

VOTO Nº 138/2023/DIREC  
Documento nº 02500.052247/2023-09

### Caracterização do Processo

**Processo:** 02501.001481/2022-79

**Interessado:** Superintendência de Regulação do Saneamento Básico - SSB.

**Assunto:** NR que dispõe sobre a Governança Regulatória das Entidades Reguladoras Infranacionais.

1. Trata-se de Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e minuta de Norma de Referência (NR), que dispõe sobre práticas de governança a serem observadas pelas Entidades Reguladoras Infranacionais que atuam no Setor de Saneamento Básico, além da forma de participação social. (Etapa 3 – Análise e Deliberação, do Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da ANA).
2. A Norma de Referência (NR) consta da Agenda Regulatória 2022-2024, instituída pela Resolução ANA nº 138/2022, item 9.2, com previsão de conclusão neste ano de 2023.
3. O trabalho de elaboração da NR contou com uma parceria do Banco Mundial, com apoio financeiro do Fundo de Prosperidade do Reino Unido voltado para o Projeto Água Urbana Inteligente, para conhecimento do panorama atual da governança regulatória dos serviços de saneamento básico do Brasil e identificação das melhores práticas aplicáveis. Além disso, contou com o apoio da equipe técnica da Controladoria Geral da União e de consultoria especializada contratada com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
4. A conveniência e oportunidade de edição da NR foram aprovadas pela Diretoria Colegiada (DIREC) em sua 878ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada em 17 de maio de 2022 (Doc. nº 027207/2022).
5. Os trabalhos seguiram com a realização da Tomada de Subsídios nº 003/2022 (Doc. nº 066418/2022), de 26 de dezembro de 2022 a 24 de fevereiro de 2023, que teve o objetivo de colher contribuições da sociedade para a norma de referência.
6. A análise das contribuições recebidas foi sistematizada na Nota Técnica nº 2/2023/COGER/SSB (Doc. nº 044037/2023), de 3 de agosto de 2023. No total, foram contabilizadas 87 contribuições, de diferentes unidades da federação e atores, como prestadores de serviços de saneamento básico, Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) e universidades.
7. As minutas do Relatório de Análise de Impacto Regulatório – RAIR e da NR foram, então, submetidas a Consulta Interna, no período de 9 a 16 de agosto de 2023. De acordo com a Nota Informativa nº 7/2023/COGER/SSB (Doc. nº 046687/2023), foram recebidas 33 contribuições, 22 foram incorporadas ao texto da minuta da norma de referência, 1 contribuição foi incorporada parcialmente e 10 não foram incorporadas.



## Relatório de Análise de Impacto Regulatório - RAIR

8. O Relatório de AIR (Doc. nº 048690/2023) traz uma contextualização do problema regulatório, atores envolvidos, base legal, objetivos a serem alcançados, experiências nacionais e internacionais, participação social, possíveis alternativas regulatórias e seus impactos, análise comparativa das alternativas, estratégias de implementação e considerações finais.

9. Atualmente, 86 ERIs atuam no setor de saneamento, sendo 26 estaduais, 19 intermunicipais e 41 municipais. Cada uma com seu patamar de maturidade regulatória e regras específicas, arranjos institucionais diversos e problemas relacionados à governança e à capacidade técnica.

10. Esse quadro, corroborado por pesquisa realizada pelo Instituto Trata Brasil e a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), de 2021, que envolveu 48 ERIs, mapeou os grandes desafios dessas Entidades frente às suas atribuições, apontando fragilidades regulatórias que podem interferir no atingimento das metas de universalização dos serviços de saneamento básico.

11. Nesse contexto, o **problema regulatório** identificado foi

**“atendimento parcial dos princípios, práticas e políticas de boa governança pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) que atuam no setor saneamento básico”.**

12. Como principais **causas** do problema, estão a baixa capacidade técnica e institucional das ERIs, a reduzida autonomia administrativa, decisória e financeira, deficiências na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias, cultura de governança ainda em desenvolvimento no setor público, sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos) e baixa valorização e disponibilidade para pagar pelos serviços.

