

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Norma de Referência sobre Governança das Entidades Reguladoras Infranacionais dos Serviços de Saneamento Básico

UORG Responsável

**Superintendência de Regulação de Saneamento
Básico - SSB**

**Coordenação de Governança das Entidades
Reguladoras - COGER**

Documento Próton nº 02500.048690/2023-77

Processo Próton nº: 02501.001481/2022-79

**Brasília – DF
2023**

EIXO TEMÁTICO
Eixo 5 - Saneamento

TEMA

**NORMA DE REFERÊNCIA SOBRE GOVERNANÇA DAS ENTIDADES REGULADORAS
INFRANACIONAIS DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

ORGÃO RESPONSÁVEL

Superintendência de Regulação de Saneamento Básico – SSB
Coordenação de Governança das Entidades Reguladoras – COGER

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO

ADRIANA RONDON DE VASCONCELLOS SANTOS

Analista

HELBER NAZARENO DE LIMA VIANA

Coordenador de Regulação de Água e Esgotos

RICARDO BRASIL CHOUERI

Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico

LAUSEANI SANTONI

Coordenadora de Governança das Entidades Reguladoras

ALEXANDRE ANDERÁOS

Superintendente Adjunto de Regulação de Saneamento Básico



SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO	7
1.1. Contextualização do problema regulatório	7
1.2. Definição do problema regulatório – causas e consequências	12
1.3. Árvore de problemas	13
1.4. Natureza do problema	15
1.5. Tendência de evolução do problema	15
2. ATORES ENVOLVIDOS NO PROBLEMA REGULATÓRIO	17
3. BASE LEGAL	21
4. OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS	23
5. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	24
5.1. Governança regulatória no Brasil	24
5.1.1. Lei das agências reguladoras federais	24
5.1.2. Estudos do Brasil	25
5.2. Governança regulatória internacional	29
5.2.1. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos	29
5.2.2. Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico	33
5.2.3. Superintendência de Serviços Sanitários	35
5.2.4. Estudos internacionais	36
6. PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	42
7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO	46
8. POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS	49
9. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS	59
10. ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA SUGERIDA, ACOMPANHADA DAS FORMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO	63
10.1. Estratégia de implementação	64
10.2. Desafios para a implementação da Norma de Referência	65
10.3. Análise de riscos da alternativa selecionada	66
10.4. Estratégia de monitoramento e avaliação	67
11. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
12. REFERÊNCIAS	70



SUMÁRIO EXECUTIVO

Problema Regulatório



Atendimento parcial dos princípios, práticas e políticas de governança pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) que atuam no setor saneamento básico.

Objetivos



Objetivo geral: Fomentar a implementação de práticas de governança pelas entidades reguladoras dos serviços públicos de saneamento básico.

Objetivos específicos

- Fomentar a implementação de práticas de boa governança pelos titulares;
- Conferir maior autonomia decisória, administrativa, financeira e orçamentária para as ERIs; e
- Promover melhorias na da implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias que assegurem maior transparência, participação e controle social e melhor controle, integridade e gestão de riscos na regulação da prestação dos serviços.

Possíveis Alternativas Regulatórias



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.

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 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.

Alternativa Regulatória Sugerida



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 a ser detalhada posteriormente.



Possíveis Impactos Positivos da Alternativa Sugerida



- Melhoria gradativa na governança por meio da institucionalização progressiva das boas práticas pelas ERIs e titulares;
- Aumento da transparência e controle social das ERIs;
- Aumento da autonomia decisória, administrativa, financeira e orçamentária das ERIs;
- Melhoria na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias;
- Redução da sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores, reduzindo conflitos federativos;
- Aumento da previsibilidade, estabilidade regulatória e segurança jurídica no setor;
- Aumento da eficiência e qualidade da prestação dos serviços à sociedade.

Possíveis Impactos Negativos da Alternativa Sugerida

- Aumento dos custos da ERI;
- Aumento dos custos administrativos e de monitoramento para a ANA; e
- Possível aumento dos custos da regulação para a sociedade.

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

1.1. Contextualização do problema regulatório

O novo marco legal do saneamento básico, estabelecido pela Lei Nº 14.026/2020, foi motivado em grande medida pela falta de padronização e baixa qualidade regulatória no setor, consequência do arcabouço jurídico referente à titularidade local dos serviços, desaguando em um cenário de fraca atratividade de capital para o setor e, conseqüentemente, impossibilidade do atingimento da universalização deste serviço público essencial à qualidade de vida dos brasileiros.

A ANA registra, atualmente, na sua página na internet 86 entidades reguladoras infranacionais, 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.

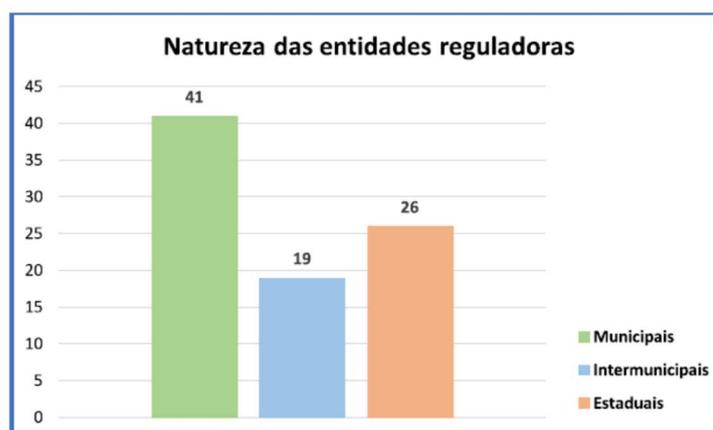


Figura 1 – Natureza das entidades reguladoras

Observa-se que o arranjo institucional bastante heterogêneo das ERIs aumenta potencialmente os riscos do setor, porquanto estes entes, muitas vezes, apresentam problemas relacionados à governança, carecendo de capacidade técnica e institucional¹.

Em diagnóstico feito pelo Ministério das Cidades² 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

¹ CERFI-FGV. **Reformulação do marco legal do saneamento no Brasil**. Texto para Discussão. Atualização – julho 2020, p. 16. Disponível em: <https://cerfi.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil>. Acesso em: 19 maio 2022.

² BRASIL. Ministério das Cidades. Produto II.1 – Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Governança e Transparência – Diagnóstico e proposta de modelo e instrumentos de governança e transparência: 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, 2017. 303 p. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/regulasan/produto.ii.1.governan%C3%A7a.aris.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022.

instrumentos de transparência e consulta pública; (iii) a predominância de reduzido nível de *accountability*, quer em relação aos usuários e prestadores dos serviços regulados, quer em relação à sociedade em geral; e (iv) baixo nível de autonomia técnica e decisória e da ausência de quadros profissionalizados nas agências, ampliando o risco de captura.

O referido estudo identificou, ainda, a inadequação dos quadros de pessoal nas agências, o que restringe a independência decisória do ente regulador, e as restrições orçamentárias postas ao acesso pelas agências reguladoras às receitas oriundas da atividade regulatória, limitantes, em última análise, de sua autonomia financeira.

Em pesquisa recente, realizada pelo Instituto Trata Brasil e pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (2021) - ABAR³ com 48 agências infranacionais, que buscou captar a percepção de dirigentes e técnicos das agências sobre os desafios trazidos com as novas atribuições para elas e para a ANA, constatou-se que os grandes desafios são: quadro de pessoal (51% das respostas), autonomia financeira (45%) e autonomia administrativa (41%). O referido estudo apontou também para a questão da interferência política, lembrada por mais de dois terços dos reguladores.

O estudo apontou ainda que as agências reguladoras infranacionais de saneamento básico enfrentam diferentes desafios, desde a sustentabilidade financeira, autonomia administrativa, quadro de pessoal, como também em relação ao quadro gerencial e diretivo.

Neste sentido, ganha relevância a futura norma de referência sobre governança regulatória a ser elaborada pela ANA, objeto do presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR). Visando a sua elaboração, desenvolveu-se, em 2021, uma parceria entre a ANA e o Banco Mundial, com apoio financeiro do Fundo de Prosperidade do Reino Unido voltado para o Projeto Água Urbana Inteligente, com o objetivo de fornecer assistência técnica na realização de uma avaliação do panorama atual da governança regulatória nos serviços de saneamento do Brasil, identificando as boas práticas aplicáveis e os aspectos que precisam de aprimoramento.

Esta parceria foi executada em três fases: (I) revisão da literatura, identificação dos aspectos-chave da governança regulatória e elaboração de questionários; (II) levantamento do estado da arte da governança regulatória do setor de saneamento básico em nível infranacional, por meio da aplicação e realização do questionário e de entrevistas; e (III) análise de governança regulatória do setor de saneamento básico em nível infranacional.

A seguir, destacam-se alguns achados do referido trabalho com o objetivo de trazer evidências sobre o problema regulatório.

a) Autonomia orçamentária

Em 2021, cerca de 96% das 50 ERIs que responderam à questão formulada, indicaram a taxa regulatória como uma das suas fontes orçamentárias (ou a única). Não obstante, quando se analisaram as demais fontes orçamentárias das ERIs, verificou-se que 30% das ERIs dependem de repasses governamentais,

³ INSTITUTO TRATA BRASIL; ABAR (Associação Brasileira de Agências Reguladoras). **Percepção das agências reguladoras para o novo momento do saneamento no Brasil**, 2021. Disponível em: <http://tratabrasil.org.br/estudos-completo/itb/as-agencias-reguladoras-e-o-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em 15 maio 2022.

10% recebem doações, e 16% recebem transferências de agências federais. Além disso, 9 ERIs indicaram que a taxa regulatória representa menos de 65% das suas fontes orçamentárias.

Verificou-se, também, que muitas entidades podem ver os seus orçamentos modificados ou sofrer interferência na sua execução, por influência do Poder Executivo (45% das 47 ERIs forneceram esta informação).

Em discordância com as boas práticas de governança regulatória, em síntese, verificou-se que existe um claro envolvimento das esferas governamentais nas ERIs no Brasil, sendo que os resultados do questionário apontaram para uma falta de autonomia orçamentária.

b) Autonomia administrativa

Quando questionadas sobre as suas competências para remanejar/reorganizar internamente a sua estrutura organizacional, verificou-se 28% das 50 ERIs que forneceram esta informação mencionaram que outras autoridades detêm esse poder, tais como secretarias, assembleias, entre outras. Este é um claro indicador de falta de autonomia administrativa.

No referente ao questionamento sobre se possuem os seus próprios planos de quadro de cargos e salários, verificou-se que 37% de 49 ERIs que responderam a esta questão relataram que não os possuem. Nesse contexto, infere-se que o princípio de autonomia administrativa sofre uma limitação.

Relativamente aos métodos de contratação/seleção de funcionários/servidores das ERIs, verificou-se que as ERIs executam uma mistura de métodos distintos, incluindo os seguintes: concurso público, cessão, comissionados, terceirizados e estagiários. Apenas 5 ERIs (i.e., 10% de uma amostra de 51 ERIs) indicaram unicamente utilizar um dos métodos de contratação, em vez de uma combinação destes.

Foram constatadas poucas ERIs com um corpo técnico oriundo de concursos públicos, sendo prevalente a utilização de métodos alternativos de contratação de suas equipes técnicas. Muitos dos colaboradores das ERIs não são efetivos (apenas 28% dos colaboradores são concursados), existindo até ERIs que nunca realizaram concursos públicos. Adicionalmente, constatou-se que, mesmo quando se verifica a existência de recursos humanos suficientes, a falta de servidores concursados, gera uma grande rotatividade dos colaboradores. A questão da dificuldade e impossibilidade de lançar concursos públicos para aumentar o quadro de pessoal condiciona a atividade regulatória das ERIs e logo a qualidade da regulação.

