

RELATÓRIO E VOTO DE PROCESSO Nº 36/2022/DIREC  
Documento nº 02500.028496/2022-94

**Assunto: Avaliação do Relatório de Impacto Regulatório do ato normativo que versará sobre Procedimento Geral para Comprovação da Adoção das Normas de Referência e definição de forma e prazo de participação social.**

**1. Proposta**

Trago à deliberação deste Colegiado o Relatório de Impacto Regulatório e a definição sobre a forma e o prazo de participação social à qual submeteremos o ato normativo de “Procedimento Geral para Comprovação da Adoção das Normas de Referências”.

**2. Base legal**

Como o advento do Novo Marco do Saneamento, Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 9.984/2000, a ANA foi incumbida de novas atribuições, dentre as quais a competência de instituir Normas de Referência sobre o serviço de saneamento básico e a de editar atos normativos que disciplinarão requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades infranacionais, conforme extratos abaixo:

“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.

(...)

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.**

Ademais, o art. 50, da Lei nº 11.445/2007, repetido no Art. 4º, do Decreto nº 10.588, define o condicionante:

“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 ficarão condicionados:

(...)

**III – à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA;”**

No que se refere ao ordenamento interno da Agência, por meio da Resolução ANA nº 105/2021, foi aprovada a revisão do Eixo Temático 5 que versa sobre o saneamento na Agenda Regulatório e nesta ocasião foi inserido o tema “Procedimento Transitório de Monitoramento das Normas de Referência”. Posteriormente, a área técnica houve por bem alterar a denominação do tema para “**Procedimento Geral para a Comprovação da Adoção das Normas de Referência**”, expressão que passo ora a adotar ao me referir ao ato normativo.

Por fim, ainda no que tange à base legal do ato em comendo, sua edição deve ser precedida da confecção do instrumento de Análise de Impacto Regulatório, seguindo os preceitos da Lei das Agências Reguladoras, nº 13.848/2019<sup>1</sup>, e da Lei da Liberdade Econômica,

<sup>1</sup> Lei nº 13.848/2019, art. 6º “A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.”



nº 13.874/2019<sup>2</sup>. Análise de Impacto Regulatório consiste na sistematização do problema regulatório e a busca de objetivos a serem alcançados com vistas ao auxílio na tomada de decisão baseada em alternativas e evidências regulatórias. Tais preceitos estão expressos no Decreto Federal nº 10.411/2020, que abaixo transcrevo:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório – AIR – procedimento, a partir de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

### 3. Antecedentes

Por se tratar de ato procedimental, a área técnica mapeou os atores a serem impactados pelo problema regulatório e entendeu por bem consultar esses destinatários a quem a regra se endereçará. Para tanto, foi realizada uma tomada de subsídios durante o Congresso da Associação Brasileira das Agências Reguladoras - ABAR (no dia 12 de novembro) que contou com a participação de 6 Agências Infranacionais, de forma presencial. Além disso, a área técnica realizou 5 tomadas de subsídio adicionais, via *Teams*, divididas nos seguintes públicos: i) servidores da ANA, ii) agências infranacionais e suas associações representativas, iii) entidades financiadoras e órgãos pertinentes do Governo Federal, iv) entidades representativas dos municípios e v) prestadores de serviços de saneamento e suas associações.

### 4. Manifestações no processo

*As manifestações no processo estão de acordo com o fluxo estabelecido na Resolução ANA nº 102, de 4 de outubro de 2021, que trata da elaboração de atos regulatórios:*

**Manifestação da UORG solicitante (Área Técnica):** Por meio do Relatório de Impacto Regulatório nº 1/2022/COGER/SRS (02500.016709/2022-35) a área técnica destacou que apesar de os preceitos legais definirem a ANA com a competência de editar Normas de Referência para o setor e que a adoção de tais normas será observada no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou

<sup>2</sup> Lei nº 13.874/2019, Art. 5º “As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, **serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório**, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.”



operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, até o presente momento não há qualquer procedimento de verificação de adoção das referidas normas. Um detalhe que deve ser destacado é que apesar de a observância das normas de referência afetar diretamente aos titulares e prestadores de serviço, que são os demandantes dos recursos, o atendimento à condicionante é cumprido pela entidade reguladora infranacional (ERI).

Durante a confecção da Avaliação de Impacto Regulatório, a área técnica julgou que para se sanar a deficiência causada pela falta de procedimentos claros para o monitoramento e aferição da observância das normas de referência o primeiro passo seria a identificação do problema regulatório. Com isso, restou claro que o problema a ser enfrentado seria: **Insegurança na aplicação da condicionante de “observância das normas de referência da ANA”, para a liberação de recursos públicos federais para o setor de saneamento em seu nível de maturidade atual.** Definiu-se, como objetivo o “estabelecimento de regras claras para garantir a imparcialidade e a transparência quanto ao processo de aferição da condicionante e a devida segurança aos procedimentos de financiamento do setor de saneamento básico”. Dessa maneira, de modo a delimitar o escopo do ato, e levando em consideração as contribuições surgidas na tomada de subsídios, foram definidos 5 temas direcionadores para consideração e avaliação de suas alternativas:

- a. Nível de complexidade da norma
- b. Abrangência da norma
- c. Sistema de monitoramento
- d. Critérios de aferição e
- e. Processo de verificação.

