

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº8/2023/FS  
Documento nº 02500.046067/2023-80

**Assunto: Deliberação sobre abertura de processo de participação social sobre minuta de Norma de Referência de diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto bem como avaliação sobre o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR).**

**1. Descrição do Objeto**

Trago à deliberação deste Colegiado a deliberação sobre o Relatório de Análise de Impacto Regulatório referente ao processo de regulação tarifária para abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como a decisão acerca da abertura de processo de participação social para o recebimento de contribuições para mesma norma de referência.

**2. Antecedentes**

De acordo com a Lei 14.026, conhecido como o novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituída em 15 de julho de 2020, que atualizou a Lei nº 11.445/2007 e alterou a Lei nº 9.984/2000, foi atribuída à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico a competência de editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, em seu art. 1º:

**“Art. 1º** Esta Lei cria a 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**, e estabelece regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.”

Além disso, o art. 4º-A define:

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:  
(...)

**II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso**

**racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; (...)**

E o art. 10-A apresenta:

“Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (...).”

Para cumprir as determinações apresentadas no Novo Marco do Saneamento e nas demais legislações posteriores, a ANA aprovou em sua 860ª Reunião Deliberativa Ordinária a revisão da Agenda Regulatória 2022-2024, por meio da Resolução ANA nº 138/2022, na qual explicita em seu Eixo 9 – Saneamento Básico, tema “Regulação Tarifária”, a meta 9.9 de “Estabelecer norma de referência com diretrizes para definição dos modelos de regulação para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, com publicação prevista para 2023.

### **3. Informações no processo**

Por meio da Nota Técnica nº 1/2021/COTAR/SEC (02500.058285/2021) foi apresentada a proposta de planejamento para a elaboração da Norma de Referência. A partir desse documento, se definiu que seria oportuno promover uma etapa de Tomada de Subsídios junto aos atores relevantes, por meio de um questionário, para coletar manifestações que indicassem o caminho mais compreensivo a seguir, quando da confecção da Análise de Impacto Regulatório e da minuta de Norma de Referência. Além disso, sugeriram que fossem feitas reuniões técnicas com atores do setor, tais como, Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs), prestadoras de serviço e entidades governamentais federais, estaduais e municipais.

O processo então passou pela Gerência Geral de Estratégia (GGES), que se manifestou por meio da Nota Técnica nº 28/2021/GGES (02500.058810/2021) indicando que a análise preliminar da área técnica estava em conformidade com as boas práticas internacionais e ressaltando a necessidade de que houvesse maior aprofundamento sobre problema regulatório. A Gerência entendeu que a fase de Tomada de Subsídios estava de acordo com a legislação brasileira e avançou afirmando que a proposta se encontrava alinhada com os instrumentos estratégicos da Agência: PEI e Agenda Regulatória. Sugeriu, por fim, que a Diretoria Colegiada avaliasse a conveniência e oportunidade de abertura de processo regulatório.

Na sequência, o item foi deliberado na 863ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria Colegiada (02500.059361/2021) que tomou conhecimento, promoveu ajustes no questionário que seria submetido à Tomada de Subsídios e autorizou o procedimento do feito. O aviso de Tomada de Subsídios ANA nº 1/2022 (02500.060346/2021) foi publicado no Diário Oficial da União do dia 30 de dezembro de 2021, com duração de 30 dias a contar do dia 12 de janeiro de 2022.



A área técnica, por meio da Nota Técnica nº 2/2022/COTAR/SEC (02500.005467/2022), afirmou que recebeu dois pedidos de prorrogação do prazo da Tomada de Subsídios. Ambas as solicitações destacaram a complexidade das perguntas propostas pela ANA e demandaram mais tempo para poderem endereçar de forma construtiva os questionamentos feitos. Entendendo que as contribuições auxiliariam na confecção da minuta de Norma de Referência e na Análise de Impacto Regulatório, solicitaram a prorrogação por 30 dias da Tomada de Subsídios. A prorrogação foi deliberada na 866ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria Colegiada que a aprovou nos termos propostos pela área técnica. Nova publicação no Diário Oficial da União, do dia 7 de fevereiro, contemplou a alteração.

Por meio da Nota Informativa nº 2/2023/COTAR/SSB (02500.034159/2022), a área técnica afirmou que foram recepcionadas 291 contribuições de 29 participantes e considerou a Toma de Subsídio exitosa, auxiliando e norteando a elaboração da NR. Ainda com o intuito de colher percepções, a área técnica abriu, por meio do sistema de participação social da Agência, a Consulta Interna, pelo período de 10 dias, para que os servidores da ANA pudessem opinar e se engajar nesse processo. Lamentavelmente, essa etapa não recebeu nenhuma contribuição.