13. Como **consequências** desse quadro, tem-se a baixa eficiência e baixa qualidade na prestação dos serviços, com impactos negativos para a sociedade; insegurança jurídica e interferências políticas, afastando potenciais soluções e investimentos para a universalização; níveis insatisfatórios de transparência, controle social, participação social e responsabilização (*accountability*); e fraca colaboração e indefinição do ambiente político-institucional.

14. Espera-se que a melhoria da governança das ERIs permita maior previsibilidade e estabilidade regulatória e segurança jurídica, que é necessária para a realização dos investimentos fundamentais à universalização dos serviços de saneamento básico.

15. Foram avaliadas as tendências de evolução do problema regulatório caso nada seja feito. Uma delas, seria o incentivo à proliferação de ERIs municipais somente para cumprir a lei, redução do alcance e eficácia das NRs editadas pela ANA e aumento do chamado risco sistêmico do setor para novos investimentos - aumentando o prêmio exigido pelas empresas entrantes, com consequentes impactos na tarifa para os usuários finais, uma vez que os riscos e incertezas são precificados.



16. Os **atores envolvidos**, que afetam e serão afetados pela norma, são os titulares e os prestadores dos serviços, as entidades reguladoras, os usuários e a sociedade em geral, o governo federal, o poder judiciário, os agentes financeiros e investidores e os poderes legislativos locais.

17. Quanto à **base legal**, o Relatório enfatiza os dispositivos da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, relacionados às boas práticas de governança, a exemplo dos princípios fundamentais de transparência e controle social a serem observados na prestação dos serviços de saneamento básico.

18. Os **objetivos a serem alcançados** incluem o fomento à implementação de práticas de boa governança pelas entidades reguladoras dos serviços públicos de saneamento básico.

19. No que se refere à **participação social**, foi realizada Tomada de Subsídios e Consulta Interna, e está prevista a submissão da minuta de NR a consulta pública e realização de audiência pública durante o período da consulta.

20. Na definição das **alternativas regulatórias** para o enfrentamento do problema regulatório, foram consideradas as possibilidades de não ação e de ação por meio da edição da norma de referência, e consideradas as seguintes premissas:

- I. A definição de requisitos mínimos deve ser abrangente o suficiente para considerar as várias dimensões do problema, mas não restringir sobremaneira o acesso aos recursos públicos, o que prejudicaria o alcance da universalização nos prazos legais estabelecidos;
- II. A exigência do atendimento aos requisitos mínimos deve ser escalonada no tempo, de modo a possibilitar sua internalização gradativa pelas ERIs, considerando os diferentes estágios de maturidade em governança;
- III. Os requisitos mínimos devem ser claros, objetivos e comprováveis;
- IV. As diretrizes da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e da Lei nº 11.445, de 2007, alicerçaram a elaboração das alternativas; e
- V. Na análise multicritérios, restou pontuado que a alternativa selecionada deveria possibilitar a maior eficácia no alcance dos objetivos de governança regulatória e maximizar a segurança jurídica.

21. Dessa maneira, e considerando o escopo do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiReg da Controladoria Geral da União, as alternativas regulatórias são:

- Alternativa 1. manter a situação atual (nada a fazer).
- Alternativa 2. NR não prescritiva contendo diretrizes gerais de governança.
- Alternativa 3. NR com avaliação da governança das ERIs por sistema de pontos (regulação por exposição).