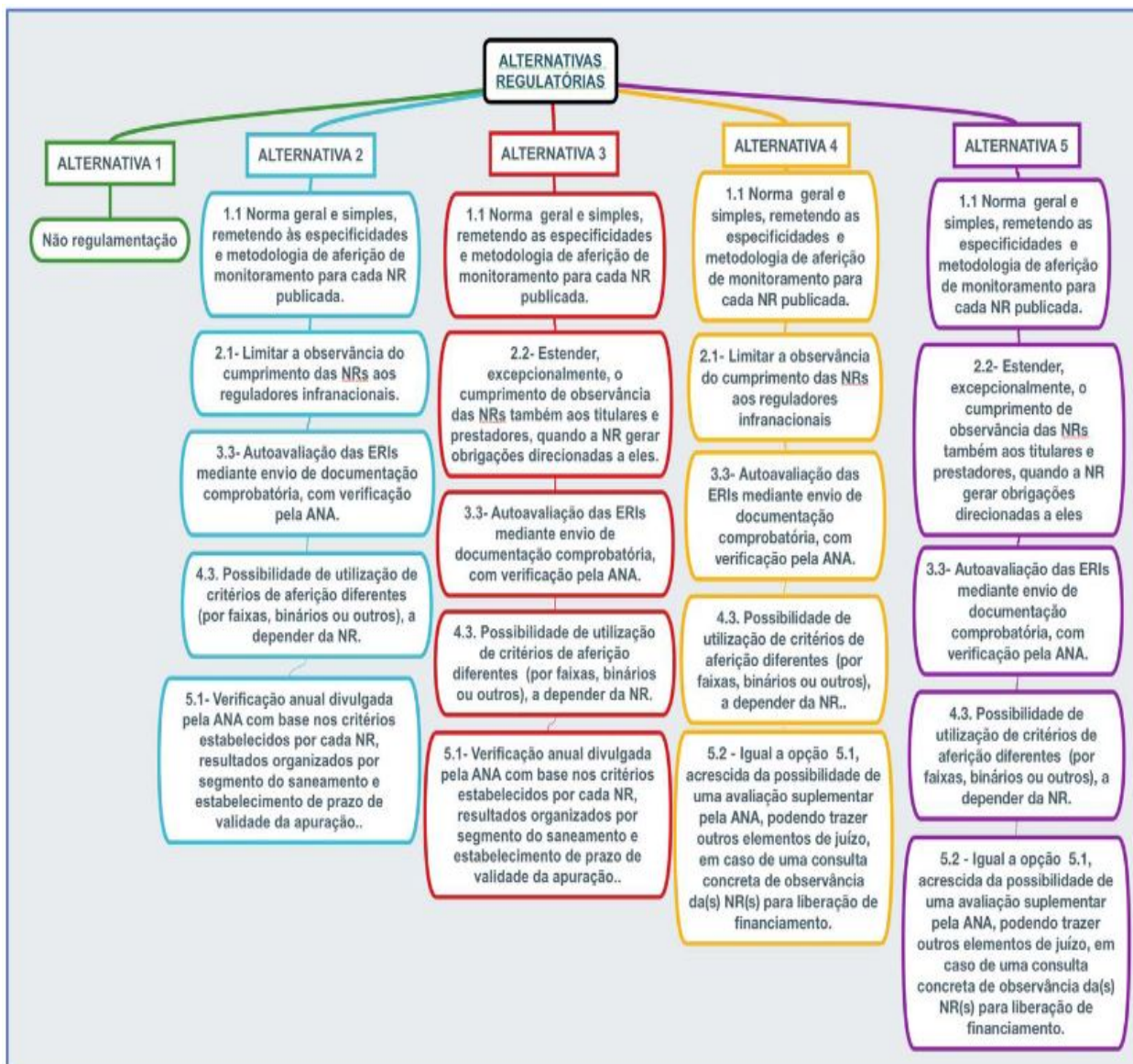
Expandindo cada um dos temas, foram apresentadas 2 ou 3 opções e, para cada opção, elencadas vantagens e desvantagens. A partir desses dados, foi feita a construção de alternativas e definida aquela a ser avaliada. Coloco abaixo, a título de ilustração, o exercício feito para o tema “nível de complexidade da norma”:



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 procedimental;</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></p> <p>As vantagens superam os pontos contrários. 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></p> <p>Dificuldades para proposição e insegurança quanto a aplicabilidade da Norma.</p>

Depois que todos os temas foram expandidos e as alternativas avaliadas, fez-se um exercício semelhante ao de análise combinatória, no qual as “opções a serem avaliadas” foram mescladas em diferentes alternativas regulatórias possíveis, gerando a figura que apresento a seguir:





