduais dependem da autonomia concedida pelos próprios estados).

## VIII. ESTRATÉGIA DE ELABORAÇÃO E LINHAS GERAIS DA AÇÃO REGULATÓRIA

25. Como o prazo para a publicação da diretriz regulatória é exíguo, decidiu-se por apresentar algumas linhas gerais já discutidas no âmbito da Superintendência de Regulação de Serviços-SRS. Apresentamos, a seguir, nossas considerações e proposições sobre o tema:

26. A proposta de diretriz regulatória será elaborada pela Coordenação de Governança das Entidades Reguladoras- COGER, em articulação com outras coordenações da SRS e da SEC, consultando atores externos mais afetos às diretrizes, nomeadamente, as agências reguladoras infranacionais. Ressalte-se que não contamos com nenhuma consultoria para nos apoiar com relação a esse tema.

27. Pretende-se realizar duas tomadas de subsídios com as agências infranacionais, a primeira no **XII CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO E 6ª EXPO ABAR**, a ser realizado no período de 10/11/2021 a 12/11/2021. E a segunda rodada de reuniões na primeira semana de dezembro.

28. Propõe-se, também, realizar uma rodada de reuniões para colher subsídios com as instituições públicas financeiradoras, órgãos do Governo Federal e associações representativas



de municípios, por serem atores diretamente impactados pela diretriz regulatória. E, adicionalmente, abrir prazo de 30 dias para a realização de consulta pública, em vez dos 45 dias usuais, por conta da simplicidade da norma (predominantemente procedural), razão por que se dispensa a consulta interna com outras áreas da ANA.

29. Não acreditamos ser possível definir um procedimento transitório de monitoramento das normas de referência sem antes haver um cadastro oficial das agências reguladoras infranacionais, mesmo porque, conforme preconiza o art.4ºB da Lei nº 9.984/2000, supracitado, a ANA “manterá 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”.

30. Nesse sentido, propõe-se que a diretriz contenha a realização de um chamamento público para as agências infranacionais cadastrarem-se. O respectivo cadastro deve abranger os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, manejo de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e será operacionalizado pela ANA, com auxílio, na sua concepção, pela Universidade Federal de Lavras-UFLA, que vem desenvolvendo alguns trabalhos de inovação junto à Agência sob coordenação da STI. A diretriz regulatória trará as instruções para o cadastro e estabelecerá um prazo para que os entes infranacionais se cadastrem, sob pena de, de partida, descumprirem as diretrizes regulatórias da ANA.

31. Como o monitoramento da ANA será sobre a observância de cada NR, sugere-se que para cada norma, a entidade cadastrada declare a intenção de observá-la e comunique, anualmente, à ANA, em data a ser definida (a princípio pensou-se em 31 de março de cada ano), as ações que a agência deverá realizar para se adaptar à NR (para aquelas publicadas no ano anterior) e as ações que vem realizando, para aquelas normas publicadas antes do ano anterior, resguardadas eventuais diretrizes de transição, ou aplicação da norma, em cada NR publicada.

32. Isso propiciará que a ANA inicie o processo de acompanhamento das ações das agências infranacionais com vistas à observância das suas diretrizes regulatórias e que, ao mesmo tempo, estabeleça um canal aberto para também realizar perguntas específicas a serem publicadas até 31 de dezembro (para serem respondidas até a data a ser estabelecida para que as AR's enviem as informações para a ANA).

33. Deverá constar da diretriz regulatória que (I) o não envio das informações, até a data prevista, significa inobservância das NR's; (II) que a inobservância poderá impedir que o poder concedente receba recursos públicos de entidades federais para aplicação em saneamento; (III) que as informações recebidas serão publicadas; (IV) e que a ANA poderá fazer, eventualmente, diligências para verificar o atendimento da NR's.

34. Sugere-se, também, que a inobservância de uma NR afete o repasse de recursos públicos federais somente para o componente do saneamento (água e esgoto, drenagem urbana, resíduos sólidos urbanos) a que a norma se refira, a menos que se trate de um tema que transcenda o aspecto de cada serviço, como será a NR de governança das entidades reguladoras. Caso contrário, em um primeiro momento, praticamente nenhum repasse de recursos públicos poderia ser feito, uma vez que praticamente inexiste regulação dos serviços de resíduos sólidos urbanos e drenagem urbana. E em não existindo uma entidade reguladora



(autarquia e regime especial) regulando os serviços, já se configuraria um impedimento para o ente titular receber recursos, razão por sugere-se verificar cada componente separadamente, pelo menos nos primeiros anos.

35. Por fim, por ser uma diretriz predominantemente procedural, poderíamos utilizar a forma de uma Instrução Normativa; não obstante, pela importância e repercussão da diretriz regulatória, sugere-se que seja um ato da Diretoria Colegiada. Repisa-se que a Lei não se referiu a este normativo como NR; além disso, trata-se de uma norma de procedimento transitório, uma vez que a definitiva está prevista, na Agenda Regulatória revisada pela Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021, para o segundo semestre de 2023.

## IX. AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE AIR

36. Apesar do tema a ser normatizado estar previsto para o primeiro semestre de 2022, conforme Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021, entende-se configurada a urgência para a publicação da norma, pois há previsão de publicação da NR sobre Conteúdo mínimo de aditivos aos contratos de programa e de concessão para água e esgoto, ainda no corrente ano e outras para o primeiro trimestre de 2022, como a NR de indenização de ativos.

37. Não obstante, considera-se a norma de baixo impacto, pelo menos para os próximos dois anos (até a publicação da norma definitiva, no segundo semestre de 2023), pois entende-se que o monitoramento da observância das NR's, nesse período, será realizado por meio de um termo de compromisso de observância das normas e um plano de ação das agências para o futuro, manifestando o que precisará ser feito para se adequar a cada norma. Além disso, cada NR certamente estabelecerá um prazo de adaptação para os entes infracionais se adaptarem. O Decreto Federal nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, estabelece:

*Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:*

*I - urgência;*

*(...)*

*III - ato normativo considerado de baixo impacto; (...)*

38. No caso, a urgência se deve ao fato da necessidade de se ter alguma diretriz para o monitoramento da observância das NR's, dado o fato de já existirem normas aprovadas. Embora o tema esteja para o primeiro semestre de 2022, seria importante que a norma fosse publicada ainda no primeiro trimestre. No cronograma apresentado a seguir a norma seria publicada no final de abril, mas pretende-se fazer um esforço para tentar diminuir esse prazo.



39. Ademais, apesar da importância da diretriz, considera-se o ato normativo com baixo impacto, por ser meramente procedural e apenas disciplinar um comando legal, ainda que a não observância do referido ato possa impedir que outros entes federados recebam recursos públicos federais.

40. De todo modo, sugere-se a elaboração da Análise de Impacto Regulatório, porém de forma simplificada, pela própria natureza da diretriz regulatória em questão.