Além disso, apenas 36% das ERIs relataram a exigência de que os seus diretores tenham experiência regulatória e 45% experiência no setor regulado. O número de ERIs que não exige que os seus diretores prestem provas da sua capacidade / currículo para o cargo nomeado, também, é relativamente significativo (mais, especificamente, 27% do total). Menciona-se que as autoridades legislativa, executiva e/ou judicial podem ter competência para destituir os diretores da ERI, e que 31% das 45 ERIs que responderam a esta questão indicaram que a destituição dos diretores pode ser baseada em critérios políticos (ou de mérito). Estes fatores são conflituosos com os princípios de autonomia administrativa.

c) Autonomia decisória

Com relação à autonomia decisória, 26% das ERIs indicaram receber orientações, instruções ou pareceres vinculativos das entidades governamentais relativamente ao exercício de suas atividades regulatórias.



Assim, a capacidade destas ERIs de tomar decisões internas com autonomia e sem interferências externas é condicionada, revelando uma reduzida autonomia decisória.

d) Transparência

Em relação à transparência, verificou-se que informações são disponibilizadas publicamente pelas ERIs, tanto nos seus próprios sítios de internet, como noutras plataformas. Verificou-se que as entidades reguladoras infranacionais são munidas de alguma transparência de suas atividades.

Não obstante, destacam-se duas das informações importantes que poderiam ser publicadas, mas que não são por quase 50% delas, quais sejam: as informações sobre as reclamações de usuários sobre a prestação de serviços e os planos de saneamento. Além disso, nem todas as ERIs gravam as reuniões e disponibilizam publicamente as atas de reuniões de diretorias, ou disponibilizam a agenda das reuniões.

Ademais, apenas 30% das 46 ERIs que responderam possuem plano de comunicação.

e) Previsibilidade

As ERIs aparentam possuir uma previsibilidade aceitável. No entanto, foi verificada a existência de uma grande heterogeneidade para alteração dos procedimentos regulatórios.

Verificou-se que cerca de metade das entidades reguladoras opera segundo o princípio de previsibilidade que obriga a publicação de uma agenda regulatória: 23 ERIs relataram que não estabelecem uma agenda regulatória, nem anualmente, nem bianualmente. No entanto, a maioria das ERIs que estabelece uma agenda regulatória (27 no total) verifica, anualmente ou bianualmente, se ela foi respeitada e se as atividades foram concluídas (25 no total).

f) Integridade

Com a análise das informações coletadas de 50 ERIs, verificou-se que poucas entidades têm o seu próprio código de ética (28%). Ademais, apesar de 50% delas seguirem as boas práticas da administração pública, ainda existem 22% que não executam nenhuma cartilha de ética.

Com relação à gestão de riscos e de controle interno, verificou-se que apenas 10% das 48 ERIs que disponibilizaram esta informação relataram executar as duas atividades, enquanto 50% relataram apenas executar uma destas. Ademais, 40% não implementaram nenhuma das duas práticas.

A maioria das ERIs (70% das 47 ERIs que responderam a esta questão) relatou que os seus diretores não revelam os seus conflitos de interesse. Além disso, 33 entidades indicaram que não possuem mecanismos/procedimentos de auditoria interna.

g) Articulação regulatória

A maior parte das ERIs relatou que existe mais de uma instituição com competências na regulação do setor de saneamento básico na sua área de abrangência (por exemplo, entidades de defesa do consumidor). Adicionalmente, verificou-se que não está prevista em lei ou noutros documentos formais a sua articulação e alinhamento com: associações de consumidores ou organizações não governamentais; autoridade reguladora do meio ambiente ou entidades relacionadas ou outras; autoridade reguladora da concorrência ou entidades afins; e órgãos de controle/coordenação. Assim, o princípio de cooperação e articulação regulatória não está sendo fomentado na sua plenitude.



h) Participação pública, prestação de contas e accountability

Relativamente à participação pública constatou-se que a maioria das ERIs realiza audiências públicas e consultas públicas (apenas 8% das 48 ERIs que responderam a esta questão relataram que não o executam) e estabelecem nos instrumentos regulatórios do setor de saneamento básico a participação dos atores no procedimento de elaboração das suas normas (apenas 13% das 48 ERIs que responderam a esta questão relataram que não o estabelecem). Ademais, a maioria das ERIs relatou que a participação pública é realizada formalmente, tendo em consideração um instrumento legal que rege o procedimento de consulta.

No entanto, não foram avaliados aspectos qualitativos que permitam medir a dimensão participativa, a composição dos participantes, nem se foram incorporadas essas práticas rotineiramente nos processos decisórios das ERIs. Ademais, todas as ERIs relataram que as consultas e audiências públicas têm caráter consultivo, contudo apenas 63% justificam o acatamento, ou não, das contribuições.

A existência de conselhos consultivos ou órgãos similares com representação das partes interessadas, é um aspecto que permite avaliar não só a participação pública, mas também a prestação de contas (critérios de responsabilização) das ERIs. Apesar da sua relevância, verificou-se que nem todas as ERIs possuem conselhos consultivos ou órgãos similares para permitir participação institucionalizada pela sociedade, totalizando 25 ERIs de 48 que responderam à respectiva questão.

Verificou-se que a maioria das ERIs (45 no total) utiliza como principais instrumentos de prestação de contas os relatórios de gestão e de contas e outros documentos correlatos. Relativamente ao uso de audiências ou consultas públicas como instrumentos de accountability, apenas 21 ERIs relataram os executar. Este número reduzido de ERIs contrasta com o número daquelas que mencionaram realizar audiências e consultas públicas (44 ERIs).

i) Qualidade da regulação

Das 47 ERIs que responderam se aplicam procedimentos/instrumentos visando à qualidade de suas decisões regulatórias, 47% responderam que sim e 53%, que não.

A maioria das ERIs (66% das 44 ERIs que responderam a esta questão) não realiza análise de impacto regulatório (AIR) ou instrumento equivalente antes da adoção de propostas de alteração dos atos normativos, tal como as boas práticas de governança regulatória recomendadas pela OCDE (2012)⁴.

Relativamente ao planejamento, a maioria das entidades possui um planejamento anual (64% das 44 ERIs que responderam a esta questão relatam elaborar). Já com relação ao planejamento estratégico, 43% das 42 ERIs que responderam a esta questão relatam possuir. Comenta-se que se considera importante que todas as agências reguladoras infranacionais possuem ambos os tipos de planejamento.

Verificou-se que 65% das 46 ERIs que forneceram esta informação elaboram periodicamente relatórios ou outras formas de apresentação e prestação de contas dos resultados e contribuições dadas para os avanços do setor regulado, mas que 35% não os realizam.

4 OCDE (2012). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-internacional/2012/recommendation-of-the-council-on-the-governance-of-critical-risks-ocde>. Acesso em: 10/08/2023.

Relativamente à participação pública, destaca-se que cerca de 63% das 43 ERIs que responderam a esta questão relataram ouvir periodicamente os interessados na regulação (por exemplo, prestadores e usuários) sobre a qualidade da regulação (por exemplo, questionário anual de satisfação) e 60% das 43 ERIs que responderam a esta questão relataram avaliar o nível de satisfação do usuário com a qualidade do serviço.

1.2. Definição do problema regulatório – causas e consequências

Como dito anteriormente, a fragilidade regulatória do setor, marcada pela baixa qualidade regulatória e pela falta de padronização, contribui para o atraso na universalização dos serviços de saneamento básico. Tal fragilidade, constitui-se em problema basilar a ser atingido pela previsão de dispositivos para a melhoria e nivelamento dos padrões da regulação do setor estabelecidos na Lei nº 11.445, de janeiro de 2007.

O correto entendimento e a definição do problema regulatório que demanda atuação regulatória são o ponto de partida para o processo de Análise de Impacto Regulatório.

O problema regulatório identificado foi definido como **“atendimento parcial dos princípios, práticas e políticas de boa governança pelas Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs) que atuam no setor saneamento básico”**, e tem como causas principais, as que se apresentam em seguida: baixa capacidade técnica e institucional das ERIs; 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.

À exceção da baixa capacidade técnica e institucional das ERIs todas as demais causas serão tratadas pela NR de Governança das ERIs, havendo clareza, por parte da ANA, dos limites de sua competência para condução da tarefa a si atribuída pelo marco legal atualizado em 2020.

A baixa eficiência e a baixa qualidade na prestação dos serviços são algumas das consequências mais perversas deste cenário e têm impacto negativo para a sociedade como um todo, alcançando variáveis muito além do escopo do aqui relatado, como a saúde pública.

A insegurança jurídica, assim como as interferências políticas, são consequências prejudiciais para os mercados, afastando potenciais soluções para se chegar à universalização desejada.



1.3. Árvore de problemas

A figura a seguir apresenta a árvore de problemas da questão regulatória aqui abordada, contendo suas causas e consequências.

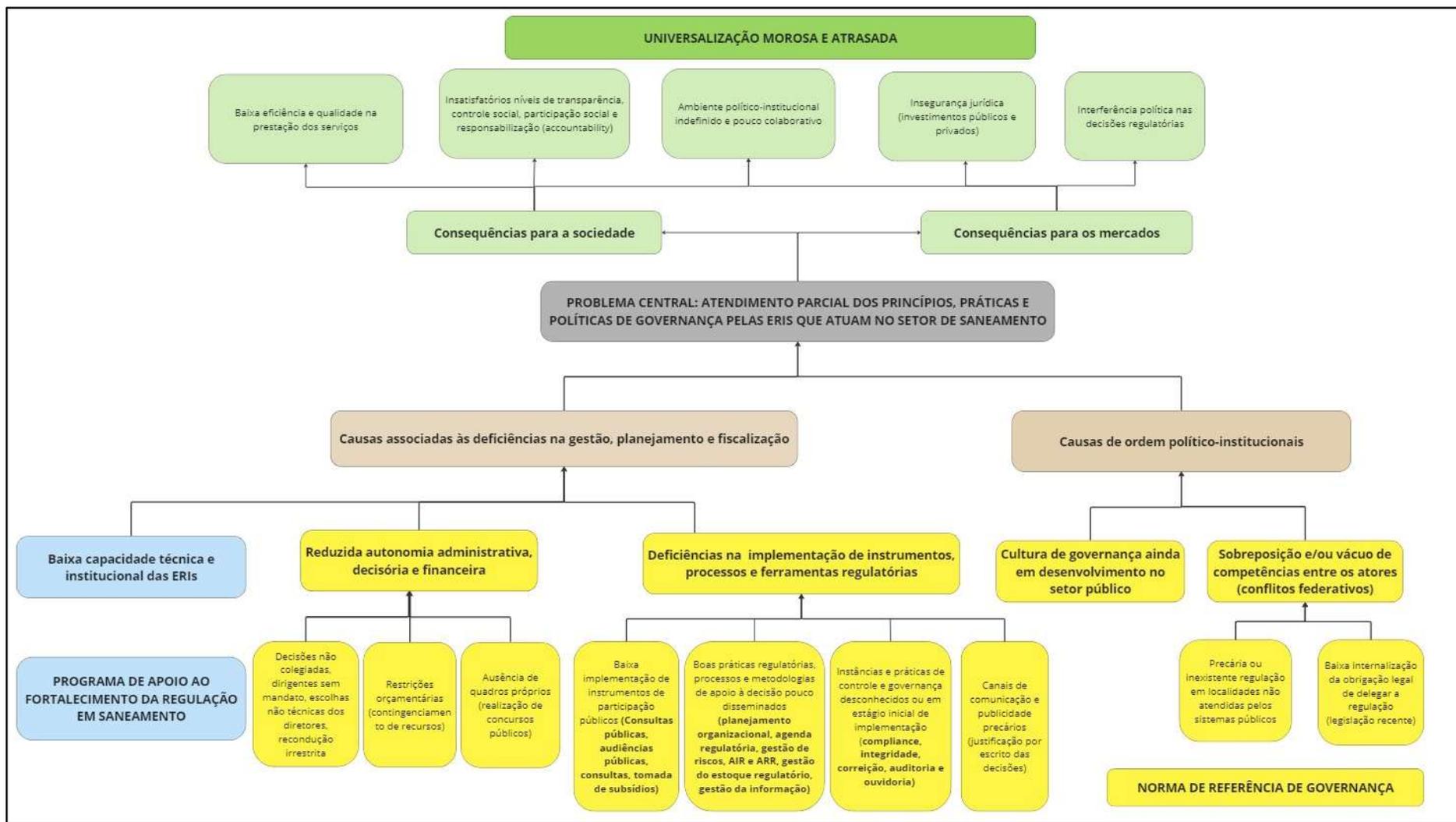


Figura 2 – Árvore de problemas

Fonte: elaborado pelos autores



Pela análise efetuada e apresentada neste relatório, verifica-se que o atendimento parcial dos princípios, práticas e políticas de governança pelas ERIs que atuam no setor de saneamento no Brasil tem sido ocasionado por diversas causas, como explicitado na figura 2.