• 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 infranacionais.	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). 3.3. Autoavaliação das ERIs mediante envio de documentação comprobatória, com verificação pela ANA.	4.2. Critério de aferição de NR, exclusivamente, por faixas ou por ponderação, com previsão de haver um atendimento parcial. 4.3. Possibilidade de utilização de critérios de aferição diferentes (por faixas, binários ou outros), a depender da NR.	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

LEGENDA	
	Opção a ser avaliada
	Opção não considerada

A área técnica procedeu então à análise de risco das opções 2.1, 2.2, 5.1 e 5.2 a fim de determinar qual delas é a melhor opção sob as perspectivas jurídica, técnica, informacional e financeira, com base na Metodologia de Gestão de Risco do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Como resultado, foram escolhidas a opção 2.2, por não apresentar nenhuma ocorrência de risco alto, e a opção 5.2, por apresentar apenas uma ocorrência de risco alto, em contraposição à duas ocorrências da opção 5.1. Como as restantes (1.1, 3.3 e 4.3) foram as únicas opções dentro do seu tema consideradas “opção a ser avaliada”, não careceram de análise de risco.

Uma vez escolhida a alternativa final, ela foi novamente submetida à análise de risco, seguindo a metodologia da CGU supracitada, para dimensionar riscos inerentes à implantação da alternativa selecionada e propor ações e controles de mitigação. Segue, abaixo, o compilado da alternativa final analisada:



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.

O documento avança destacando que o normativo ora proposto não estabelecerá parâmetros de observância para as NRs, porém, e mais importante, o ato definirá elementos que as novas normas devem contemplar quando de sua confecção, quais sejam:

- 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).

Caberá à ANA, com base nos critérios de aferição definidos em cada NR, avaliar e se manifestar sobre a observância da NR e, caso haja inobservância, a ERI poderá contestar o resultado da análise. Ademais, as análises a serem feitas pela ANA sobre a observância das NR pelas ERIs serão realizadas periodicamente. A área técnica destacou ainda que para o êxito da alternativa selecionada é preciso que algumas estratégias de implementação sejam observadas: gestão da informação, comunicação e articulação entre atores, contratação para eventual apoio de auditoria externa e organização de fluxos e processos para julgamento do contraditório.

Por fim, depois da elaboração do Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório e da minuta de Resolução, foi aberta a Consulta Interna nº 004-2022, entre os dias 25 de março e 1º de abril do corrente ano, para que servidores da ANA pudessem, uma vez mais, participar do processo de criação do ato. Foram recepcionadas 21 contribuições,





das quais 16 foram acatadas. O relatório das contribuições encontra-se na Nota Informativa nº 1/2022/COGER/SRS (02500.018634/2022). Além disso, a minuta de Resolução encontra-se apensada aos atos sob número de documento 02500.016709/2022 e já contempla as alterações sugeridas durante a consulta interna.

(ii) **Manifestação da GGES:** Favorável. Por meio da Nota Técnica nº 10/2022/GGES (02500.018367/2022-98), a Gerência Geral de Estratégica afirmou que houve aderência entre o ato ora discutido e o Objetivo Estratégico OE 02B – “Regulação de Serviços de Saneamento Básico” e com a Iniciativa Estratégica 2.1B – “Normas de Referência para o Saneamento Básico”. Além disso, a área destacou que o ato normativo segue os preceitos aprovados na Agenda Regulatória, no eixo temático 5 e que se norteou pelo Guia de AIR da Casa Civil da Presidência da República. Por fim, esclareceu que a proposta está alinhada às competências da ANA, ao Planejamento Estratégico da Agência e que não há óbices ao prosseguimento do feito.

(iii) **Manifestação da Procuradoria – PFA:** Favorável. Por meio do Parecer nº 60/2022/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU (NUP 00765.000180/2022-00), a Procuradoria no item nº 15 do Parecer em epígrafe recomendou ajustes de forma para efeito de clareza e precisão da Resolução e concluiu pela possibilidade jurídica do ato normativo em apreço.

## 5. Voto do Relator e recomendação:

Com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas este Diretor é favorável à aprovação do AIR proposto. Neste ponto, gostaria de elogiar o trabalho realizado pela área técnica. O AIR aqui apresentado, feito exclusivamente por servidores desta Agência, é criativo, abrangente, organizado, conclusivo e inovador. Não obstante ter seguido os manuais de AIR replicados pelas boas práticas nacionais e internacionais, ele extrapolou e demonstrou, num sistema complexo e lógico, como é possível se avaliar as diferentes dimensões e alternativas de um problema regulatório, indo à exaustão na análise de todas as opções apresentadas. Parabenizo a equipe que desenvolveu este trabalho.

Outrossim, recomendo que seja aberto procedimento de Consulta Pública, pelo período de 45 (quarenta e cinco) dias, com a devida publicação de aviso no Diário Oficial da União, de acordo com os preceitos da Resolução ANA nº 102/2021, para recolhermos contribuições de todos aqueles que serão impactados pela edição deste ato.

Por fim, anexo ao processo a Minuta de Resolução que deverá ser submetida à Consulta Pública.

Brasília, 24 de maio de 2022.

(assinado eletronicamente)  
FILIPE DE MELLO SAMPAIO CUNHA



Diretor