## X. SUGESTÃO DE FORMA DE CONSULTA À SOCIEDADE

41. Como explicitado no item VIII, sugere- se a realização de duas reuniões de tomada de subsídio com as agências infracionais: a primeira no Congresso da ABAR e a segunda no início de dezembro de 2021. Além disso, caso seja viável, realizar uma tomada de subsídios com entidades financeiras como CAIXA e BNDES, órgão federais e entidades representativas de municípios, a exemplo da Confederação Nacional dos Municípios- CNM, Associação Brasileira de Municípios – ABM e Frente Nacional de Prefeitos- FNP. E, por fim, colocar a minuta de norma em consulta pública por 30 dias.

## XI. CRONOGRAMA DE ELABORAÇÃO DA NORMA

42. A seguir é apresentado o cronograma previsto para a elaboração da Norma:

**Figura 1: Cronograma de Elaboração da Norma de procedimento transitório de monitoramento das normas de referência.**

| ATIVIDADES   | MÊS/SEMANA  |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|----------|---|---|----------|---|---|---------|---|---|-----------|---|---|-------|---|---|-------|---|---|---|---|---|
|  | OUTUBRO   |   |   | NOVEMBRO |   |   | DEZEMBRO |   |   | JANEIRO |   |   | FEVEREIRO |   |   | MARÇO |   |   | ABRIL |   |   |   |   |   |
|  | 1   | 2 | 3 | 4        | 1 | 2 | 3        | 4 | 1 | 2       | 3 | 4 | 1         | 2 | 3 | 4     | 1 | 2 | 3     | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| <b>ABERTURA DO PROCESSO REGULATÓRIO</b>            | NT Propostação da NR – Abertura do Processo           |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Avaliação de conveniência e oportunidade - DIREC      |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
| <b>PROBLEMATIZAÇÃO E ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS</b> | Consultas dirigidas aos principais atores             |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Elaboração AIR  |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Elaboração NT, minuta de normativo e Relatório de AIR |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
| <b>ANÁLISE E DELIBERAÇÃO</b>                       | Manifestação GEGES                                    |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Análise jurídica inicial                              |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Deliberação DIREC sobre AIR e Consulta                |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Consulta Pública                                      |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | RAC e Revisão da Minuta de ato normativo              |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Análise jurídica, se houver alteração da minuta       |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Deliberação Final do ato Regulatório (DIREC)          |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |
|  | Publicação do ato normativo e RAC                     |   |   |          |   |   |          |   |   |         |   |   |           |   |   |       |   |   |       |   |   |   |   |   |

## XII. ENCAMINHAMENTOS



43. Ante o exposto sugere-se abrir o processo para a norma objeto dessa NT e encaminhá-la à Diretoria, para avaliar a conveniência e oportunidade do normativo. Após a manifestação, o processo seguiria o rito previsto para elaboração do normativo.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

**ALEXANDRE ANDERÁOS**

Coordenador de Governança das Entidades Reguladoras

De acordo. Encaminho à Diretoria.

**IRENE GUIMARAES ALTAFIN**  
Superintendente de Regulação de Serviços



NOTA INFORMATIVA Nº1/2021/COGER/SRS  
Documento nº 02500.053248/2021-09

Brasília, 19 de novembro de 2021.

À Superintendente de Regulação de Serviços

**Assunto: Tomada de Subsídio em Painel, no Congresso da Associação Brasileira de Agências Reguladoras-ABAR, sobre a norma procedimento para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento Básico.**

Referência: Processo 02501.004363/2021-31

1. No dia 12 de novembro de 2021, 9h, houve uma tomada de subsídio em um painel no Congresso da Associação Brasileira de Agências Reguladoras-ABAR sobre a norma de procedimento para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento Básico.

2. O evento estava previsto na Nota Técnica ANA nº 1/2021/COGER/SRS, que apresentou o planejamento da norma de procedimento para o monitoramento das Normas de Referência e abriu o processo 02501.004363/2021-31.

3. Contou com a presença de cerca de 6 Agências Infranacionais (identificadas): Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE); Agência de Regulação de Serviços Públicos (ARSP- Espírito Santo); Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR-GO); Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE); Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP); Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES PCJ). No painel havia também cerca de 7 servidores da ANA. Não houve lista de presença.

4. A moderadora foi a Senhora Kátia Muniz Côco da Agência de Regulação de Serviços Públicos (ARSP), do Espírito Santo. Compôs a mesa também o Coordenador de Governança das Entidades Reguladoras (ANA), Alexandre Anderaos e o Superintendente Adjunto de Regulação dos Serviços (ANA), Alexandre Godeiro, conforme o convite abaixo:



📍 SALA NAIPI - ERSAN

**09h00 - 11h00** ● **Procedimento transitório da ANA para monitoramento das normas de referência**



**Alexandre Anderáos (DF)** ☺

Palestrante



**KÁTIA MUNIZ CÔCO (ES)** ☺

Moderadora



**ALEXANDRE ARAUJO GODEIRO CARLOS (DF)** ☺

Palestrante

Figura 1- Convite do Painel: Procedimento Transitórios da ANA para monitoramento das normas de referência

5. A seguir, seguem os principais pontos colhidos:
6. *A maior prioridade é a Norma de Referência de Governança. A norma de monitoramento não tem muita prioridade, mas entende que a ANA precisa fazer frente aos seus novos desafios. Questionou o porquê de um procedimento transitório (outros reguladores questionaram em mesmo sentido), o termo "transitório" pode passar uma ideia de precariedade. Manifestou-se que a ANA deveria ter observado a proposta de Agenda Regulatória da ABAR. Exaltou a concordância com a construção de um cadastro oficial das ARs.*
7. *Ressaltou a importância de ter um modelo de governança ideal, a não interferência nos entes federados nas ARs e que as ARs infranacionais estão amarradas, sendo necessário ter uma diretriz de governança. Questionou o trabalho de diagnóstico de governança, sendo realizado pelo Banco Mundial e ANA, dizendo que ele trará o todo já sabem.*
8. *Entende que a Agência Infranacional deveria aprovar seu pré-orçamento.*
9. *Perguntou qual seria o momento da verificação do financiamento: seria o momento da assinatura do contrato? Perguntou se a regra seria binária: atendeu ou não atendeu?*
10. *Outros participantes entenderam que a regra deveria ser binária, ou seja: cumpriu ou não cumpriu. E que deveria haver um "Selo ANA", uma espécie de certificação. E para aqueles que não tivessem condições de ter um "selo ANA" no momento, deveria haver algum modo para medir o avanço das ARs menos estruturadas, partindo de uma intenção de se estruturar.*
11. *Alguns reguladores manifestaram entender que não somente as ARs são destinatárias (usaram o termo "sujeito da obrigação") das NRs, mas o poder concedente em alguns casos. Manifestou que talvez tenhamos que conviver com algumas normas que não são verificáveis.*
12. *Ressaltaram que várias NR's levarão algum tempo para a adaptação, então não haverá monitoramento tão cedo; a NR de governança, por exemplo, deveria ter uma prazo mínimo de adaptação de 2 anos, por conta de aprovação de lei, orçamento, concurso público etc.*



13. *Entendem que a ANA deveria firmar acordos de cooperação com as ARs para elaborar algumas NRs.*

14. O evento se encerrou às 11h do dia 12 de novembro. Oportuno observar que os registros acima se referem a falas dos participantes do painel



Foto 1- Formação da mesa do painel (Alexandre Godeiro, Alexandre Anderáos e Kátia Côco)

15. Sugiro, para fins de instrução processual, a inserção desta Nota Informativa no Processo 02501.004363/2021-31.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

ALEXANDRE ANDERÁOS

Coordenador de Governança das Entidades Reguladoras



**NOTA INFORMATIVA Nº2/2021/COGER/SRS**  
Documento nº 02500.059269/2021-20

Brasília, 22 de dezembro de 2021.