Tal como mencionado anteriormente, a análise histórica do setor de saneamento evidencia: a baixa capacidade técnica e institucional das ERIs e um ambiente insuficiente no referente à cultura de governança no setor público¹. Importante notar que, atualmente, o setor de saneamento não possui culturas de regulação e de governança regulatória bem desenvolvidas, sendo estas barreiras que têm de ser ultrapassadas para o enfrentamento do problema central identificado. Existe, adicionalmente, o problema da baixa valorização e disponibilidade para pagar pelos serviços.

A autonomia financeira e administrativa é um dos grandes desafios para as ERIs³. A autonomia decisória também necessita de ser melhorada, dado que, tal como mostrado anteriormente, existem ERIs que recebem orientações, instruções ou pareceres vinculativos das entidades governamentais. Ademais, existem barreiras ao desenvolvimento de quadros de pessoal e problemas relacionadas com os quadros gerenciais e diretivos.

Como identificado no item 1.1, entre outras características, verificou-se que nem todas as ERIs possuem competências para remanejar/reorganizar internamente a sua estrutura organizacional e/ou possuem os seus próprios planos de quadro de cargos e salários, e que nem todas as ERIs exigem que os seus diretores tenham experiência regulatória e/ou experiência no setor regulado, e algumas permitem que seus diretores sejam destituídos por base em critérios políticos (ou de mérito). A autonomia financeira também se apresenta condicionada devido a fatores como restrições orçamentárias (contingenciamento de recursos).

As deficiências na implementação de instrumentos processos e ferramentas regulatórias são sentidas por muitas ERIs. Apesar de um número significativo das ERIs realizarem audiências e consultas públicas, as regras e processo de execução, comunicação e transparência de acatamento ou não dos pronunciamentos precisa de ser melhorado e/ou implementado em várias das ERIs. A prestação de contas necessita de ser melhorada, com a disseminação e promoção da utilização de canais de comunicação e publicidade, e com a adoção da prática de utilização de audiências ou consultas públicas como instrumentos de prestação de contas. Tal como mostrado anteriormente, uma quantidade significativa das ERIs não realiza AIR ou instrumento equivalente antes da adoção de propostas de alteração dos atos normativos, evidenciando uma lacuna na disseminação de boas práticas regulatórias, processos e metodologias de apoio à decisão. As ERIs apresentam deficiências em suas práticas de controle e governança, como evidenciado no item 1.1, no qual se comentou, por exemplo, que apenas uma minoria das ERIs disponibilizam informação relativa tanto à gestão de riscos como ao controle interno.

A sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos) é outra causa identificada, verificada maioritariamente devido à existência de uma baixa internalização da obrigação legal de delegar a regulação (dado que a legislação ainda pode ser considerada um tanto recente), e de regulação em localidades não atendidas pelos sistemas públicos ser ou precária, ou até mesmo, inexistente.

Caso o problema regulatório não seja devidamente enfrentado as principais consequências serão sentidas pela sociedade e pelos mercados. Estas consequências negativas incluem as apresentadas na árvore de problemas (Figura 2), nomeadamente: baixa eficiência e qualidade na prestação de serviços; níveis de

transparência, controle social, participação social e responsabilização (*accountability*) insatisfatórios; fraca colaboração e indefinição do ambiente político-institucional; insegurança jurídica; e decisões regulatórias influenciáveis pela interferência política.

1.4. Natureza do problema

Considerando a classificação metodológica difundida em Manuais e Guias orientativos para elaboração de AIR, conclui-se 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, por vezes sobre os mesmos prestadores, o que concorre para o desnivelamento da qualidade dos serviços de saneamento básico no território nacional. Essas disfunções geram grandes disparidades nas capacidades regulatórias no setor. Esses fatores impõem a necessidade do estabelecimento de padrões regulatórios a serem observados pelas ERIs e de mecanismos de incentivos para a eficiência e eficácia na sua implementação.
- Falhas institucionais: 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 desnivelamento na qualidade de regulação no país, que podem comprometer a consistência, previsibilidade e eficiência e eficácia do processo de regulação. O estabelecimento de NR em governança, pela ANA, busca o fortalecimento das ERIs, para que possam atuar de acordo com os princípios de governança nacionalmente estabelecidos e internacionalmente consagrados. Foi evidenciado no diagnóstico da governança regulatória no setor de saneamento a importância da criação de princípios base e de incentivos às ERIs, para o aprimoramento e padronização da regulação infranacional e, por conseguinte, da atuação dos prestadores de serviços de saneamento.
- Demandas externas de política pública: a atuação regulatória também pode ser requerida para que se garanta o cumprimento de objetivos de políticas públicas. Não se pode esquecer 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 estabelecer uma NR sobre governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. A melhoria da governança das ERIs vai permitir uma maior previsibilidade e estabilidade regulatória e logo maior segurança jurídica necessária à realização dos investimentos fundamentais para a universalização dos serviços de saneamento que é imposta nas políticas públicas do setor do saneamento.

1.5. Tendência de evolução do problema

Avalia-se que se nada for feito o problema regulatório tende a se agravar, pois a falta de um padrão mínimo de governança das entidades reguladoras infranacionais cria incentivos para a proliferação de “entidades reguladoras infranacionais” municipais, criadas somente para cumprir a Lei, que exige a delegação da regulação



E ainda, persistindo o problema regulatório apresentado neste Relatório, o alcance e a eficácia das normas de referência da ANA podem ser reduzidos, pois muitas entidades não terão capacidade institucional de transpor as orientações da ANA para regulação local.

Persistindo o cenário de entidades reguladoras infranacionais com baixa capacidade institucional, aumenta-se o risco sistêmico do setor, para novos investimentos, aumentando o prêmio exigido pelas empresas entrantes, trazendo, conseqüentemente, impactos na tarifa para os usuários finais, uma vez que os riscos e incertezas são precificados.



2. ATORES ENVOLVIDOS NO PROBLEMA REGULATÓRIO

A avaliação da contribuição dos atores envolvidos no problema regulatório e das consequências por eles sofridos, resumidamente, é apresentada no quadro 1.

Quadro 1 – Contribuição dos atores envolvidos no problema regulatório e consequências associadas

Atores	Contribuição com as causas	Consequências negativas sofridas pelo ator
Usuário dos serviços/Sociedade	<ul style="list-style-type: none">• Para o problema delineado, os usuários não são responsáveis por produzir nenhuma das causas mapeadas na Figura 2.	<p>Embora os usuários não sejam responsáveis por causar o problema, eles são um dos atores que mais sofrem as consequências negativas do problema, quais sejam:</p> <ul style="list-style-type: none">• Baixa qualidade, eficiência e efetividade na prestação dos serviços;• Falhas na fiscalização dos serviços;• Insatisfatórios níveis de transparência, controle social, participação social e responsabilização (<i>accountability</i>);• Impactos tarifários negativos para a população
Prestador de serviços	<ul style="list-style-type: none">• Para o problema delineado, os prestadores não são responsáveis por produzir nenhuma das causas mapeadas na Figura 2	<ul style="list-style-type: none">• Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo;• Insegurança jurídica para a realização de investimentos públicos e privados no setor de saneamento;• Falta de sustentabilidade econômico-financeira dos contratos;• Interferência política nas decisões regulatórias.

Atores	Contribuição com as causas	Consequências negativas sofridas pelo ator
<p>Entidades Reguladoras Infranacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa capacidade técnica e institucional das ERIs; • Decisões não colegiadas, dirigentes sem mandato, decisões de dirigentes sem embasamento técnico, recondução irrestrita; • Baixa implementação de instrumentos de participação públicos (consultas públicas, audiências públicas, consultas, tomadas de subsídios); • Pouca disseminação de boas práticas regulatórias, processos e de metodologias de apoio à decisão (planejamento organizacional, agenda regulatória, gestão de riscos, AIR e ARR, gestão do estoque regulatório, gestão da informação); • Instâncias e práticas de controle e governança desconhecidas ou em estágio inicial de implementação (compliance, integridade, correição, auditoria e ouvidoria); • Canais de comunicação e publicidade precários (justificação por escrito das decisões); • Cultura de governança ainda em desenvolvimento no setor público; • Regulação precária ou inexistente regulação em localidades não atendidas pelos sistemas públicos; • Ambiente jurídico-institucional confuso e conflituoso; • Baixa autonomia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo; • Interferência política nas suas decisões regulatórias (aumento do risco de captura); • Falta de recursos, sobretudo humanos, para cumprir com as suas atribuições institucionais; • Maior possibilidade de revogação da regulação pelo Titular para criar agência municipais (e.g. caso do Município de Sumaré -SP e ARES PCJ).



Atores	Contribuição com as causas	Consequências negativas sofridas pelo ator
<p>Poder Executivo do Concedente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa capacidade das ERIs; • Restrições orçamentárias (contingenciamento de recursos); • Ausência de quadros próprios (realização de concursos públicos); • Cultura de governança ainda em desenvolvimento no setor público • ERIs criadas sem estrutura mínima, para atendimento de obrigatoriedade legal • Precária ou inexistente regulação em localidades não atendidas pelos sistemas públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo; • Insegurança jurídica (investimentos públicos e privados).
<p>Poder Executivo Federal</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo; • Impactos em outras políticas públicas: saúde, meio ambiente, infraestrutura e desenvolvimentos regional.



Atores	Contribuição com as causas	Consequências negativas sofridas pelo ator
Poder Judiciário		<ul style="list-style-type: none"> • Provável aumento da judicialização e, conseqüentemente, o aumento de ações judiciais sobrecarregando o poder Judiciário.
Agentes Financeiros Privados ou Públicos e investidores	<ul style="list-style-type: none"> • Assim como os usuários, os agentes financeiros não causam o problema, porém sofrem as consequências negativas, conforme mostra a coluna a seguir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insegurança jurídica (investimentos públicos e privados); • Maior custo de capital; • Menor disponibilidade para financiar os prestadores do saneamento; • Insegurança quanto ao retorno a aumento da inadimplência.
Poder legislativo da esfera da ERI	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa capacidade técnica e institucional das ERIs; • Ausência de quadros próprios (realização de concursos públicos); • ERIs criadas sem estrutura mínima, para atendimento de obrigatoriedade legal (cargos, logísticos, infraestrutura etc.); • Cultura de governança ainda em desenvolvimento no setor público; • Precária ou inexistente regulação em localidades não atendidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo; • Insegurança jurídica para a realização de investimentos públicos e privados no setor de saneamento.
União (agência reguladora, órgãos de controle, poder judiciário, autarquias, ministérios, bancos públicos)		<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo; • Insegurança jurídica para a realização de investimentos públicos e privados no setor de saneamento básico; • Regras regulatórias frágeis e instáveis.



3. BASE LEGAL



- Lei nº 9.984/2000, art. 4º-A, §1º, VIII;
- Lei nº 11.445/2007, art. 21; art. 48, XVI.

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.

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 (NRs) para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, dentre elas a norma de referência de governança das entidades reguladoras infranacionais, 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.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

(...)

VIII - **governança das entidades reguladoras**, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020, grifo não consta do original).

Isto posto, conclui-se que a ANA possui atribuição legal para regulamentar a matéria da presente AIR.

A Lei nº 11.445/2007 traz dispositivos relacionados às boas práticas de governança, a exemplo dos princípios fundamentais a serem observados na prestação dos serviços de saneamento básico, que, em grande medida, também se relacionam à regulação:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

IX - **transparência** das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - **controle social**; (...)

Já o inciso IV, art. 3º, traz a definição de controle social como sendo:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)



IV - **controle social**: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico; (Redação pela Lei Nº14.026, de 2020)

(...)