#### 4. Análise de Impacto Regulatório – AIR

Acostado aos autos encontra-se o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) nº 1/2023/COTAR (02500.037072/2023). O RAIR foi feito tendo como base o produto apresentado pela Consultoria Tendências, Contrato C-BR-T1484-P007, que se insere no Acordo de Cooperação Técnico entre ANA e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem apoiado a ANA na consecução das atribuições relativas ao saneamento.

O RAIR se inicia traçando um panorama do setor de saneamento no Brasil, apontando as características particulares do monopólio natural, economias de escala, poder de mercado e necessidade de regulação. Prossegue e faz digressão histórica sobre as regras de definição tarifária no País, apontando a Lei 11.445/2007 como ponto de inflexão, quando o modelo que até então vinha sendo utilizado, o de taxa de retorno, passou a ser substituído pelo modelo da regulação por incentivos. O Relatório avança apontando as diferenças entre regulação discricionária e contratual. A primeira refere-se à tentativa de se obter custos operacionais eficientes por meio das revisões tarifárias periódicas, com mais flexibilidade de atuação do regulador, porém com custos regulatórios são mais elevados. A regulação contratual, por sua vez, segue os preceitos previsto no contrato, a flexibilidade do regulador fica reduzida e há redução significativa de assimetria de informação, seleção adversa e risco moral.

O AIR passa então a descrever quais são os dois grandes grupos de modelos utilizados quando se trata de regulação discricionária, quais sejam, regulação por taxa de retorno (ou taxa de remuneração) e regulação por incentivo. Na regulação por incentivo, os métodos mais comuns são: *price cap*, *revenue cap* ou regimes intermediários. O documento adentra em detalhes de cada um deles apresentando suas vantagens e desvantagens. Na sequência, o AIR fez um largo apanhado de *benchmarking* nacional e internacional, observando



os diferentes modelos existentes e praticados no ordenamento nacional e as experiências de países como Colômbia, Chile, Inglaterra, França, Nova Zelândia e Estados Unidos.

O AIR apresentou, então, o problema regulatório como **“Regulação Tarifária que não estabelece incentivos adequados para garantir a universalização do acesso e a satisfatória prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”**. Também buscou identificar os atores relacionados com o problema regulatório, sendo eles: população, poder concedente, prestador de serviço e entidades infranacionais. O problema é abrangente e será endereçado não apenas por uma, mas por quatro Normas de Referência, quais sejam, modelos de regulação tarifária, estrutura tarifária, reajuste tarifário e revisão tarifária. É objeto deste relato apenas a NR de modelos de regulação tarifária, que deve assegurar que a relação entre o prestador do serviço e o consumidor seja eficiente. As consequências do problema regulatório são: prestação ineficiente, tarifas elevadas, investimentos insuficientes, acesso não universalizado, elevado custo de administração e de fiscalização e comprometimento da sustentabilidade econômico-financeira. Para enfrentar esses problemas, foram identificadas 4 alternativas:

- a) Não regulamentar.
- b) Regular por ato normativo recomendando os critérios e procedimentos para regulação tarifária.
- c) Regular por ato normativo definindo critérios e procedimentos mínimos e recomendando os demais para a regulação tarifária.
- d) Regular por ato normativo estabelecendo todos os critérios e procedimentos para a regulação tarifária.

O AIR prossegue apresentando os principais impactos de cada uma das alternativas supracitadas. Foi utilizado o método do Processo Analítico Hierárquico, com os seguintes critérios para aferição na tomada de decisão: harmonização, custo operacional, adaptação e atratividade de investimento. Após simulações de cada alternativa e comparação entre elas, chegou-se à conclusão de que a alternativa 3 é a adequada, sendo escolhida como a opção mais viável: **estabelecer critérios e procedimentos mínimos (essenciais), recomendando de maneira opcional (acessória) os demais critérios e procedimentos** no que se refere à implementação da estrutura tarifária que incentive a eficiência. Ainda nessa toada, o processo contou com a análise do risco da alternativa escolhida, na qual a área técnica identificou os possíveis riscos e inseriu-os numa matriz de impacto *versus* probabilidade, apontando as possíveis razões para risco baixo, moderado e alto e suas respectivas ações mitigadoras. A seguir, foram apresentadas as estratégias para implementação da alternativa escolhida, com sugestão de realização de capacitação e workshops para orientar o poder concedente e as ERIs no processo de implementação da nova NR. Traçou-se também a estratégia de monitoramento, avaliação e fiscalização do cumprimento da norma.

A partir do melhor entendimento do problema e da opção de alternativa regulatória, o documento elencou fatores fundamentais que nortearam a confecção da minuta de Norma de Referência:



1. Respeito às regras vigentes e às melhores práticas de **regulação** dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em território nacional e nas regulações de demais setores de infraestrutura.
2. Padronização e simplificação dos instrumentos negociais
3. Mecanismos que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
4. Modicidade tarifária
5. Previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica; e
6. Incentivos a ganhos de eficiência e produtividade.