À Superintendente de Regulação de Serviços

Assunto: Tomada de subsídio sobre a norma de procedimento geral para o monitoramento das Normas de Referência para o Saneamento Básico

Referência: Processo nº 02501.004363/2021-31

1. A presente Nota Informativa relata as contribuições obtidas na fase de tomada de subsídios (prevista na NOTA TÉCNICA Nº 1/2021/COGER/SRS) para a elaboração da norma de procedimento geral, necessária para o monitoramento do cumprimento das Normas de Referência (NRs) para o Saneamento Básico.

2. As mencionadas tomadas de subsídios ocorreram no formato on-line, pela plataforma *Teams*, nas seguintes datas e segmentos abaixo listados.

- a. 26/11/2021 - público interno;
- b. 01/12/2021 - agências reguladoras infranacionais (ARIs) e suas associações representativas;
- c. 02/12/2021 - entidades financeiras e órgãos e entidades pertinentes do Governo Federal;
- d. 03/12/2021- entidades representativas de municípios;
- e. 17/12/2021 - prestadores de serviços de saneamento e suas associações.

3. Em todos os eventos foram divulgados e-mails da ANA para que, se desejado, fossem enviadas contribuições posteriores que aqui foram incorporadas.

4. As perguntas norteadoras da discussão, propostas a todos os segmentos e apresentadas abaixo, consideraram os seguintes aspectos: a importância do tema, a necessidade de orientar as contribuições na tomada de subsídios, a obtenção de conteúdos que colaborassem com a elaboração da proposta de normativo, e a recepção de elementos que subsidiassem a elaboração do Relatório de Análise de Impacto Regulatório, que será objeto de posterior submissão à consulta pública não presencial.

5. Pergunta 1 - Quais são os critérios para se estabelecer uma "linha de corte" entre atendimento e não atendimento das NRs pelas ARIs? Deve haver um critério binário (atendeu ou não atendeu?) Ou alguma regra intermediária ou gradual?



6. **Pergunta 2** - Como deve ser feita a avaliação do atendimento das NRs pelas ARIs? Por autoavaliação? Certificação? Auditorias? Outros?

7. **Pergunta 3** - Quem fará avaliação do atendimento das NRs pelo Titular ou pelo Poder Concedente, quando couber? Como serão registradas e divulgadas as informações sobre a situação do atendimento às NRs por parte do Titular ou do Poder Concedente quando o atendimento for de sua responsabilidade? Por exemplo, a agência estabelece o valor da tarifa, mas o município, Titular ou Poder Concedente não reconhece. Qual será a consequência do não atendimento às NRs por parte do Titular ou do Poder Concedente, quando pertinente?

8. **Pergunta 4** - O não atendimento da NR referente a um componente do saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem) deverá afetar o acesso aos recursos públicos federais para os demais componentes em que as NRs foram atendidas?

9. As contribuições colhidas foram transcritas no ANEXO.

10. Cabe lembrar, como previsto na NOTA TÉCNICA supra, que foi realizada, no dia 12 de novembro de 2021, tomada de subsídios presencial no XII CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO e 6ª EXPO ABAR, cujas contribuições estão descritas na NOTA INFORMATIVA Nº 1/2021/COGER/SRS (Próton 02500.053248/2021).

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)  
ADRIANA RONDON DE VASCONCELLOS SANTOS  
Analista – Arquiteta e Urbanista

De acordo,

(assinado eletronicamente)  
ALEXANDRE ANDERÁOS  
Coordenador de Governança das Entidades Reguladoras

## ANEXO



## COMENTÁRIOS E CONTRIBUIÇÕES

### 1. Tomada de subsídios ocorrida em 26 de novembro de 2021

Convidados: Superintendência de Regulação de Serviços (SRS), Superintendência de Regulação Econômica (SEC) da ANA, Gerência Geral de Estratégia (GEGES) e Assessoria Especial de Metodologias e Avaliação.

- 1.1. Preocupação com a comprovação do cumprimento da norma pelo titular;
- 1.2. Quais seriam os meios de corte;
- 1.3. Qual o embasamento para a decisão da autoavaliação? A ANA tem prática nesse sentido onde se possa basear? Nesse caso, deveriam ser inseridas as fontes que indicassem a autoavaliação como um procedimento aceitável;
- 1.4. A ANA tem de ter foco no que se propõe a resolver;
- 1.5. Caracterizar problema como falta de normas não parece acertado;
- 1.6. Observar o fluxo do processo para passar pela GGES durante o planejamento da NR;
- 1.7. No futuro pode-se requerer uma certificação internacional para o processo de produção das NRs da ANA e ter cumprido todas as etapas será relevante;
- 1.8. Pensar sobre uma auditoria externa – caminho para o selo;
- 1.9. Sistema de automonitoramento aplicável em condições de carência de fiscais para verificação do cumprimento das NRs;
- 1.10. Necessidade de prever um lastro tecnológico para monitorar o cumprimento das NRs;
- 1.11. Sugestão para incorporar a gradualidade nas certificações e auditorias – prever tempo de adaptação e metas de curto e longo prazo;
- 1.12. Fazer diagnóstico de acordo com a realidade local – estabelecimento de linha de corte não-binária; indicar um escalonamento para a linha de corte;
- 1.13. Estabelecer critérios de enquadramento das ARIs/titulares visando facilitar o acesso dos agentes aos recursos (priorizar a melhoria dos serviços e universalização);
- 1.14. Pactuar o interesse no cumprimento da NR nos contratos ou em normas próprias das ARIs;
- 1.15. Considerar as diferenças entre implantar a NR da ANA e cumprir cada dispositivo da mesma;
- 1.16. A competência da ANA é verificar se a ARI acolheu as NRs da ANA como parte de seu normativo (foge das competências da ANA a verificação do cumprimento por parte do titular/prestador);