- Alternativa 4. NR com o estabelecimento de requisitos mínimos a serem observados pelas ERIs, com a **definição** de temporalidade para atendimento.
- Alternativa 5. NR com o estabelecimento de requisitos mínimos a serem observados pelas ERIs, com a **definição** de temporalidade, com proposta de sistema de **avaliação da governança** das ERIs por pontos (**regulação por exposição**) a ser detalhada posteriormente.
- Alternativa 6. NR com o estabelecimento de extensa **relação** de requisitos relacionados à **governança**, incluindo a **definição** de temporalidade para atendimento pelas ERIs.
22. A análise comparativa das alternativas foi feita pelo método de análise multicritérios, sendo escolhida a Alternativa 5.
23. O Relatório de AIR traz, ainda, as **estratégias para implementação, monitoramento e avaliação** da NR. No que se refere à **implementação**, foram propostas três etapas. A primeira envolve a **divulgação** da NR por meio de um plano de **comunicação**, o incentivo à **delegação da regulação**, o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento da **implementação dos requisitos mínimos pelas ERIs**, e a **mobilização dos entes reguladores**.
24. Na segunda etapa estão previstos o desenvolvimento de metodologia para **avaliação da governança das ERIs**, a **capacitação técnica** e a **cooperação técnica** com a Controladoria Geral da União. Finalmente, na etapa 3, a equipe previu a **contratação de entidade certificadora para avaliação e classificação das ERIs**, **divulgação e capacitação**.
25. Os potenciais **riscos à implementação da Norma** identificados foram:
- Alteração do marco legal do saneamento;
  - Falta de recursos orçamentários da ANA;
  - Ausência de monitoramento da NR;
  - Programa de capacitação com qualidade abaixo do esperado;
  - Não adesão, ou adesão de forma incorreta ou inadequada, das ERIs à NR;
  - Interpretações diferentes dos objetivos na NR.
26. O monitoramento da NR se dará por meio do acompanhamento anual dos requisitos mínimos definidos, além do estabelecimento de um índice de **governança das ERIs**.
27. Os seguintes documentos estão anexos ao Relatório de AIR: **Participação social**, **Análise Multicritério para escolha da alternativa** e **Minuta de Norma de Referência**.
28. A **Assessoria Especial de Qualidade Regulatória – ASREG** manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 8/2023/COAIR/ASREG (Doc. nº 047001/2023) no sentido de que foram atendidos os requisitos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a **análise de impacto regulatório e de participação social**.



29. No entanto, sugeriu uma melhoria no Relatório de AIR, no tópico que trata da construção das alternativas, no sentido de alterar o conceito utilizado de regulação por comando e controle para **modelo de regulação por incentivo ou regulação por premiação**, pois a adesão às NRs pelas ERIs é voluntária, não havendo sanção caso a ERI não cumpra as regras dispostas nas NRs. Os ajustes foram realizados na última versão do Relatório de AIR.

30. A Procuradoria (PFA) manifestou-se por meio do Parecer n.12/2023/COARF/PFEANA/PGF/AGU (Doc. nº 00442/2023), concluindo pela possibilidade jurídica de edição do ato normativo.

31. A minuta de NR está estruturada em 9 capítulos, a saber:

- I. Disposições Gerais;
- II. Competências e Ambiente Regulatório;
- III. Tecnicidade e Independência Decisória;
- IV. Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira;
- V. Transparência e Participação Social;
- VI. Mecanismos de Controle, Integridade e Gestão de Riscos;
- VII. Planejamento, Práticas e Instrumentos Regulatórios;
- VIII. Avaliação e Programa de Incentivo à Melhoria da Governança; e
- IX. Requisitos para Comprovação da Adoção da Norma de Referência.

32. Importante destacar alguns pontos da minuta da Norma de Referência:

#### **Disposições Gerais**

- O capítulo traz o conceito de governança, que é o conjunto de procedimentos e mecanismos que dispõem sobre a atuação, estrutura administrativa e processo decisório das ERIs responsáveis pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico.

#### **Competência e Ambiente Regulatório**

- Quanto à delegação da regulação, foram definidos os elementos mínimos que devem constar do ato, a saber: atribuições delegadas, escopo dos serviços a serem regulados, deveres e obrigações do titular e da ERI, origem dos recursos e prazo de vigência do instrumento.