Em mesmo sentido, a Lei ressalta que nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas deverão prever mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, além da obrigatoriedade da designação da entidade de regulação e fiscalização:

Art. 11. São **condições de validade dos contratos** que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

(...)

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a **designação da entidade de regulação e de fiscalização**;

(...)

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

(...)

V - **mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços**; (grifos nossos)

(...)

As exigências legais específicas referentes à adoção de boas práticas de governança regulatória são explicitadas no capítulo V da Lei Nº 11.445/2007, enfatizando os atributos de autonomia, independência decisória e transparência:

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**. (Grifo nosso).

Ainda no capítulo referente à regulação, destaca-se o art. 26:

Art. 26. Deverá ser **assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços**, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. (Grifo nosso).

(...)

O acesso às informações sobre os serviços prestados é reafirmado no art. 27 da Lei:



Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - **amplo acesso a informações** sobre os serviços prestados;

(...)

Outra alteração abordando a temática da governança, porém de forma mais ampla, foi feita na Política Federal de Saneamento Básico, Lei Nº 11.445, de 2007. Foi atribuída nova diretriz à União, a de realizar o acompanhamento de aspectos relacionados ao conjunto do ambiente regulatório do setor de saneamento básico.

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)

XVI - acompanhamento da governança e da regulação do setor de saneamento;

(...)

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de relevante interesse social direcionadas à melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento e à governança, com o saneamento básico. (Incluído pela Lei Nº 14.026, de 2020, grifo nossos).

4. OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

Considerando o problema delimitado no Capítulo 1 desta AIR e considerando que a ANA possui competência legal para atuar sobre a matéria, o objetivo geral da intervenção regulatória é **fomentar a implementação de práticas de boa governança pelas entidades reguladoras dos serviços públicos de saneamento básico.**

Os objetivos específicos incluem:

- Fomentar a implementação de práticas de boa governança pelos titulares;
- Conferir maior autonomia decisória, administrativa, financeira e orçamentária para as ERIs; e
- Promover melhorias na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias que assegurem maior transparência, participação e controle social e um melhor controle, integridade e gestão de riscos na regulação da prestação dos serviços.



5. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

5.1. Governança regulatória no Brasil

Apresenta-se, em seguida e sumariamente, o estado da arte relativamente à governança regulatória das agências reguladoras do Brasil, incluindo menções a elementos da Lei das Agências Reguladoras Federais, e aos principais estudos e trabalhos desenvolvidos e identificados sobre governança regulatória no setor do saneamento no país.

5.1.1. Lei das agências reguladoras federais

A Lei Nº 13.848, de 25 de junho de 2019, conhecida como 'Lei das Agências', dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais, alterando diversas leis existentes. Embora seja uma experiência nacional, constata-se é uma das soluções que melhor se encaixa ao contexto da presente AIR, na medida em que ela traz uma uniformidade de regras a serem observadas pelas agências reguladoras federais, à semelhança das Normas de Referências que estão sendo editadas para as agências infranacionais.

De acordo com o diploma referido, a agência reguladora federal é caracterizada pela *'ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos'*. Ademais, as agências reguladoras federais devem ainda adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar um programa de integridade.

A Lei das Agências está organizada em sete capítulos, respectivamente: processo decisório das agências reguladoras; prestação de contas e do controle social; interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência; articulação entre agências reguladoras; articulação das agências reguladoras com os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente; interação operacional entre as agências reguladoras federais e as agências reguladoras ou os órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais; e disposições finais e transitórias.

Em relação ao processo decisório das agências reguladoras, o diploma determina que as decisões devem ser justificadas, devem seguir o princípio da proporcionalidade e estar sujeitos a um processo de análise de impacto regulatório (AIR). As decisões regulatórias têm de ser tomadas de forma colegiada. As reuniões deliberativas são públicas e gravadas. As minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral serão sujeitas a consulta pública, devendo o posicionamento da agência, posteriormente, ser publicizado. Em matérias consideradas relevantes poderá ser convocada audiência pública e o respectivo ministério vinculado deve ser consultado em matérias consideradas relevantes.

No que tange à prestação de contas e ao controle das agências reguladoras federais, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). A agência reguladora federal deverá elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades e do cumprimento da política do setor e dos vários planos vigentes, dentre os quais se destacam o plano estratégico



desenvolvido para cada quatro anos e o plano de gestão anual que integrará a agenda regulatória para o respectivo ano.

A agência reguladora federal deverá implementar também um plano de comunicação. Cada agência reguladora possuirá um ouvidor, com estrutura administrativa adequada, que atuará sem subordinação hierárquica e será escolhido pelo Presidente da República e sujeito a prévia aprovação do Senado Federal. O ouvidor terá um mandato de três anos, sem recondução, e não pode ser demitido a não ser por condenação judicial ou processo administrativo disciplinar.

Os capítulos três, quatro, cinco e seis da Lei Nº 13.848 abordam, respectivamente, a articulação da agência reguladora federal com os órgãos de defesa da concorrência, e com os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente, bem como a interação operacional entre as agências reguladoras federais e as agências reguladoras ou os órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais.

Por último, as disposições finais e transitórias dispõem entre várias matérias para as diferentes agências reguladoras existentes os termos e condições dos mandatos dos seus presidentes e diretores. Estes são nomeados pelo Presidente da República, possuem mandatos de cinco anos não coincidentes, sendo vedada a sua recondução.

Não obstante a Lei das Agências Federais não se aplicar às ERIs, a mesma deve ser observada para a elaboração da Norma de Referência sobre governança regulatória, naturalmente considerando-se a realidade infranacional e os princípios fundamentais de governança constantes da Lei Nº11.445/2007.

5.1.2. Estudos do Brasil

Em seguida mencionam-se os principais estudos e trabalhos desenvolvidos e identificados no Brasil sobre governança regulatória, em particular para a regulação dos serviços de saneamento. A sua análise permitiu obter informação sobre a governança regulatória no país, incluindo a identificação de boas práticas de governança regulatória e a percepção do estado da arte da aplicação das boas práticas no Brasil. Dessa forma, com o benchmarking nacional, pretendeu-se obter insumos de várias fontes que fossem adaptáveis e aplicáveis ao desenvolvimento do presente AIR. Os estudos mencionados em seguida correspondem aos que mais contribuem para esse objetivo, contudo, refere-se que, estes não foram analisados com o objetivo de encontrar instrumentos ou metodologias diretamente aplicáveis, sem adaptação, ao presente AIR.

a) **Regulatory Governance in Infrastructure Industries – Assessment and Measurement of Brazilian Regulators⁵**

Este estudo, desenvolvido pelo Banco Mundial, e publicado em livro, fornece uma avaliação abrangente do estado da governança regulatória nos setores de infraestrutura no Brasil e sugere possíveis indicadores de desempenho para monitoramento futuro. Assim, este documento incluiu a identificação dos principais componentes da governança regulatória, notadamente: autonomia (política e financeira);

⁵ Correa, P.; Pereira, C.; Mueller, B.; Melo, M. (2006). Regulatory governance in infrastructure industries – Assessment and measurement of Brazilian regulators. *Trends and Policy Options*, no.3, PPIAF, The World Bank, Washington DC. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7059/363060Regulato101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.



procedimentos para a tomada de decisões; instrumentos de decisão (incluindo pessoal); e responsabilização.

b) Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency⁶

Este relatório aplica o Modelo de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER) da OCDE à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) do Brasil, a convite do regulador brasileiro. A estrutura, com base nos Princípios de Melhores Práticas da OCDE sobre a Governança de Reguladores, analisa a governança interna e externa, incluindo os seguintes aspectos principais: estruturas organizacionais; comportamento; responsabilidade; processos; relatórios e gestão de desempenho; clareza de funções; relacionamentos; distribuição de poderes; e responsabilidades com outras partes interessadas governamentais e não-governamentais.

c) Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria⁷

Esta pesquisa desenvolvida pelo Trata Brasil foi dividida em 5 produtos distintos, respectivamente: *benchmarking* internacional; diagnóstico das agências reguladoras infranacionais; boas práticas na elaboração de contratos no setor de saneamento; benefícios da nova regulação para o consumidor; e diagnóstico da atuação dos órgãos de controle. No documento foram destacados alguns tópicos-chave que se consideram determinantes na promoção das boas práticas de governança, como a ênfase no planejamento estratégico e práticas de governança das agências reguladoras e prestadores de serviços de saneamento. Ademais, o diagnóstico das entidades infranacionais dos serviços de saneamento permitiu identificar boas práticas relevantes que o cidadão comum pode esperar de uma boa agência reguladora.

d) Governança regulatória: como avaliar os reguladores de infraestrutura?⁸

Este artigo apresenta uma proposta de uma abordagem metodológica para avaliar a governança regulatória de agências reguladoras de serviços de infraestrutura na América Latina, incluindo o Brasil, tendo em consideração uma modelagem multicritério. As dimensões de performance foram organizadas em dez critérios e os descritores desenvolvidos observando princípios centrais de governança. Dessa forma, o autor do artigo avaliou e categorizou, com base em três dimensões – (i) interna, (ii) externa e (iii) relacional – os Reguladores da América Latina (Brasil, Chile, Uruguai, Paraguai, Colômbia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Peru, Argentina, Bolívia, Nicarágua e Equador). Os princípios propostos neste artigo foram os que apresentam em seguida: transparência; previsibilidade; responsabilidade; consistência e proporcionalidade; integridade; clareza das regras; coordenação regulatória; autoridade; autonomia; participação pública; e prestação de contas.

e) Diagnóstico e proposta de modelo e instrumentos de governança e transparência para ARES-PCJ⁹

⁶ OECD (2010). *Driving performance at Brazil's electricity regulatory Agency*. Paris França. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/11824ef6-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/11824ef6-en&csp=bd399dd4df04143e4c8079159f08879d&itemIGO=oecd&itemContentType=book>.

⁷ Trata Brasil (2021). *Qualidade da regulação do saneamento no Brasil e oportunidades de melhoria*. São Paulo, Brasil.

⁸ Carvalho, B. (2019). Governança regulatória: como avaliar os reguladores de infraestrutura? *Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Políticas de Infraestrutura*. Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

⁹ IICA Brasil (2017). *Adequação e formulação de modelo e instrumentos de governança e transparência – Diagnóstico e proposta*. Produto II.1 – IICA e Banco Mundial. Brasília, Brasil.

Este trabalho corresponde a um produto de consultoria do projeto 'Assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário', no âmbito do Programa Interáguas e da ação relativa ao projeto REGULASAN do Governo Federal e financiado pelo Banco Mundial. O modelo de governança regulatória proposto, constituído por 25 práticas e mecanismos, orientados para *accountability*, melhoria da transparência, independência decisória e autonomia das agências reguladoras.

f) Publicações da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR)

A ABAR tem promovido ao longo dos anos diversos estudos no escopo da regulação e da governança. Em particular, no final de cada ano, a ABAR desenvolve o Anuário que tem como objetivo apresentar o estado atual da regulação do saneamento básico no Brasil. O documento desenvolve uma caracterização geral das agências reguladoras associadas, aborda a caracterização do quadro de dirigentes das agências de regulação e a atividade regulatória, e os assuntos da independência, autonomia, e transparência da atividade regulatória. Refira-se ainda que o documento avalia também a existência de conselhos de saneamento básico, independente de terem caráter deliberativo ou opinativo.

g) Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?¹⁰

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicou este relatório de pesquisa que apesar de não abordar especificamente a governança regulatória ele contribuiu para a clareza na atribuição de funções nas agências reguladoras, que é um princípio basilar de boa governança regulatória, e que inclui, a título de exemplo, a relação entre o formulador de política, o governo e o regulador. Em suma, é referido que a competência é legislativamente definida: *'não é competente quem quer, mas aquele que recebeu a determinação legal de cumprir o dever de bem prestar o serviço.'* E, nesse contexto, é ainda destacado, por meio da legislação em vigor, que é essa competência que se relaciona com o tema da governança, notadamente *'só se pode desenvolver processos identificadores de metas e meios de as alcançar caso se saiba, com segurança, quem é a pessoa ou ente competente para tal: quem deve prestar, quem pode contratar e, também, quem pode regular.'*

h) Governança Regulatória nas Agências Estaduais de Saneamento Básico¹¹

Em 2016, foi publicado um artigo na Revista Encontros Universitários da Universidade Federal do Ceará (UFC) com foco na governança regulatória nas agências estaduais de saneamento básico. No estudo é reconhecido que os conflitos de interesses e os problemas daí decorrentes evidenciam que as questões relacionadas com a governança são bastante importantes. O estudo destacou que as principais práticas adotadas pelas agências reguladoras estaduais relativas à governança regulatória são *'a formalização da autonomia das agências, o período de quarentena dos dirigentes e seus mandatos fixos e renováveis, a realização de audiências e consultas públicas, o processo decisório por colegiado e a publicação de decisões da agência.'* Além disso, também destacou que as práticas que se mostraram menos consolidadas dizem respeito *'à liberdade para determinação de sua estrutura administrativa, a publicação das auditorias de suas contas e a elaboração e divulgação de relatórios de gestão.'*

i) Estudo da ABAR sobre Normas de Referência

¹⁰ Joisa, D.; Bockmann, E.; Kaercher, G. (2021). Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?. *Texto para discussão*. FGV CERI, Rio de Janeiro, Brasil.