- 1.17. Objetivo inicial: conteúdo dessa NR - focar no que está descrito nos instrumentos legais;
- 1.18. A NR deve ser compatível com o todo (verificar a realidade dos prestadores);
- 1.19. Registro da observação sobre o rito (passagem pela GGEP); considerar o tempo de manifestação de cada participante; a NR atual deve focar na observância das NRs da ANA pelas ARIs;
- 1.20. Linha de corte progressiva;
- 1.21. Não será avaliada a prestação do serviço;
- 1.22. Premissa institucional de fortalecimento das ARIs (repassar atribuições de forma a empoderar as ARIs);
- 1.23. Priorizar a incorporação das NRs pelas ARIs e induzir que elas cobrem dos seus regulados a mesma certificação da qual serão alvo. Descentralizar o controle e certificação – colocar na NR que a certificação dos titulares ficará a cargo das ARIs;
- 1.24. No caso da NR1 a própria Lei impôs o cumprimento da NR aos titulares – apoio à ideia de repassar para as ARIs a responsabilidade para acompanhar o cumprimento das NRs;
- 1.25. Já existe por parte do Congresso o entendimento que o saneamento é visto por modalidade (os recursos podem ser repassados por componentes) em respeito ao senso comum do entendimento por modalidade – apenas normas gerais devem ser atendidas nas 4 modalidades;
- 1.26. Observar que muitas vezes o mesmo prestador atende mais de um componente do saneamento – na prática, o descumprimento parcial de outros componentes pode ser motivo de “ruído”;
- 1.27. No BNDES e FGTS existe a modalidade do saneamento integrado – nesse caso todas as modalidades devem observar as NRs da ANA.

## 2. Tomada de subsídios ocorrida em 1º de dezembro de 2021

Convidados: Agências Reguladoras Infranacionais (ARIs) e Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR)

- 2.1. Norma não deve ser “transitória”;
- 2.2. Sobre a primeira pergunta - a resposta deverá ser binária (atende/não atende), e a ANA deverá fazer uma auditoria no trabalho das Agências;
- 2.3. Objetivo é responder a adimplência para fins de repasse de recursos da União, da Agência, do Prestador e do Titular;



- 2.4. Para responder as perguntas sobre o atendimento às NRs, é preciso considerá-las de maneira integrada;
- 2.5. O chamamento público do governo federal deverá explicitar quais normas deverão ser atendidas para o tomador estar apto ao recebimento do recurso;
- 2.6. A todo chamado da União para o setor, deverão ser especificadas, no respectivo edital, as NRs a serem atendidas obrigatoriamente, sendo recursos onerosos ou não;
- 2.7. Na primeira etapa de solicitação do recurso, caberá à ANA verificar, anualmente, se a ARI tem a governança regulatória implementada conforme normatizado pela ANA e o rebatimento das NRs no seu âmbito de atuação. Caso a agência não atenda aos requisitos da ANA, o recuso será negado. As informações decorrentes da análise sobre as ARIs serão disponibilizadas no site da ANA;
- 2.8. Na segunda etapa de solicitação, que só ocorrerá se a etapa anterior for positiva, caberá à ARI avaliar, anualmente, se o titular ou prestador pratica as NRs, informação a ser disponibilizada no site da ARI;
- 2.9. Ao longo dos anos da tomada de recursos, os mesmos critérios terão de ser avaliados. Caso não tenham sido mantidos, a cessão de recursos deverá ser suspensa;
- 2.10. Critério deverá ser binário a depender da NR como requisito para acesso;
- 2.11. Sobre a avaliação do cumprimento das normas - não deverá haver certificação ou auditoria, a ANA deverá avaliar as ARIs, e as ARIs deverão verificar titulares e prestadores. A ANA poderá fazer auditorias amostrais nas ARIs para verificar os procedimentos usados pelas agências para qualificar titulares e/ou prestadores e se as ARIs estão atestando corretamente;
- 2.12. A avaliação de atendimento às normas deverá ser vinculada à NR estabelecida no edital;
- 2.13. Premissa básica – o edital deve vincular as normas que têm de ser atendidas e somente elas serão avaliadas por ocasião da candidatura a recursos;
- 2.14. A ANA publicará normas transitórias nos temas em que o titular tenha de agir, como abertura de concurso para as agências, por exemplo;
- 2.15. Critério binário é “muito prejudicado dentro de um conceito jurídico”, deve-se “criar uma metodologia de ponderação para atendimento”;
- 2.16. Etapas de transição para cumprimento das normas;
- 2.17. Necessário entender a progressividade das normas, pois os atores são diferentes, há normas que requererão adaptação apenas das agências reguladoras, outras, dos prestadores. Haverá normas que não estarão sob o domínio do regulador, que dependerão exclusivamente de agentes externos, como assembleias legislativas, câmaras de vereadores. A progressividade tem de estar contemplada na norma, por exemplo, quando as ações previstas na norma não couberem ao regulador;
- 2.18. Quanto mais a norma estiver “próxima” do regulador menor poderá ser o prazo de exigência. E quanto mais “distante” do regulador, maior deverá ser o prazo para



adaptação; decorrente dessa progressividade, as aferições também terão de levar esses prazos em conta, também precisarão de prazos variados;

- 2.19. Em termos de progressividade o prazo pode ser maior que 1 ano;
- 2.20. Sugere-se considerar, por exemplo, a LINDB (lei de introdução às normas do direito brasileiro), acordos administrativos, TACs (Termos de ajustamento de conduta) - progressividade, prazos para adaptação, metodologia de ponderação;
- 2.21. Cumprimento parcial de normas, com prazo para adaptação de todas as normas, com exigência de um cumprimento inicial de um número mínimo de normas (TAC com a ANA, autorizando essa progressividade de cumprimento);
- 2.22. Progressividade na avaliação e aferição de conformidade com metodologia que não seja somente do tipo “sim ou não”, deve haver uma metodologia de graduação, cita-se o ACERTAR como exemplo, de 50 a 90% seria aceito até um determinado momento, no primeiro momento;
- 2.23. Sugere-se que a elaboração da norma de governança deva acontecer “colateralmente” às outras normas, sob o risco de se ter transtornos futuros, sugerindo consulta ao trabalho do Sr. Rui Marques no tópico sobre governança;
- 2.24. A complexidade das normas dificulta a utilização de um sistema binário;
- 2.25. Possibilidade de critérios - não atende/atende parcialmente/atende plenamente;
- 2.26. Estabelecer metodologia que permita o cumprimento gradativo das normas no tempo;
- 2.27. A norma de governança deveria harmonizar suas exigências com as demais normas;
- 2.28. A capacidade de exigir do titular é muito limitada, não há ascendência da agência em relação a ele, há várias ações que independem da agência;
- 2.29. Sobre o papel da ANA em relação às “não aderências” das agências – abertura de processo administrativo a ser conduzido pela ANA (sendo citada a Lei nº 9784/99), devendo haver metodologia, progressividade e garantido o direito à manifestação da agência avaliada, sendo a decisão final da ANA; padronização do processo pela ANA e contraditório do regulador antes da publicação da inadimplência;
- 2.30. Não cabem auditoria, certificação ou autodeclaração, a ANA avaliaria o cumprimento ou não das NRs pelas agências;
- 2.31. Quando for para definir o critério, considerar requisitos relevantes, que estejam incorporados no arcabouço da agência (audiência, publicidade, discussão da norma);
- 2.32. Necessário definição sobre como agir em relação ao titular;
- 2.33. Regulação para normatizar o contrato do titular com o prestador, com pouco poder para atuação sobre o titular;
- 2.34. Se a agência não cumpre normas por inação do legislativo ou do executivo, caberiam a feitura de TAC, concessão de novo prazo ou relevar, quando o motivo for justificado;
- 2.35. As agências precisam de prazo para se adequar;