Com base nesses pontos, a área técnica desenvolveu a minuta de Norma de Referência, que se encontra apensada ao processo sob o Documento 02500.034159/2023 que contempla os seguintes capítulos: I) disposições gerais, na qual se elencam os conceitos a serem percorridos ao longo da NR; II) princípios e diretrizes, onde se explica o objetivo da **regulação tarifária**; III) modelos de **regulação tarifária**, passando pelas diferenças entre o contratual e o discricionário; e IV) formas de observância e adoção da norma.

**5. Manifestação da UORG demandante (SSB):** na Nota Informativa nº 3/2023/COTAR/SSB (02500.037072/2023) a Coordenação de Regulação Tarifária apresentou o RAIR, a minuta de NR e propôs abertura de procedimento de **participação social** por meio de Audiência Pública e Consulta Pública. O primeiro instrumento segue os preceitos da Resolução ANA nº 102/2021, a ser realizado de forma híbrida e em data a ser definida e divulgada com **antecipação** pela área técnica. Já a Consulta Pública segue o indicado no Decreto nº 10.411/2020 e sugere que o procedimento fique aberto ao público por 45 (Quarenta e cinco) dias para o recolhimento de contribuições.

**6. Manifestação da ASREG:** por meio da Nota Técnica nº 7/2023/COAIR/ASREG (02500.038406/2023) avaliou a Análise de Impacto Regulatório à luz das boas práticas regulatórias e das legislações pertinentes. O documento afirmou que se seguiram os preceitos da Lei nº 13.848/2019 e do Decreto nº 10.411/2020 no que tange ao atendimento das questões legais. No que se refere aos aspectos técnicos, a ASREG sugeriu melhorias no Sumário Executivo e atenção à data de entrada em vigor do ato, para que ele esteja em conformidade com o Decreto nº 10.139/2019. A análise é concluída não apresentando óbices ao prosseguimento do feito.

**7. Manifestação da Procuradoria (PFA):** o Parecer nº 9/2023/COARF/PFEANA/PGF/AGU (NUP nº 00765.000363/2023-06) se posicionou pela possibilidade jurídica de edição do ato normativo em tela, recomendando alterações de forma na minuta de Norma de Referência e afirmando a necessidade de que o item seja deliberado pela Diretoria Colegiada desta Agência.



**8. Manifestação da UORG demandante (SSB):** por meio do Despacho nº 1/2023/COTAR/SSB (02500.045709/2023) a área técnica destacou que anexou ao processo uma nova versão de AIR, haja vista que o documento previamente apensado apresentava falhas de formatação, que foram devidamente corrigidas. Foi anexada também nova minuta de Norma de Referência em que houve o cuidado de harmonização de termos e conceitos entre o ora proposto e a recém-publicada NR3, que trata de metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa iniciativa reforça a necessidade de que todas as Normas de Referência publicadas por esta Agência sejam consonantes e homogêneas, primando pela harmonia entre elas.

**9. Voto do Relator e recomendação**

Com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas este Diretor é favorável à abertura de procedimento de Audiência e Consulta Pública. A primeira deve ser realizada em dia específico e deve ser amplamente divulgada pelos canais oficiais desta Agência com antecedência de, pelo menos, 1 semana de sua realização. Sugiro, ainda, que Consulta Pública fique disponível pelo prazo de 45 dias por meio do sistema de participação social da ANA. Terminada essas etapas, solicito que a área técnica incorpore o resultado da Audiência Pública ao Relatório de Análise das Contribuições (RAC) e analise todas as contribuições em conjunto, confeccionando RAC único que contemple tanto o resultado da audiência quanto da consulta pública.

Por fim, entendo que o Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um dos instrumentos basilares para a construção da Norma de Referência. Quando da abertura do processo de participação social, o RAIR é um dos documentos disponibilizados para a sociedade compreender o que guiou a ANA em suas decisões. Dessa maneira, por entender que o documento pode ser aperfeiçoado e a fim de proporcionar maior fluidez, sentido e compreensão, sugiro que a área técnica promova alteração da ordem dos capítulos, sem mudança de conteúdo. Recomendo que o documento passe a seguir o seguinte sumário:

- 1 – Introdução
- 2 – Referencial Teórico
- 3 – Benchmarking nacional e internacional
- 4 – Identificação da base legal
- 5 – Tomada de subsídios
- 6 – Problema Regulatório
- 7 – Atores envolvidos no problema regulatório
- 8 – Objetivos a serem alcançados



- 9 – Possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório
- 10 – Avaliação de impactos das alternativas regulatórias
- 11 – Análise comparativa das alternativas
- 12 – Alternativa escolhida
- 13 – Análise de risco da alternativa escolhida
- 14 – Estratégias para implementação da alternativa escolhida
- 15 – Assinatura e Encaminhamento
- 16 – Referências.

Brasília, 14 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)  
FILIPE DE MELLO SAMPAIO CUNHA  
Diretor