¹¹ Benevides, B.; Holt, N.; Gondim, D.; Santos, S. (2016). Governança regulatória nas agências estaduais de saneamento básico. *Encontros Universitários da UFC*, Fortaleza. Brasil.

O estudo da ABAR surgiu com o objetivo de tecer considerações sobre a elaboração de Normas de Referência que influenciem positivamente o setor de saneamento básico e de encaminhar contribuições à própria ANA. No particular da norma de referência da ANA sobre governança regulatória, o projeto desenvolveu um conjunto de recomendações sobre o seu conteúdo base, como por exemplo: princípios da governança (transparência; equidade; responsabilização; participação; integridade; tecnicidade); mecanismos no exercício da governança (assegurar a efetividade das instâncias de revisão da legalidade e da imparcialidade processual da regulação e das decisões tomadas, incluindo a aplicação de sanções; avaliação e promoção da eficiência, eficácia e efetividade); gestão de riscos (definir estratégia sobre gestão de risco; construir sistema de *accountability* para a revisão das avaliações de riscos que acompanham as principais propostas de regulação de riscos; implementar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR); transparência (publicação de informação/documentação de interesse público, por exemplo, relatórios sobre o desempenho da política regulatória, dos programas de reforma, curriculum e interesses pessoais dos diretores, etc.; entre outros); participação da sociedade (consulta pública de documentação relevante e de interesse público; promover a pronúncia da avaliação externa, incluindo contribuições de interessados e da sociedade civil); e dirigentes (experiência profissional condizente dos diretores e cargos de chefia; duração dos mandatos longa e período de quarentena; incompatibilidades e ausência de interesses no setor).

j) QualiREG: Aprimorando a Regulação Brasileira¹²

A Controladoria-Geral da União (CGU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) se uniram em uma iniciativa pioneira, com o objetivo de melhorar a capacidade institucional e regulatória no Brasil. O objetivo da iniciativa é alavancar mais investimentos em infraestrutura e melhorar os serviços públicos, por meio da cultura de mensuração sistemática da qualidade da regulação. O projeto teve início em 2017, e foi desenvolvida e aplicada uma metodologia de diagnóstico em 42 agências reguladoras. Como resultado, foi desenvolvido o primeiro panorama nacional do ambiente regulatório brasileiro. Além do mais, o QualiREG promove apoio técnico individualizado por meio de consultorias e oficinas de capacitação para as agências participantes.

h) Regulação por exposição: a experiência da ARSAE, reguladora do Estado de Minas Gerais

O Projeto ProSun, estabelecido pela ARSAE é um exemplo interessante para a regulação por exposição no setor de saneamento básico.

No projeto a ARSAE agrupa seus indicadores em três dimensões: universalização, busca ao atendimento urbano de água, índice de tratamento e atendimento urbano de esgoto; qualidade, análise de coliformes fora do padrão; e eficiência, que busca analisar os índices de perdas, o índice de hidrometração e o índice de macrometração. Por meio desses indicadores, a agência oferece aos usuários e prestadores informações atualizadas periodicamente sobre como está sendo utilizada e fornecida a água, assim como a coleta e o tratamento de esgotamento sanitário, para isso utiliza gráficos, equações e tabelas coloridas (método *sunshine regulation*) que possibilitam uma melhor visualização do que está sendo

¹² CGU. QualiREG: Aprimorando a Regulação Brasileira. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/qualireg>. Acesso em: 07 agosto 2023

consumido, das perdas, da população que não possui acesso aos serviços de forma adequada, das tarifas que estão acima da média, dentre outras informações importantes para gestão do saneamento básico.

5.2. Governança regulatória internacional

A questão da governança regulatória, desde a década de 90 do século passado e da explosão de criação de agências reguladoras por todo o mundo, tem sido uma matéria cada vez mais estudada na comunidade internacional e reconhecida como um aspecto essencial para o bom funcionamento e desenvolvimento dos serviços públicos e da administração pública em geral, onde se incluem os serviços de saneamento básico (em particular, os de abastecimento de água e de esgotamento sanitário)¹³.

Neste contexto, foram analisados três casos internacionais da governança regulatória de agências reguladoras de serviços de saneamento básico, designadamente a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), em Portugal, a Comissão de Regulação de Água Potável e Esgotamento (CRA), na Colômbia, e a Superintendência de Serviços Sanitários (SISS), no Chile. A opção por estes países teve em consideração não só as semelhanças ou aspectos comuns existentes, mas também a diversidade em termos de governança das agências reguladoras dos serviços de saneamento nos três países.

Posteriormente, são também apresentados e sumariados os principais estudos identificados e desenvolvidos a nível internacional que incidem sobre a problemática da governança regulatória das agências reguladoras, com especial foco para os serviços de infraestrutura e, dentro destes, para os serviços de saneamento básico.

5.2.1. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Em Portugal continental, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (e de resíduos urbanos) são regulados pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) desde 1997 (à data Instituto Regulador de Águas e Resíduos - IRAR). O quadro seguinte apresenta a caracterização geral da ERSAR, incluindo os principais princípios e aspectos relacionados com a governança regulatória.

Quadro 2 – Caracterização da ERSAR

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Regulamentos internos	Regulamento de Estágios; Regulamento de Proteção de Dados Pessoais; Regulamento de Avaliação de Desempenho da ERSAR; Regulamento de Carreiras e Remunerações da ERSAR; Regulamento de Organização Interna e Pessoal Dirigente; Regulamento de Recrutamento e Seleção de Pessoal; Regulamento de Organização e Disciplina do Trabalho
Natureza	Entidade administrativa independente com funções de regulação e de supervisão, dotada de autonomia de gestão, administrativa e financeira e de património próprio
Princípios de gestão	
Regime jurídico	Lei-quadro das entidades administrativas independentes (Lei No 67/2013, de 28 de agosto); Estatutos (Lei No 10/2014, de 6 de março)

¹³ Verhoest, Koen, Sandra van Thiel, and Steven F. De Vadder. (2021) Agencification in Public Administration. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

<u>Ministério responsável</u>	Encontra-se adstrita ao ministério com atribuições na área do ambiente
<u>Órgãos</u>	Conselho de administração; Fiscal único; Conselho consultivo; Conselho tarifário.
<u>Cooperação e colaboração</u>	A ERSAR estabelece formas de cooperação, colaboração ou associação, no âmbito das suas atribuições, com outras entidades de direito público ou privado, a nível nacional ou internacional
Princípio da especialidade	A capacidade jurídica da ERSAR compreende a titularidade dos direitos e das obrigações necessários à prossecução do seu objeto, exercendo os seus poderes no âmbito das respectivas atribuições e afetando os seus recursos às finalidades que lhe estão cometidas
Âmbito e organização territorial	Regulação dos serviços de águas e resíduos em Portugal Continental
Diligência e sigilo	Os titulares dos órgãos da ERSAR, bem como o pessoal e os prestadores de serviços e seus colaboradores, estão sujeitos aos deveres de diligência e sigilo.
<u>Conselho de administração</u>	
<u>Função</u>	Órgão colegial responsável pela definição e implementação da atividade da ERSAR, bem como pela direção dos respetivos serviços
<u>Composição e designação</u>	Composto por um presidente e dois vogais, podendo um deles ser designado vice-presidente
Incompatibilidades e impedimentos	Ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas; Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da ERSAR ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas; Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação, remunerada ou não, com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências. Nas situações de cessação de funções e durante um período de dois anos os titulares de cargos de direção ou equiparados não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da ERSAR
Duração e cessação do mandato	Nomeados por um período de seis anos, não sendo renovável. Não podem ser exonerados do cargo antes de terminar o prazo de duração do mandato, salvo nos casos previstos na Lei (Estatutos).
Competência	Estabelecer ou pronunciar-se sobre as tarifas dos sistemas de titularidade estatal e municipal; Tomar as deliberações necessárias à prossecução das atribuições da ERSAR; Exercer o poder sancionatório
Funcionamento	Reúne ordinariamente uma vez por semana e extraordinariamente sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a solicitação dos vogais
Competência do presidente	Convocar e presidir às reuniões do conselho de administração; Coordenar a atividade do conselho de administração e as relações deste com os demais órgãos e serviços da ERSAR; Coordenar as relações com o Governo; Solicitar a convocação do conselho consultivo para a apreciação de assuntos; Exercer as competências que lhe sejam delegadas pelo conselho de administração

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Estatuto e remunerações dos membros	O regulamento interno dos serviços, que define a organização interna, as carreiras, os cargos dirigentes da ERSAR e o estatuto remuneratório, é aprovado pelo conselho de administração
<u>Conselho Consultivo</u>	
Função	Órgão de consulta na definição das linhas gerais de atuação da ERSAR, garantindo a participação de representantes dos principais interesses envolvidos
Composição	30 membros de representantes na área de regulação e <i>stakeholders</i>
Funcionamento	O conselho consultivo reúne ordinariamente, pelo menos, duas vezes por ano, por convocação do seu presidente. Extraordinariamente, o conselho consultivo reúne sob convocação do seu presidente, por sua iniciativa, a pedido de pelo menos um terço dos seus membros, ou a pedido do presidente do conselho de administração.
Mandato	Os membros do conselho consultivo são nomeados por um período de três anos, sem prejuízo de poderem ser substituídos a qualquer momento pelas entidades que os nomeiam
<u>Conselho Tarifário</u>	
Função	Órgão de consulta específico para as funções da ERSAR relativas a tarifas e preços
Composição	16 membros de representantes na área de regulação e <i>stakeholders</i>
Funcionamento	O conselho tarifário reúne ordinariamente uma vez por ano, por convocação do seu presidente, e extraordinariamente, sob convocação do seu presidente, por sua iniciativa, a pedido de pelo menos um terço dos seus membros ou a pedido do presidente do conselho de administração.
<u>Fiscal único</u>	
Função	Fiscal único é o responsável pelo controlo da legalidade e da regularidade e eficiência da gestão financeira e patrimonial da ERSAR e pelo exercício de competências consultivas neste domínio
Composição, designação, mandato e estatuto	O fiscal único é nomeado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ambiente. O fiscal único é nomeado por um período de quatro anos, não sendo este mandato renovável
Competências	Compete ao fiscal único acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística da ERSAR. Compete ao fiscal único aferir a qualidade dos sistemas de indicadores de desempenho de eficiência, eficácia e qualidade.
<u>Serviços e trabalhadores</u>	
Serviços	A ERSAR dispõe dos serviços operativos e de apoio técnico e administrativo, indispensáveis à efetivação das suas atribuições. O regulamento interno dos serviços, que define a organização interna, as carreiras, os cargos dirigentes da ERSAR e o estatuto remuneratório, é aprovado pelo conselho de administração.
Trabalhadores	O pessoal da ERSAR está sujeito ao regime jurídico do contrato individual de trabalho O sistema de avaliação de desempenho da ERSAR, que observa o disposto no número anterior, é definido em regulamento interno aprovado pelo conselho de administração