- 2.36. Para avaliar as agências, os prestadores e titulares precisam ter capacidade de análise do cumprimento dos requisitos;
- 2.37. A avaliação das agências caberá à ANA, que negociará com as agências o cumprimento das NRs;
- 2.38. Temor de que a divulgação da “lista negra” das agências possa ser usada politicamente e, por isso, esse ponto deva ser tratado com muito cuidado para que não se tenha o real propósito desvirtuado;
- 2.39. A agência não tem ingerência sobre o titular inerte, teria apenas a informação se esse atende ou não ao determinado nas normas, não cabendo a ela a aplicação de penalidades, para não prejudicar sua independência, o que poderia prejudicar o processo como um todo;
- 2.40. A norma tem de ser clara e simples;
- 2.41. Desde que exista processo transitório, em que as agências possam passar por um processo de adaptação, pode-se chegar a um critério binário;
- 2.42. ANA tem de ser a avaliadora das agências, por auditoria indireta, formulário eletrônico;
- 2.43. As ARI devem ser as avaliadoras de prestadores e titulares, por meio de auditorias indiretas e formulários;
- 2.44. Lista de verificação do cumprimento da norma, abrangendo possibilidade de atuação sobre as ações do titular;
- 2.45. Acionamento da ANA no caso de descumprimento de regras pelos titulares;
- 2.46. A agência não possui mecanismos para punir o prestador que não cumpre as normas, precisa haver um processo de advertência;
- 2.47. As multas e sanções podem atingir os prestadores privados, pois atingem diretamente seu lucro, mas não os públicos, pois recaem sobre os usuários. A ANA tem de estabelecer critérios de punição, seja pela exposição (sunshine), seja pela restrição ao acesso a recursos, a partir disso, as agências apenas terão de advertir sobre as possibilidades de punição;
- 2.48. Possibilidade de adaptação da agência com a formalização de TAC;
- 2.49. Divulgação das agências que não atenderam ao contraditório;
- 2.50. Sobre a análise do cumprimento das normas - deve ser individualizada, por componente, e não globalmente;
- 2.51. Haverá normas que não serão auditáveis, aquelas que incidirem sobre o prestador;
- 2.52. Necessidade de normas de referência que tenham como destinatário os prestadores;
- 2.53. A ANA deveria avaliar o titular quando da sua inação (para que a agência não seja pressionada pelo governo);
- 2.54. Definição pela ANA de rito para punição dos prestadores;

- 2.55. ANA avaliaria os municípios/prestadores e designaria as ARIs como executoras do poder de sanção, a partir da publicação da ANA;
- 2.56. A cobrança do titular pela agência poderia gerar problemas legais;
- 2.57. Necessário ser estabelecida a linha de corte binária (atende/não atende);
- 2.58. O critério de avaliação pode ser gradativo, considerando-se o prestador, o município e o tipo de serviço prestado;
- 2.59. A análise do atendimento às normas deve ser vinculada quando o abastecimento de água e o esgotamento sanitário tiverem o mesmo prestador, e independente para resíduos sólidos e drenagem;
- 2.60. Sobre a análise binária - tem de haver um período de transição e depois um de ajuste, com a aplicação de metodologia com critérios próprios de aceite ou não aceite. A metodologia deve considerar a possibilidade de defesa, o processo administrativo deve ser público, as agências devem conhecer as etapas do processo que devem ser céleres, com prazos razoáveis para defesa (considerando a diversidade das agências, inclusive a diversidade jurídica). A resposta das agências deve se ater ao que foi apontado como não conformidade ou irregularidade. As defesas devem ser analisadas de forma detalhada e motivada para que o processo seja construtivo (um problema ocorrido hoje em uma determinada norma, em que a agência esteja se defendendo, pode servir de exemplo para que outros problemas não ocorram), respeitando a ampla defesa e o devido processo administrativo;
- 2.61. Considerar porte e capacidade jurídica das agências na definição do processo administrativo;
- 2.62. Deve haver metodologia de avaliação na norma, com forma de gradação para avaliação do atendimento, por auditoria ou certificação da ANA;
- 2.63. Em relação ao atendimento às normas pelos prestadores, a avaliação deve ser feita pelas agências;
- 2.64. Na dificuldade da agência em exercer a sua competência para homologar reajustes, em que a lei não delega à agência tal competência, caberia à ANA a aplicação de penalização;
- 2.65. É importante que seja prevista na norma uma governança estruturada para a ARI para que ela consiga dar conta de situações em que o poder concedente não atua como deveria;
- 2.66. Dificuldade em atender as normas pode prejudicar o desempenho dos prestadores privados;
- 2.67. Nas avaliações com respostas binárias – colocar espaços para as justificativas;
- 2.68. Na vinculação dos eixos do SB, acrescentar os recursos hídricos, sem engessar o município no desenvolvimento dos serviços para a universalização, que será penalizado

se não resolver os problemas, por exemplo, de drenagem, ou quando depositar lixo no manancial;

- 2.69. A sanção financeira mobiliza a busca de soluções;
- 2.70. O regulador, além de exercer o papel da regulação, tem de olhar a realidade como um todo e comunicar o poder concedente, tantas vezes quanto necessário, o que está incorreto;
- 2.71. A ANA tem de deixar claro o limite de atuação das ARIs;
- 2.72. Atentar para o perigo de se ter períodos de transição muito alongados, sob o risco de se tornarem permanentes;
- 2.73. Sugeridos 3 estudos para subsídio à ANA: ponto de vista apresentado pelo Sr. Alceu Galvão (cadeia para o financiamento), estudo apresentado pelo Sr. Carlos Roberto (consistência jurídica), estudo elaborado pelo Sr. Rui Cunha Marques;
- 2.74. A dificuldade de fiscalização muda de acordo com cada prestador, as agências precisam de subsídio da ANA para suas decisões quanto a isso;
- 2.75. A agência não tem possibilidade de penalizar o titular, poderia ser uma competência da ANA;
- 2.76. As consequências políticas desse trabalho o tornam ainda mais relevante;
- 2.77. As normas representam não só um processo regulatório, mas também um processo de gestão e político;
- 2.78. A avaliação binária deve ser uma alternativa, tendo em vista as dificuldades trazidas por uma avaliação gradual, mais “subjetiva”. Neste tipo de avaliação os critérios devem ser extremamente objetivos, com prazo para implementação de 1 ano;
- 2.79. A avaliação gradual, não binária, deve ser considerada como alternativa tendo em vista as diferentes realidades geográficas, de estrutura e maturidade regulatória das ARIs, bem como a necessidade de participação de atores externos para sua recepção ou aplicação. Sem conhecer o conteúdo das normas e as dificuldades de recepção ou aplicação, seria temerário sujeitar-se a uma avaliação binária;
- 2.80. A avaliação gradual, não binária, deveria ser progressiva, cujos prazos de implantação seriam distintos, a depender da classificação das normas;
- 2.81. A avaliação das ARIs pela ANA, deveria se limitar à recepção da norma ao arcabouço legal da ARI passando a ser de observância obrigatória. Seja através da criação de nova norma ou adaptação de norma já existente, com a devida comprovação de sua regularidade e vigência. A aplicação da norma não seria objeto de avaliação, sendo sugerida uma autoavaliação com a apresentação de evidências da recepção das normas;
- 2.82. É fundamental a definição de prazos factíveis para a incorporação das NRs, uma vez que elas devem estar contempladas nas agendas regulatórias das ARIs, e devem receber uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), em especial no âmbito dos prestadores e municípios;