- Sobre as competências, as ERIs devem editar normas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico; garantir o cumprimento dos contratos de prestação dos serviços; definir indicadores e outras métricas de desempenho; monitorar o setor regulado; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; definir tarifas e propor taxas, quando for o caso, e realizar análises das revisões e repactuações que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária; fiscalizar com poder sancionatório.

#### **Tecnicidade e Independência Decisória**



- Já os atributos de independência decisória englobam a existência de instância colegiada de tomada de decisões, ausência de tutela ou subordinação hierárquica, regras para o exercício do mandato dos membros do colegiado, critérios técnicos para nomeação de seus membros, restrições para indicação dos membros do colegiado, e regras sobre quórum decisório e políticas e práticas para prevenção de conflito de interesses e de nepotismo. As ERIs devem também possuir quadros próprios de pessoal.

#### **Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira**

- Para a autonomia administrativa, as ERIs deverão ter o poder de solicitar a realização de concursos públicos, realizar alterações em seu quadro de pessoal, celebrar contratos administrativos e de cooperação com outros órgãos, entre outros.
- Por sua vez, a autonomia orçamentária e financeira será caracterizada pela existência de fontes próprias de recursos geradas no próprio exercício da atividade regulatória e fiscalizatória e pelo recebimento de repasse integral de receitas vinculadas advindas da cobrança de taxas setoriais, sem contingenciamento.

#### **Transparência e Participação Social**

- Na promoção da transparência da atuação regulatória, as ERIs deverão elaborar política ou plano de transparência que estabeleça procedimentos e canais de comunicação oficiais das decisões regulatórias, disponibilizar em seus sítios eletrônicos a relação das taxas e dos preços públicos praticados e dar publicidade às suas reuniões e deliberações, o que inclui os instrumentos regulatórios, planejamento e relatórios de atividades, entre outros. Ademais, as reuniões deliberativas serão públicas.

#### **Mecanismos de Controle, Integridade e Gestão de Riscos**

- Dentre esses mecanismos de controle, integridade e gestão de riscos, deve haver unidade de auditoria interna e ouvidoria, processos de gestão de riscos, programa de integridade com o objetivo de promover a conformidade de condutas, a probidade, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade. Deve, também, elaborar código de ética e conduta que constem os valores e princípios éticos que pautam sua atuação.

#### **Requisitos para Comprovação da Adoção da NR**

- Finalmente, a verificação da adoção da norma será comprovada por requisitos de governança, enumerados na NR com estabelecimento dos prazos respectivos.

33. Com a relatoria antecipada do processo, este Gabinete acompanhou os trabalhos de elaboração do Relatório de Análise de Impacto Regulatório e da minuta da norma de referência, e realizou diligências junto à equipe responsável objetivando seu aprimoramento. Assim, em 8 de setembro último o processo foi tramitado para relatoria.

## **VOTO**



34. A Superintendência de Regulação do Saneamento Básico – SSB apresentou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório como etapa necessária para a elaboração da Norma de Referência que dispõe sobre práticas de governança a serem observadas pelas Entidades Reguladoras Infranacionais que atuam no Setor de Saneamento Básico.

35. Nesse contexto, identificou o problema regulatório a ser enfrentado pela Norma de Referência, as principais causas associadas ao problema e as alternativas regulatórias, optando pela alternativa 5 – Norma de referência com o estabelecimento de requisitos mínimos a serem observados pelas ERIs, com a definição de temporalidade, com proposta de sistema de avaliação da governança das ERIs por pontos (regulação por exposição) a ser detalhada posteriormente.

36. Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR e pela submissão da minuta de resolução, anexa ao Despacho nº 4/2023/SSB (Doc. nº 051546/2023), a Consulta Pública e Audiência Pública, nos termos propostos no Relatório de AIR.

37. Recomendo, no entanto, correção da numeração dos artigos da minuta de resolução que aprova a norma de referência.

Brasília, 12 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)  
MAURICIO ABIJAODI  
Diretor