Gestão económico-financeira e patrimonial

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Regime orçamental e financeiro	Sistema de Normalização Contabilística
Contribuição, taxas e tarifas	Taxa de regulação com base na receita, volume fornecido e número de usuários dos prestadores
Património	Constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo econômico, afetos pelo Estado ou por si adquiridos
Receitas	Taxas e contribuições cobradas aos prestadores; Taxas devidas por procedimentos de aprovação, autorização ou reconhecimento; Coimas aplicadas pelas infrações; receitas provenientes de serviços prestados pela ERSAR; Rendimentos provenientes da exploração, alienação ou oneração de bens próprios, ou resultantes de aplicações financeiras no Tesouro; Subsídios, os financiamentos, as participações e as doações atribuídos por quaisquer entidades nacionais ou estrangeiras.
Despesas	Todas as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições e, bem assim, as contribuições que lhe estiverem legalmente cometidas no âmbito do regime de financiamento da Autoridade da Concorrência
Contabilidade, contas e tesouraria	A ERSAR aplica o Sistema de Normalização Contabilística. A prestação de contas rege-se fundamentalmente pelo disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e respectivas disposições regulamentares. Elabora e atualiza, anualmente, o respetivo inventário de bens imóveis.
<u>Poderes e procedimentos</u>	
Poderes	A ERSAR exerce os poderes de autoridade necessários à prossecução das suas atribuições, designadamente através da realização de ações de inspeção, fiscalização e auditoria
Procedimento de regulamentação	Compete à ERSAR elaborar e aprovar regulamentos com eficácia externa no quadro das respectivas atribuições (Qualidade de serviço, Relações comerciais; Procedimentos regulatórios; Qualidade da água)
Poderes em matéria de inspeção e auditoria	Os trabalhadores da ERSAR, no desenvolvimento das suas ações, têm capacidade de: a) Aceder livremente a todas as instalações, infraestruturas e equipamentos dos prestadores; Obter, por qualquer forma, cópias ou extratos de documentos; Solicitar, a qualquer representante legal, trabalhador ou colaborador, esclarecimentos sobre factos ou documentos; Determinar a suspensão ou a cessação de atividades e o encerramento de instalações; Requerer a colaboração das entidades competentes.
Poderes sancionatórios	Capacidade para processar as contraordenações e aplicar as coimas correspondentes e ainda as demais sanções aplicáveis às infrações
<u>Independência, responsabilidade, transparência e proteção do consumidor</u>	
Independência	Independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita a superintendência ou tutela governamental Elabora e envia anualmente à Assembleia da República e ao Governo um relatório detalhado sobre o respetivo funcionamento e atividade
Responsabilidade	A ERSAR, os titulares dos seus órgãos e os seus trabalhadores respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos atos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da legislação aplicável. A responsabilidade financeira é efetivada pelo Tribunal de Contas.
Proteção do consumidor	Moderação e gestão de reclamações

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Transparência	A ERSAR disponibiliza toda a informação na sua página na Internet.
----------------------	--

5.2.2. Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico

Na Colômbia, a regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário encontra-se sob responsabilidade da Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico (CRA), desde 1994. Desde 2002, o CRA regulação também o serviço de manejo de resíduos sólidos. O quadro seguinte evidencia a caracterização geral da CRA, incluindo os principais princípios e aspectos relacionados com a governança regulatória.

Quadro 3 – Caracterização da CRA

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Regulamentos internos	Manual de Funções e Competências; Manual de Contratação; Plano de Anticorrupção e Atenção ao Cidadão; Plano Estratégico
Natureza	Unidade Administrativa Especial, com autonomia administrativa, técnica e patrimonial, adstrita ao Ministério de Desenvolvimento Econômico
Regime jurídico	Regime dos Serviços Públicos Domiciliários (Lei No 142/1994, de 11 de julho); Estatutos (Decreto nº 2882/2007, de 31 de julho)
Ministério responsável	Encontra-se adstrita ao Ministério do Desenvolvimento Econômico
Órgãos	Comissão de Regulação; Comité de Especialistas; Direção Executiva
Cooperação e colaboração	Estabelece formas de colaboração com outras instituições nacionais, no âmbito das suas atribuições
Âmbito e organização territorial	Regulação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos na Colômbia
Conselho de administração	
Função	Órgão responsável pela definição e implementação da atividade regulatória
Composição e designação	Ministro do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial ou o seu delegado; Ministro da Proteção Social ou seu delegado; Diretor do Departamento de Planejamento Nacional ou seu delegado; 4 especialistas de dedicação exclusiva
Incompatibilidades e impedimentos	Os Servidores do CRA estão sujeitos ao regime de conflitos de interesses, incapacidades e incompatibilidades previsto na Constituição e na Lei, em particular no artigo 44 da Lei No 142 de 1994.
Duração e cessação do mandato	Os 4 especialistas em tempo integral, são nomeados pelo Presidente da República por períodos fixos de 4 (quatro) anos, não sujeito às regras da carreira administrativa
Competência	Nomear o Diretor Executivo; Discutir e aprovar os projetos, propostas e demais documentos submetidos à sua consideração; Aprovar o anteprojeto de orçamento anual; Aprovar os planos de ação de curto, médio e longo prazo; Estabelecer a ordem de prioridade e execução dos trabalhos regulatórios e definir as diretrizes.
Funcionamento	A Comissão reúne-se ordinariamente uma vez por mês, no dia, hora e local em que for convocada pelo Presidente da mesma, ou pelo Diretor Executivo. Também pode realizar sessões extraordinárias a pedido de um dos seus membros.

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Competência do presidente	Assinar as resoluções e atas da Comissão; Resolver as situações administrativas do Diretor Executivo.
Estatuto e remunerações dos membros	Regras gerais da função pública definem o nível de remuneração
<u>Comité de Especialistas</u>	
Composição	4 especialistas em tempo integral, nomeados pelo Presidente da República
Funcionamento	Reúne-se ordinariamente uma vez por semana e de maneira extraordinária sempre que algum de seus membros assim o solicitar ao Diretor Executivo.
Mandato	Períodos fixos de 4 (quatro) anos
<u>Diretor Executivo</u>	
Função	Atuará como Chefe, que será designada, em regime de rodízio, pela Comissão de Regulação entre os Especialistas Contratados, por um período de 12 (doze) meses
<u>Serviços e trabalhadores</u>	
Serviços	O Manual Específico de Funções e Competências define a organização interna, as carreiras e os cargos dirigentes.
Trabalhadores	Os servidores do CRA são classificados, de acordo com as disposições em vigor, como Servidores Públicos
<u>Gestão econômico-financeira e patrimonial</u>	
Regime orçamental e financeiro	A Comissão elabora o seu orçamento, que apresenta ao Ministério da Fazenda e Crédito Público para tramitação e aprovação
Património	Constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo econômico, afetos pelo Estado ou por si adquiridos
Receitas	Contribuições sob os prestadores regulados; Receitas de suas publicações, quando aplicável; Retorno financeiro
Despesas	Todas as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições
Contabilidade, contas e tesouraria	Cumprimento do quadro regulatório para entidades governamentais adotado por meio da Resolução Nº 533 de 2015
<u>Poderes e procedimentos</u>	
Poderes	Exerce os poderes de autoridade necessários à prossecução das suas atribuições, designadamente através da realização de ações de inspeção, fiscalização e auditoria
Procedimento de regulamentação	Compete ao CRA elaborar e aprovar regulamentos com eficácia externa no quadro das respectivas atribuições
Poderes em matéria de inspeção e auditoria	Os trabalhadores do CRA, no desenvolvimento das suas ações, têm capacidade de desenvolver auditorias aos serviços regulados.
Poderes sancionatórios	Não dispõe de poder sancionatório
<u>Independência, responsabilidade, transparência e proteção do consumidor</u>	
Independência	Autonomia no exercício das suas funções, mas sob tutela do Ministério
Responsabilidade	Os titulares dos seus órgãos e os seus trabalhadores respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos atos e omissões
Proteção do consumidor	Moderação e gestão de reclamações
Transparência	Portal Transparência com toda a documentação referente ao processo regulatório

5.2.3. Superintendência de Serviços Sanitários

No Chile, a regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário encontra-se sob responsabilidade da Superintendência de Serviços Sanitários (SISS), desde o ano de 1990. O quadro seguinte apresenta a caracterização geral da SISS, incluindo os principais princípios e aspectos relacionados com a governança regulatória.

Quadro 4 – Caracterização da SISS

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA	
Regulamentos internos	Manual de Cliente; Manual de Procedimento Administrativo Sancionador; Plano Estratégico
Natureza	Serviço funcionalmente descentralizado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sujeito à tutela do Presidente da República por intermédio do Ministério das Obras Públicas
Princípios de gestão	
Regime jurídico	Estatutos (Lei Nº 18.902); Lei de Bases Gerais da Administração Estatal (Lei Nº 18.575)
Ministério responsável	Encontra-se sob tutela do Ministério das Obras Públicas
Órgãos	Superintendente
Cooperação e colaboração	Estabelece formas de colaboração com outras instituições nacionais, no âmbito das suas atribuições
Âmbito e organização territorial	Regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Chile
Órgãos	
Superintendente	
Função	Responsável pela definição e implementação da atividade regulatória serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário
Composição e designação	O funcionário com o título de Superintendente será o chefe superior da agência reguladora
Incompatibilidades e impedimentos	Pessoas que por si mesmas, ou por seus cônjuges, ou por seus parentes legítimos até o primeiro grau de consanguinidade, ou por pessoas que lhes estejam ligadas por vínculo de adoção, ou por meio de pessoas físicas ou jurídicas sobre as quais tenham o controle das administrações dos prestadores ou participam da propriedade de empresas prestadoras de serviços sanitários. O Superintendente e demais funcionários do serviço estão proibidos de prestar, por si ou por meio de outras pessoas físicas ou jurídicas, serviços pessoais a pessoas ou entidades sujeitas à fiscalização da Superintendência ou a seus diretores, chefes ou empregados, durante a sua execução no serviço.
Duração e cessação do mandato	Não definido
Competência	Administrar a Superintendência e expedir as instruções necessárias ao cumprimento de suas finalidades; Propor normas técnicas; Estudar e reportar ao Ministério das Obras Públicas os pedidos de desapropriação de imóveis e direitos de água, necessários à prestação de serviços de saneamento; Aplicar as sanções indicadas nesta lei; Exigir a resposta dos prestadores às reclamações dos usuários.
Serviços e trabalhadores	
Serviços	Existem regras internas que define a sua organização

CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA

Trabalhadores	<p>O pessoal contratado da Superintendência poderá exercer funções gerenciais ou de liderança, as quais serão atribuídas, em cada caso, pelo Superintendente. O pessoal a quem essas funções são atribuídas não pode exceder 7% do quadro máximo da Superintendência.</p> <p>O Superintendente e os funcionários de sua confiança exclusiva, antes de assumirem seus cargos, deverão declarar sob juramento e por meio de instrumento protocolizado da Superintendência, que será encaminhado à Controladoria-Geral da República, o seu estado de situação patrimonial e de seu cônjuge.</p>
Gestão econômico-financeira e patrimonial	
Regime orçamental e financeiro	Orçamento tem de ser aprovado pelo Ministério das Obras Públicas
Património	Os recursos atribuídos anualmente na Lei do Orçamento do Setor Público ou em outras leis; Bens móveis e imóveis, corpóreos ou incorpóreos, que sejam cedidos ou adquiridos por qualquer meio.
Receitas	Transferências do Estado
Despesas	Todas as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições
Contabilidade, contas e tesouraria	Cumprir o estabelecido no marco conceitual da Resolução Nº 16 de 2015 da Controladoria-Geral da República (CGR).
<u>Poderes e procedimentos</u>	
Poderes	Exerce os poderes de autoridade necessários à prossecução das suas atribuições regulatórias
Procedimento de regulamentação	Elaborar e aprovar regulamentos para cumprimento das suas atribuições
Poderes em matéria de inspeção e auditoria	Os colaboradores, no desenvolvimento das suas ações possuem capacidade de desenvolver auditorias aos serviços regulados.
Poderes sancionatórios	Capacidade para processar as contraordenações e aplicar as coimas
<u>Independência, responsabilidade, transparência e proteção do consumidor</u>	
Independência	Autonomia no exercício das suas funções, mas sob tutela do Ministério das Obras Públicas
Responsabilidade	Os titulares dos seus órgãos e os seus trabalhadores respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos atos e omissões
Proteção do consumidor	Moderação e gestão de reclamações
Transparência	Portal Transparência com toda a documentação referente ao processo regulatório