- 2.83. A recepção das normas de referência não deva ocorrer apenas na base do “copia e cola”, sendo fundamental que haja uma análise crítica por parte do regulador;
- 2.84. Os prazos a serem concedidos para a implementação das normas de referência devem considerar entre outros aspectos o corpo técnico disponível e estrutura, quantidade de normas e instâncias de controle social. Sugerido o prazo para implementação de, ao menos, 18 meses;
- 2.85. Em relação à responsabilidade de terceiros no cumprimento de determinados aspectos da norma, em hipótese alguma a agência pode ser penalizada por aspectos que são de responsabilidade do prestador ou de terceiros;
- 2.86. Foi sugerido que cada norma traga um check list que apresentasse objetivamente quais critérios seriam de responsabilidade da agência e passíveis de avaliação;
- 2.87. Considerando ainda a relação com terceiros, foi sugerido que as exigências relativas a diferentes atores devem comportar prazos distintos para sua aplicação, tendo em vista o tipo de adaptação exigido para cada norma ou critério;
- 2.88. A ANA deve ser responsável pela avaliação das ARIs;
- 2.89. A ANA deve ser responsável pela avaliação do titular e do prestador, uma vez que a instituição tem previsão de futuros recursos e estrutura de pessoal para tal incumbência;
- 2.90. A avaliação dos prestadores e titulares deve ser feita pelas ARIs. Essas avaliações devem ficar à disposição dos órgãos de controle e responsáveis pela cessão de recursos, para eventual consulta;
- 2.91. Entendimento de que a ANA não recebeu delegação para atuar sobre os titulares, uma vez existem órgãos de controle com poderes para tal, devendo limitar-se à avaliação das ARIs;
- 2.92. A avaliação do prestador deve ser feita pelas ARIs;
- 2.93. O custeio das avaliações deveria ser responsabilidade exclusiva da ANA, tendo em vista a impossibilidade da agência de exigir tal pagamento aos titulares, ainda que eles sejam diretamente interessados;
- 2.94. A verificação do descumprimento de normas de um determinado segmento por parte das ARIs não deve gerar o bloqueio de recursos de segmentos não relacionados à norma não recepcionada;
- 2.95. Os editais destinados à oferta de recursos devem trazer as normas de referência da ANA relacionadas ao tema que deveriam estar recepcionadas pela agência. A comprovação da implementação das normas relacionadas ao crédito ofertado seria feita através de consulta ao site da ANA que disponibilizaria as avaliações;
- 2.96. Sobre a comprovação e “aprovação na avaliação” das ARIs, é necessário que a avaliação das agências seja acompanhada de um processo administrativo rígido que comporte o contraditório e ampla defesa de forma que os atores possam questionar as avaliações realizadas pela ANA.

3. Tomada de subsídios ocorrida em 02 de dezembro de 2021

Convidados: Governo Federal e Entidades de Financiamento

- 3.1. Apontamentos sobre diretrizes que deveriam compor a norma – “O incentivo à adesão às NRs não incide sobre o órgão responsável por aderir ou não, mas sim sobre o prestador regulado por ela”; os recursos públicos federais são essenciais para os investimentos em saneamento.
- 3.2. É preciso que a sanção associada à não adesão às normas da ANA, ou seja, que o bloqueio de acesso aos recursos seja crível – de fácil aplicação e averiguação -, ao mesmo tempo é necessário que seja possível de ser cumprida pela agência, ainda que algumas precisem de tempo para se adequar;
- 3.3. Diretrizes desejáveis – que a comprovação de adesão das ARIs às NRs seja de fácil verificação pelos prestadores e pelos agentes financeiros, sendo desejável que a ANA publique em seu site, como uma base pública de consulta disponível, sem a necessidade de consulta formal por parte dos agentes financeiros à ANA, favorecendo a transparência e o controle social, ou, ao menos, uma base em que os prestadores possam consultar;
- 3.4. Sobre verificação da continuidade da aderência – como as empresas demandam os agentes financeiros de forma recorrente, e a cada nova contratação será feita a nova averiguação de adesão às normas por parte das ARIs, as verificações de início de contrato serão suficientes;
- 3.5. Sobre a interface com outros atores – a comprovação de aderência deve se ater à promulgação, pela ARI, de norma em concordância com as NRs, não tendo que ser verificada sua implementação, em função da complexidade associada à essa verificação;
- 3.6. Sobre os custos de avaliação – devem ser alocados pela ARI, sendo facultado a ela repassar ou não aos regulados;
- 3.7. Processo de comprovação - a ser orientado pela ANA, e realizada por certificadores independentes, acreditados ou credenciados pela ANA;
- 3.8. Sobre a consulta pelo agente financiador à ANA – sem consulta formal, pelo site, por exemplo;
- 3.9. Verificação se ateria a promulgação das normas pela AR, checagem de sua aderência, com um conjunto mínimo, necessário e suficiente a comprovação, entendendo que possa haver outro conjunto, que talvez seja variável em razão das diferentes realidades;
- 3.10. O desempenho das normas endereçadas a um componente não deve influenciar na análise das demais;



- 3.11. Sobre a questão do “atende ou não atende” - a comprovação deve ser feita por certificador, de forma tempestiva e abrangente, abrindo a possibilidade de pontuação de quais seriam os procedimentos relevantes a serem verificados em cada norma, não no formato “atende ou não atende” 100%, podendo haver um checklist de requisitos, com diferentes graus de relevância, sob o ponto de vista da ANA, que faria a análise com base nesses requisitos;
- 3.12. Necessidade de haver um sistema para verificar a eficiência das estações de tratamento de esgoto;
- 3.13. ANA deve fazer uma avaliação de todas as ARIs;
- 3.14. Sobre citar as NRs nos editais - útil, mas não suficiente, elas precisam ser incorporadas a todos os documentos do edital;
- 3.15. A forma de comprovação do cumprimento das normas cria a necessidade de se compreender, não só o momento da publicação, como também a necessidade de regra de transição;
- 3.16. A certificação pela ANA, de forma escalonada, com tempo para que as ARIs possam se organizar para implementação desses processos, com cuidado para que as pequenas agências não sejam penalizadas.

#### 4. Tomada de subsídios ocorrida em 03 de dezembro de 2021

Convidados: Associações de Municípios e Associações Técnicas

- 4.1. Preocupação em se ter avaliações iguais para normas que são diferentes entre si, podendo haver prejuízos para o titular na obtenção de recursos;
- 4.2. Foi questionado o estabelecimento de um processo de avaliação sem que o objeto a ser avaliado tenha sido construído;
- 4.3. O processo de monitoramento do cumprimento das NRs tem de ser de construção, indução e de estímulos, e não de punição e exclusão;
- 4.4. Foi colocada à disposição a experiência da ABES com o Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento. O prêmio avalia a busca de excelência pelos prestadores, com processo que avalia enfoque, abrangência, controle, continuidade de aplicação de resultados, na busca de um nível de excelência, contemplando a heterogeneidade do país. O processo de monitoramento do cumprimento das NRs deve ser construído levando-se em conta a heterogeneidade do país, as diferenças entre as normas, com construção gradual e baseado em estímulos;
- 4.5. Deve prevalecer a autoavaliação das agências, que pode ser combinada com algum tipo de auditoria;

- 4.6. Sobre a terceira pergunta - a ARI tem de informar à ANA, essa, por sua vez terá de ser levar em consideração as gradações, tempos, com revisões, entendendo a dificuldade de aplicação em muitos casos;
- 4.7. Sobre a quarta pergunta – cada componente deve ser avaliado individualmente, não afetando os demais;
- 4.8. Sugere-se que a ANA faça uma gestão por indicadores;
- 4.9. A ARI deverá avaliar o titular e o prestador; a ANA avaliará a ARI; certificação pode ser muito bem-vinda, mas nesse momento seria melhor simplificar, podendo haver auditorias amostrais pela ANA nas ARIs;
- 4.10. As ARIs devem publicar as avaliações dos titulares e prestadores;
- 4.11. Sugere-se uniformizar os fatores para as avaliações;
- 4.12. Sobre a possibilidade de se estabelecer fatores gerais nessa norma, diretrizes gerais, que não prejudicassem as demais normas – difícil estabelecê-los sem saber os que as normas conterão;
- 4.13. O processo de monitoramento deverá ser construído junto com as normas, com aperfeiçoamentos, revisões anuais (ou outra periodicidade a ser definida), rodadas de discussões, com cuidado para que não se impacte na universalização almejada.
- 4.14. As ARIs têm de informar à ANA do não cumprimento da norma por titulares e prestadores;
- 4.15. Os critérios de cobrança de cada norma podem ser diferentes.

## 5. Tomada de subsídios ocorrida em 17 de dezembro de 2021

Convidados: Prestadores de serviços de saneamento e suas associações

- 5.1. Análise não pode ser binária;
- 5.2. Necessidade de regras de transição;
- 5.3. Distinção entre os componentes do saneamento básico na análise do cumprimento;
- 5.4. Normas serem aplicadas para o futuro, para os novos acessos a recursos, respeito aos contratos já licitados;
- 5.5. A adoção das NRs nos contratos já licitados somente pode ocorrer se houver acordo entre as partes e mediante reequilíbrio econômico-financeiro;
- 5.6. Tomar cuidado para que a burocracia não “trave” o sistema;
- 5.7. Não vincular o descumprimento aos recursos já obtidos;
- 5.8. Talvez o projeto ACERTAR seja uma metodologia para se fazer benchmark;



- 5.9. Avaliar agências e prestadores;
- 5.10. Certificação necessita de auditoria, traz custos e burocratiza o processo – não é o melhor caminho, sugere olhar o exemplo da ANEEL;
- 5.11. Necessário sistema para se colocar dados e fazer checagens;
- 5.12. Aplicação da punição necessita de prazo para adequação das agências e prestadores, que demanda recursos e análises;
- 5.13. Os eixos do saneamento devem ser analisados separadamente;
- 5.14. Certificação com agente externo, como projeto piloto, utilizando sistemas de informações da ANA;
- 5.15. Normas têm de demonstrar claramente a sua abrangência para que não haja dúvidas, ou insegurança jurídica, quanto à sua aplicação em contratos novos, contratos existentes, contratos de concessão, contratos de programa;
- 5.16. Necessário gradualidade e transitoriedade para que todas as partes possam se adequar;
- 5.17. Avaliação por certificação independente com metodologia e critérios objetivos;
- 5.18. Prestadores têm de ser ouvidos nesse processo;
- 5.19. Consequência do não atendimento não deve ser aplicada ao prestador, se o causador for o poder concedente.



**MINUTA DE RESOLUÇÃO ANA Nº XX, DE PROCEDIMENTO GERAL PARA COMPROVAÇÃO DA  
ADOÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA IDENTIFICAÇÃO**  
Documento nº @@nup\_protocolo@@

Disciplina os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas de referência, em conformidade com as competências atribuídas à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico dispostas no §1º do artigo 4º-A e no §1º do 4º-B, da Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020.

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO-ANA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 135, inciso XVII, do Regimento Interno da ANA, aprovado pela Resolução ANA nº 86/2021, publicada no DOU, Edição Extraordinária, de 7 de julho de 2021, torna público que a DIRETORIA COLEGIADA, em sua **xx<sup>a</sup>** Reunião Deliberativa Ordinária, realizada em **xx de xxxxx** de 2022, considerando o disposto no art.4-A, caput e § 1º, inciso III, da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e com base nos elementos constantes do processo nº 02501.004363/2021-31, e considerando que:

Compete à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) instituir 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;

Conforme o art. 22 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, são objetivos da regulação, entre outros, estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;

A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com os planos de saneamento básico e condicionados, entre outras coisas, à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA;

A ANA deve disciplinar, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência;

A ANA deve 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 aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

A Diretoria da ANA, considerando o resultado da Consulta Pública nº xxxx/2022, que colheu subsídios para o aprimoramento desta Resolução, resolve:

## CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1º** O presente Ato Normativo disciplina os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs) dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas de referência (NRs), em conformidade com as competências atribuídas à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), dispostas no §1º do artigo 4º-A e no §1º do 4º-B, da Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020.

§ 1º Considera-se adoção ou observância das NRs a implementação das regras, padrões e parâmetros estabelecidos por elas, seja por meio de emissão de atos normativos pelas ERIs, em consonância com as diretrizes nacionais estabelecidas, e/ou por meio da implementação de ações visando a sua observância, pelas ERIs e, nos casos a que se refere o art.13 desta Resolução, por titulares e prestadores de serviço.

§ 2º A adoção das NRs e a continuidade de sua observância são condições para a viabilização de acesso aos recursos públicos federais e a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou por entidades da Administração Pública Federal nos termos do art. 4º-B, da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

## CAPÍTULO II DO CADASTRO DAS ENTIDADES REGULADORAS INFRANACIONAIS JUNTO À ANA

**Art. 2º** A ANA disponibilizará, em seu sítio eletrônico, um módulo de cadastramento para fins de registro, atualização e divulgação de informações e dados gerais sobre as ERIs.