5.2.4. Estudos internacionais

Em seguida, mencionam-se os principais estudos e trabalhos desenvolvidos e identificados em termos internacionais sobre governança regulatória, em particular relativos à regulação dos serviços de saneamento. A análise permitiu obter informação sobre a governança regulatória ao nível internacional,

incluindo a identificação de boas práticas de governança regulatória e a percepção do estado da arte da aplicação das boas práticas internacionalmente. Dessa forma, com o benchmarking internacional, pretendeu-se obter insumos de várias fontes que fossem adaptáveis e aplicáveis ao desenvolvimento do presente AIR. Os estudos mencionados em seguida correspondem aos que mais contribuem para esse objetivo, contudo, refere-se que, estes não foram analisados com o objetivo de encontrar instrumentos ou metodologias diretamente aplicáveis, sem adaptação, ao presente AIR.

a) *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*¹⁴

Este manual, que resultou de um estudo desenvolvido pelo Banco Mundial, apresenta orientações práticas detalhadas sobre como conduzir avaliações regulatórias rápidas, de nível médio e aprofundadas, dos sistemas regulatórios existentes em nível nacional, estadual ou provincial por meio de estudos de caso estruturados. Os autores classificaram a regulação em substância regulatória, o denominado 'o quê' da regulação e em governança regulatória, 'o como' da regulação e também para a avaliação no impacto da regulação. É com base nestas três dimensões que os autores propuseram o modelo de avaliação tendo em consideração três meta-princípios (credibilidade, legitimidade e transparência) e a sua especificação.

b) *Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities*¹⁵

A ECLAC contratou a Universidade da Flórida para desenvolver um estudo sobre a governança das empresas públicas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. No documento publicado é salientada a crescente preocupação com a operacionalização dos critérios de governança, incluindo princípios como, a autonomia, responsabilização, clareza no papel, transparência, coerência nos objetivos, participação pública, previsibilidade e profissionalismo. Assim, este estudo conclui que os resultados do setor sustentável geralmente refletem os princípios de um projeto de sistema regulatório sólido, notadamente: coerência, criatividade, comunicação, colaboração, consulta e credibilidade.

c) *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*¹⁶

Este documento da OCDE salienta que o objetivo da reforma regulatória é melhorar as economias nacionais e aumentar sua capacidade de adaptação às mudanças, e que uma melhor regulação e reformas estruturais são complementos necessários para políticas fiscais e macroeconômicas sólidas. Os sete princípios orientadores para qualidade e desempenho regulatórios da OCDE (originalmente implementados em 1997) foram apresentados e atualizados neste documento de 2005. Nesse contexto, foram destacados os seguintes tópicos: coerência política e coordenação multinível; avaliação *ex ante* de propostas de política; política de concorrência para concessionárias de rede que atendem às necessidades do público; abertura do mercado; consciência de risco; e implementação.

¹⁴ Brown, Ashley; Stern, J.; Tenenbaum, B.; Gencer, D. (2006). *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. The World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7030/364990Handbook101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁵ Berg, S. (2013). *Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/ CEPAL), Santiago, Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4079/1/S2013252_en.pdf

¹⁶ OECD (2005). *OECD guiding principles for regulatory quality and performance*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris, França. <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.

d) *Improving the framework of regulation*¹⁷

O capítulo 8, do sexto relatório da Constituição publicado *online* pelo Parlamento do Reino Unido, diz respeito ao tópico de melhoria da estrutura e sistema regulatório. Um dos importantes tópicos discutidos neste documento consiste na independência regulatória. Neste documento é recomendado que a lista de verificação regulatória da OCDE (que inclui os objetivos e transparência, prestação de contas, legitimidade, eficiência, e coerência política) seja utilizada como padrão para a legislação, tomada de decisão regulatória e no estabelecimento de qualquer novo regulador. Assim, o *Better Regulation Task Force* (BRTF) promulgou cinco princípios de boa regulação: transparência, consistência, proporcionalidade, focalização e responsabilização.

e) *The Governance of Regulators*¹⁸

Este documento foi desenvolvido pela OCDE com o objetivo de apoiar os países no desenvolvimento de uma política regulatória, procurando construir uma estrutura abrangente para apoiar iniciativas para impulsionar melhorias de desempenho em todos os sistemas regulatórios em relação aos órgãos reguladores nacionais. Este foi dividido e desenvolveu sobre 7 critérios importantes para a governança regulatória, notadamente: clareza do papel; prevenção de influência indevida e promoção de confiança; estrutura de tomada de decisão e órgão de governo para reguladores independentes; responsabilidade e transparência; engajamento; financiamento; e avaliação de desempenho.

f) *Better Regulation in Europe: United Kingdom*¹⁹

Este documento faz parte de uma série de relatórios por país, lançados pela OCDE em parceria com a Comissão Europeia. O objetivo é avaliar as capacidades de gestão regulatória nos 15 Estados membros originais da União Europeia, incluindo a revisão das tendências em seu desenvolvimento e a identificação de lacunas em relação às boas práticas, conforme definidas pela OCDE e pela UE em suas diretrizes e políticas para uma melhor regulação nos diversos países. Nesse contexto, neste documento são apresentadas as análises, avaliações e recomendações referentes a oito tópicos principais da regulação, notadamente: estratégia e políticas; capacidades institucionais; transparência por meio de consulta e comunicação; desenvolvimento de novas regulações; gerenciamento e racionalização das regulações existentes; conformidade, aplicação, recursos; interface entre os estados membros e a União Europeia; e interface entre os níveis subnacionais e nacionais de governo.

g) *Global Indicators of Regulatory Governance*²⁰

Este projeto constitui uma iniciativa do Grupo de Indicadores Globais do Banco Mundial, que explora como os governos interagem com o público ao definir regulamentos que afetam sua comunidade empresarial. O projeto mapeia como os grupos interessados (por exemplo, associações profissionais, grupos cívicos ou investidores estrangeiros) aprendem sobre os novos aspectos regulatórios que estão sendo considerados e até que ponto estes são capazes de se envolver com as autoridades sobre o

¹⁷ House of Lords (2004). *Constitution - Sixth Report, Chapter 8 - Improving the framework of regulation*. UK Parliament. Londres, Inglaterra. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/6810.htm>.

¹⁸ OECD (2014). *OECD best practice principles for regulatory policy, the governance of regulators*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#p age4.

¹⁹ OECD (2010). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>.

²⁰ World Bank (2018). *Global indicators of regulatory governance*, Full Data 2018. Excel document. The World Bank, Washington, DC. Disponível em <https://rulemaking.worldbank.org/en/rulemaking>.

conteúdo dessas regulamentações. O projeto apresenta informação e dados de 186 economias mundiais, cobrindo seis aspectos principais de boas práticas regulatórias: transparência; acesso a leis e regulamentos; consulta pública; revisão *ex-post*; avaliações de impacto; e desafio a regulações.

h) 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results²¹

Este artigo apresenta uma metodologia, os principais resultados e análises estatísticas dos Indicadores de Governança de Política Regulatória (iREG) de 2015 para complementar o Panorama de Política Regulatória 2015 da OCDE. Três indicadores compostos foram construídos correspondendo a três princípios-chave da Recomendação da OCDE de 2012 do Conselho de Política Regulatória e Governança, notadamente: avaliação do impacto regulatório; engajamento dos *stakeholders*; e avaliação *ex post*. O questionário permitiu a recolha de dados qualitativos e quantitativos sobre o conteúdo das políticas regulatórias, bem como sobre os requisitos e práticas dos países nas três áreas mencionadas.

i) Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020²²

Este documento diz respeito à terceira edição do panorama, contendo evidências sobre as administrações públicas e seu desempenho na América Latina e no Caribe e comparando-as aos países da OCDE, em particular do estado da regulação nos diferentes países. Os indicadores de política regulatória e governança (iREG) para a América Latina oferecem uma visão geral atualizada, em determinados países da América Latina e do Caribe, dos sistemas regulatórios por meio dos quais esses países elaboram, implementam e avaliam regulações. Na adaptação de 2019, os indicadores abrangem parcialmente três princípios da Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança 2012, notadamente: envolvimento das partes interessadas (*stakeholders*); análise de impacto regulatório (AIR); e avaliação *ex post* e simplificação administrativa.

j) Uncovering the Drivers of Utility Performance: Lessons from Latin America and the Caribbean on the Role of the Private Sector, Regulation, and Governance in the Power, Water, and Telecommunication Sectors²³

O Banco Mundial contribuiu para o desenvolvimento deste livro dedicado à privatização, regulação e governança do setor das infraestruturas na América Latina e Caribe. Este trabalho fornece uma visão global sobre o desempenho do setor de infraestrutura, enfocando nas ligações entre os indicadores-chave para serviços públicos e privados e mudanças na propriedade, governança de agência reguladora e governança corporativa, entre outras dimensões. Em suma, as principais mensagens do trabalho podem ser resumidas da seguinte forma: nas regiões da América Latina e Caribe (LAC), onde as várias reformas levaram a melhorias significativas de desempenho nos serviços de infraestrutura, ainda existe muito espaço para melhoria; tanto o governo (como regulador e prestador) e o setor privado (como prestador) podem desempenhar papéis ativos na melhoria do desempenho do setor; e não existem

²¹ Arndt, C.; Baker, A.; Querbach, T.; Schultz, R. (2015). 2015 Indicators of regulatory policy and governance: Design, methodology and key results. *OECD Regulatory Policy Working Papers* no. 1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. Disponível em <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/WP1Design-Methodology-Key-Results.pdf>.

²² OECD (2020). *Panorama das administrações públicas: América Latina e Caribe 2020*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020_9e6d37a1-pt.

²³ Andrés, L.; Schwartx, J.; Guasch, L. (2013). *Uncovering the drivers of utility performance lessons from Latin America and the Caribbean on the role of the private sector, regulation, and governance in the power, water, and telecommunication sectors*. The World Bank, Washington, DC.

soluções 'one size does fit all'. A melhoria do desempenho requer uma abordagem abrangente que integre uma variedade de mecanismos para integrar diferentes aspectos do desempenho do setor.

k) Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems²⁴

Este artigo discute as principais questões que afetam a governança regulatória dos setores de infraestrutura e suas implicações para a prática regulatória. Este artigo estabelece os seguintes critérios para avaliar o desempenho dos sistemas regulatórios, aplicando-os às indústrias de infraestrutura nos países de renda baixa e média da Ásia: *aspectos formais da regulação* – clareza de funções e objetivos, autonomia, e prestação de contas; *aspectos informais de responsabilidade* – participação, transparência e previsibilidade. Adicionalmente, entre as principais conclusões do documento, o autor destaca as seguintes pela sua importância e relevância para os setores de infraestruturas: a importância da liberalização estrutural como um catalisador para o desenvolvimento de regulação e das boas práticas aplicáveis; e a importância da transparência para uma regulação eficaz.

l) Regulatory Governance and Sector Performance²⁵

Neste trabalho desenvolvido pelo Banco Mundial foi explorada a ligação entre a governança regulatória e o desempenho do setor de eletricidade na América Latina. Ao medir a governança, os autores exploraram duas abordagens diferentes: (i) o uso de uma medida agregada de governança regulatória (Índice de Governança Regulatória de Eletricidade, IGRE); e (ii) a decomposição de várias dimensões da governança das agências em três componentes principais relacionados aos aspectos formais e informais de autonomia, transparência e responsabilidade. Os autores também incluíram os atributos das agências na definição da estrutura e dos níveis tarifários como uma variável independente, juntamente com as dimensões formais e informais de autonomia, transparência, responsabilidade e ferramentas. Segundo os autores, os resultados deste estudo sugerem que a mera existência de uma agência reguladora, independente da propriedade das concessionárias, tem um impacto significativo e positivo no desempenho do setor.

m) Listening, Learning, Leading. A Framework for Regulatory Excellence²⁶

Este trabalho foi desenvolvido pela agência reguladora dos serviços energéticos da província de Alberta no Canadá, designadamente o Alberta Energy Regulator (ERA), que atua como o único regulador do setor de energia nesse território canadense e pela Universidade da Pensilvânia através do Penn Program on Regulation (PPR). Para alcançar uma estrutura de excelência a ser aplicada na prática pelo ERA e outros reguladores, os autores identificaram os seguintes três atributos essenciais de excelência: máxima integridade; engajamento empático; e competência estelar.

n) How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance²⁷

²⁴ Stern, J. (1999). Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: an application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, no. 8 (1), 33–50.