§ 1º As ERIs devem cadastrar-se e manter o cadastro atualizado junto à ANA.

§ 2º A atualização do cadastro das ERIs junto à ANA deverá ser realizada, no mínimo, uma vez ao ano, até o prazo a que se refere o inciso II do art.5º desta Resolução.

§ 3º As ERIs não cadastradas ou com o cadastro desatualizado não serão avaliadas quanto à adoção das NRs.

### CAPÍTULO III DOS REQUISITOS PARA ADOÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

Art. 3º Os requisitos e a metodologia de aferição da adoção das NRs serão especificados em cada norma, que deverá disciplinar:

I - os prazos para a sua adoção, considerando:  
a) o período de preparação das ERIs;  
b) o grau de complexidade da norma; e  
c) os prazos legais e infralegais para a implementação dos respectivos dispositivos.

II - critérios para aferição da observância, considerando parâmetros e métricas que possibilitem:

a) objetividade e clareza;  
b) aferição por faixas (percentuais ou intervalos), quando cabível, estabelecendo os níveis de atendimento considerados satisfatórios;  
c) gradualidade temporal do nível de observância, adequada à evolução da preparação das ERIs;  
d) mecanismos de ponderação e identificação dos dispositivos essenciais da NR a serem considerados como parâmetros de avaliação de observância.

Parágrafo único. A NR poderá contemplar prazos diferentes compatíveis com as necessidades de atendimento a cada requisito.

### CAPÍTULO IV DOS PROCEDIMENTOS DE COMPROVAÇÃO E VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA

Art. 4º A comprovação da adoção das NRs pelas ERIs será realizada mediante o encaminhamento de informações e documentos à ANA, em conformidade com os critérios de aferição e os prazos estabelecidos em cada NR para início da produção de seus efeitos.

Art. 5º Ficam definidos os seguintes prazos para os procedimentos de solicitação de informações, comprovação e verificação da adoção às NRs:

I - até **20 de junho** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para a ANA publicar em sua página na internet as instruções para o envio das informações e documentos referentes às NRs;

II - até **20 de agosto** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para as ERIs encaminharem as informações e documentos comprobatórios de adoção das NRs, a que se refere o inciso anterior;

III - até **20 de outubro** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para a ANA comunicar às ERIs a eventual não observância da NR, indicando os critérios específicos não observados ou não atendidos e oportunizando eventual pedido de reexame, conforme os arts. 10 e 11 desta Resolução;

IV - até **20 de dezembro** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para a ANA atualizar em sua página na internet a relação das ERIs que adotam suas NRs.

Art. 6º O não envio das informações e documentos, nas datas referidas no artigo anterior, implica inobservância da(s) respectiva(s) NRs.

Art.7º A ERI que não constar da relação das entidades que observam as NRs poderá solicitar sua inclusão no período anterior à próxima avaliação, por meio da apresentação das informações comprobatórias, observados os demais procedimentos previstos nesta Norma.

§ 1º A prerrogativa estabelecida no caput desse artigo estará condicionada à demonstração de existência de tratativa do titular ou do prestador regulado para financiamento ou liberação de recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

§ 2º A tratativa a que se refere o § 1º deverá ser comprovada por meio de carta de intenção do órgão ou entidade repassadora do recurso e/ou da demonstração de inscrição em linhas de financiamento abertas ou programas e projetos da União voltados para o apoio às ações de saneamento básico.

§ 3º A análise da solicitação será realizada pela ANA, no prazo de 30 dias corridos, a contar do dia do protocolo da solicitação, e, se deferida, resultará na atualização da situação da respectiva ERI junto à lista das entidades que observam as NRs publicadas.

§ 4º A contagem do prazo a que se refere o § 3º será interrompida caso seja necessário solicitar adequação e complementação da instrução processual.

Art. 8º A ANA poderá solicitar informações e documentos adicionais para verificar ou confirmar a adoção das NRs pelas ERIs, bem como realizar, a seu critério, após comunicação prévia, diligências, direta ou indiretamente, inclusive por meio de auditorias externas.

## CAPÍTULO V DA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ACERCA DA ADOÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

Art. 9º A ANA manterá disponível em sua página na internet a relação das ERIs que adotam as NRs.

§ 1º Em caso da não adoção, a ANA comunicará à respectiva ERI a síntese das razões do não atendimento, até o prazo a que se refere o inciso III do art.5º.

§ 2º A análise será realizada por componente do saneamento básico e considerar-se-á que houve a adoção se não houver inobservância de nenhuma NR referente ao respectivo componente e/ou ao segmento geral.

§ 3º A relação será disponibilizada por ERI e por NR, e por município regulado, segregada pelos componentes: abastecimento de água e esgotamento sanitário; drenagem e manejo das águas pluviais; limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; ou identificada como geral.

§ 4º Considera-se como “geral”, para efeito da aplicação dos §§ 2º e 3º deste artigo, as NRs que tratarem de tema de caráter transversal, que abranjam quaisquer dos componentes do saneamento básico regulados e a totalidade das ERIs.

## CAPÍTULO VI DO PEDIDO DE REEXAME DA COMPROVAÇÃO DA ADOÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

Art. 10. Após a comunicação da ANA acerca da motivação de eventual não observância de NR, a que se refere o inciso III do art.5º, será concedido o prazo de 20 dias corridos para o protocolo junto à ANA de pedido de reexame.

Parágrafo único. O pedido de reexame a que se refere o caput deverá ser encaminhado formalmente à ANA, por meio de requerimento eletrônico, no qual a recorrente deverá expor os fundamentos do pedido e juntar os documentos que julgar conveniente.

Art. 11. A análise do pedido de reexame será realizada pela ANA, no prazo de 30 dias corridos, a contar do dia do protocolo, e observará, no que couber, a Lei nº 9784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

## CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Cabe à ERI a verificação do cumprimento da regulação infranacional pelos titulares e prestadores de serviços, observadas as NRs emitidas pela ANA.

Parágrafo único. No cumprimento das responsabilidades estabelecidas no caput deste artigo, a ERI deve pautar-se por diretrizes de **transparência e publicização** das informações.

Art. 13. No caso em que as NRs impuserem obrigações aos titulares ou aos prestadores de serviços, o seu atendimento será avaliado pela ANA ou pelas ERIs, conforme disposições na respectiva NR, e as informações serão disponibilizadas nos respectivos sítios eletrônicos.

Parágrafo único. A publicação das informações pela ANA, nas hipóteses referidas no caput desse artigo, será realizada de forma complementar às informações relacionadas à adoção das NRs pelas ERIs.

Art. 14. Em até 90 dias após a publicação desta Resolução, a ANA disponibilizará sistema informatizado com as orientações necessárias ao cadastro das ERIs.

Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.