²⁵ Andres, L.; Guasch, L.; Azumendi, S. (2008). Regulatory governance and sector performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. *The World Bank Policy Research Working Paper Series* no. 4494. Washington DC.

²⁶ Coglianese, C. (2015). *Listening, learning, leading. A framework for regulatory excellence*. Penn Program on Regulation. University of Pennsylvania Law School, Filadélfia.

²⁷ Marques, R.; Pinto, F. (2018). How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. *Utilities Policy*, vol. 51(C), pages 73-81, Elsevier.

Este trabalho de pesquisa salienta que a promoção dos princípios da boa governança é de extrema importância, e que o desenvolvimento de métricas para governança regulatória e análise de impacto é de importância contemporânea internacionalmente. Os autores deste artigo desenvolveram uma abordagem de modelagem de análise de decisão multicritério, para ser usada como um método para avaliar a governança regulatória. Neste artigo os critérios de desempenho foram organizados em dimensões-chave e descritores foram construídos para cada um dos critérios (*vide* Figura 3).

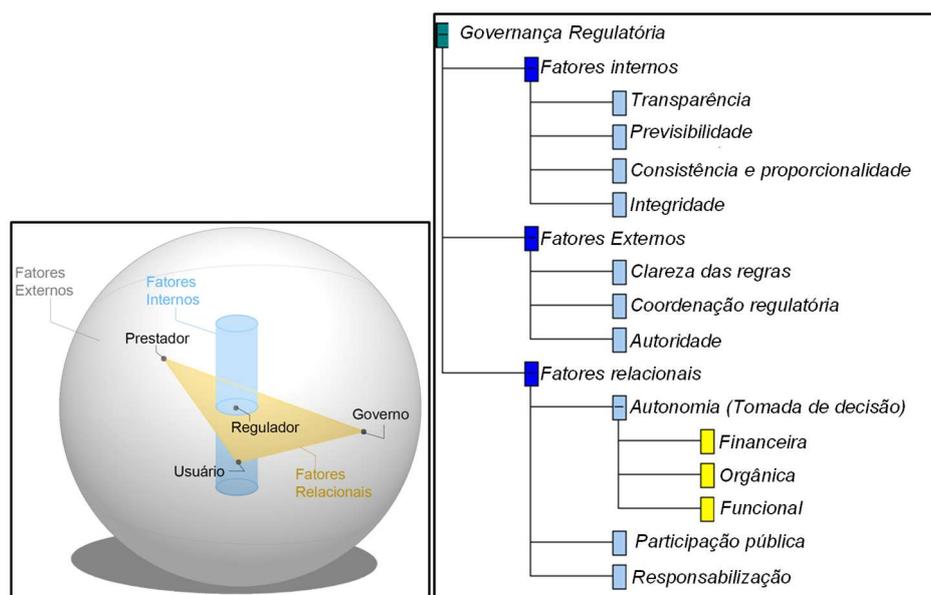


Figura 3 – Dimensões e critérios de governança regulatória

o) *The evaluation of regulatory agencies*²⁸

Este artigo apresenta um levantamento e uma visão geral da avaliação da regulação dos serviços de infraestrutura e das agências reguladoras. Abrange o desenvolvimento de avaliações *ex ante* e *ex post* baseadas em análises de custo-benefício e a aplicação desses métodos à regulação no Reino Unido, na União Europeia e nos EUA. O autor comenta sobre o papel da avaliação tanto para estabelecer a responsabilidade dos arranjos regulatórios, quanto para fornecer um processo pelo qual as agências reguladoras, e outros *stakeholders*, possam aprender sistematicamente com a experiência. O autor conclui que, na prática, as avaliações *ex post* são sempre consideravelmente reforçadas pela existência de uma avaliação de opção *ex ante*, como uma avaliação de impacto regulamentar ou semelhante.

p) *Seven elements affecting governance and performance in the water sector*²⁹

Este artigo identifica sete elementos capazes de determinar a eficácia com que um sistema regulatório responde aos desafios, respectivamente: instituições, interesses (*stakeholders*), informação, incentivos, ideias, ideais (prioridades colocadas nos objetivos) e indivíduos (liderança). Os sete elementos inter-

²⁸ Stern, J. (2010). *The evaluation of regulatory agencies*. In: Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, UK.

²⁹ Berg, S. (2016). *Seven elements affecting governance and performance in the water sector*. *Utilities Policy*, vol. 43, Elsevier.

relacionados podem afetar e ser afetados pela governança regulatória. Estes conceitos são importantes, aparecendo, em variados formatos, na literatura e na maioria dos modelos que tentam identificar características (ou princípios) de governança que afetam o desempenho dos setores de água. O autor refere, como exemplo, a previsibilidade e a transparência, como sendo dois elementos que carecem de melhorias em muitas jurisdições regulatórias. Adicionalmente, neste estudo é mencionado que além da importância que se dá às temáticas da governança regulatória e à substância regulatória, também se deveriam desenvolver estudos sobre o papel dos indivíduos e o estilo que eles conferem aos processos e à substância regulatória.

6. PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2012), é uma boa prática:

Respeitar os princípios de um governo aberto, **incluindo transparência e participação no processo regulatório para garantir que a regulação sirva ao interesse público e para que seja informado das necessidades legítimas dos interessados e das partes afetadas pela regulação**. Isto inclui a oferta de canais efetivos (incluindo online), para que o público possa contribuir para o processo de preparação de propostas regulatórias e para a qualidade da análise técnica. Os governos devem assegurar que regulações sejam compreensíveis e claras e que as partes possam facilmente compreender seus direitos e obrigações.

Nesse sentido, no intuito de engajar os atores afetados e promover um processo colaborativo de construção da presente AIR com a sociedade, foi realizada a tomada de subsídios nº 03/2022, no período entre 26/12/2022 e 24/02/2023, por meio do Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA, com o objetivo de colher percepções, entendimentos e sugestões como subsídios à elaboração da NR.

Os resultados indicaram a confirmação do problema regulatório proposto pela ANA pelos participantes da referida consulta externa, a partir da qual foram contabilizadas o total de 87 contribuições.

Conforme pode-se observar das Figuras 4 e 5, as contribuições tiveram excelente abrangência, com participação de quase todas as unidades da federação. Apenas 5 unidades federativas não participaram, que são: Acre, Roraima, Amapá, Piauí e Pernambuco.

Com relação à participação dos setores sociais, e tal como se pode observar na Figura 5, verificou-se a multiplicidade destes, mas sem predominância significativa de algum específico. Os prestadores de serviços de saneamento básico foram os que mais contribuíram para as respostas do formulário (21%), seguido pelas ERIs (16%) e Universidades (16%).



Informação sobre a UF da sede da instituição/entidade que representa. Ou a UF da residência, caso pessoa física.

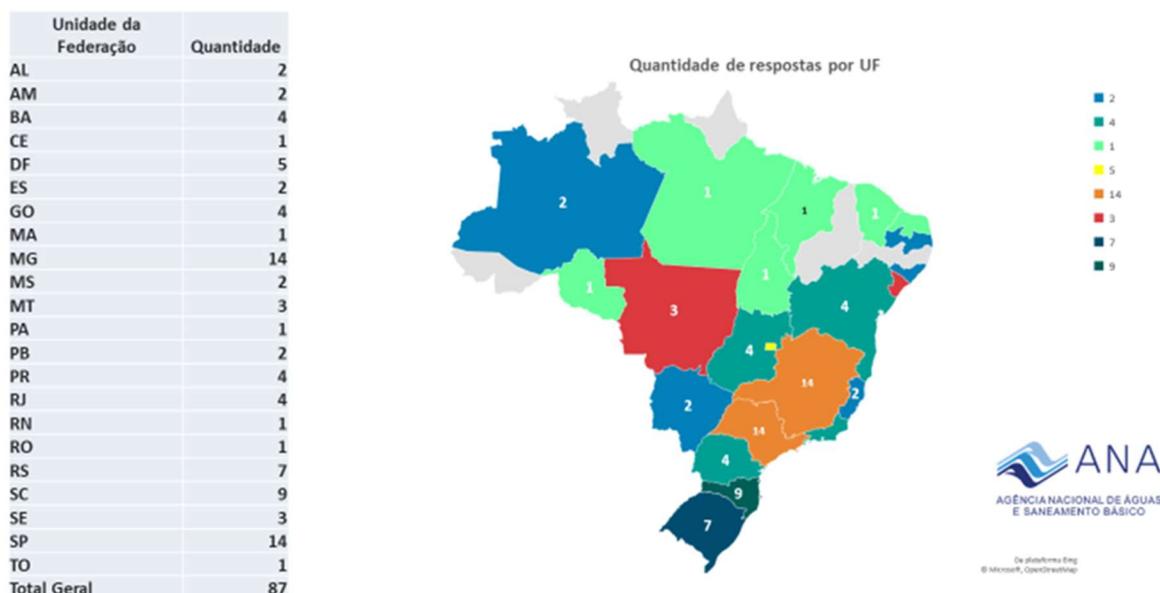


Figura 4 – Contribuições por unidade federativa

4. O respondente pertence a qual segmento?

Setor	Quantidade	%
Academia	14	16%
Associação técnica	1	1%
Entidade Reguladora Infranacional (ERI) e suas associações	14	16%
Governo, exceto titulares dos serviços de saneamento básico	13	15%
Instituição financiadora	1	1%
Outro	10	11%
Pessoa física	7	8%
Prestador privado de serviço de saneamento básico e suas associações	1	1%
Prestador público de serviço de saneamento básico e suas associações	18	21%
Titular dos serviços de saneamento básico	8	9%
Total Geral	87	100%

Figura 5 – Contribuições por setor social

Tais contribuições foram fundamentais na validação do problema regulatório, assim como na definição da abrangência e do conteúdo do ato regulatório em si, na medida em que, conforme o Quadro 5 todos os critérios formulados e submetidos, associados aos princípios de *accountability*, transparência, independência decisória e autonomia, tiveram ampla aceitação.

Quadro 5 – Percentual de aceitação dos critérios por princípio

Princípio	Quant. Requisitos	Nº	Requisitos	% SIM
Accountability	6	1	Conselho Consultivo	82
		2	Ouvidoria (externa)	85
		3	Auditoria interna	82
		4	Audiência pública (procedimentos)	91
		5	Procedimentos de apelação	79
		6	Publicação de relatórios (obrigatoriedade)	93
Transparência	7	7	Regras sobre prazos	85
		8	Audiências/consultas públicas (realização)	94
		9	Canais de comunicação	97
		10	Justificação das decisões regulatórias	89
		11	Justificativa por escrito	77
		12	Publicação de atos e atas	97
		13	Publicação de Agenda Regulatória	92
Independência Decisória	7	14	Estrutura de direção das agências	87
		15	Estabilidade/mandatos	87
		16	Remoção de dirigente	84
		17	Escolha/ seleção de dirigente	67
		18	Última instância de recurso	80
		19	Quarentena do quadro diretivo	80
		20	Vedação à recondução dos dirigentes	76
Autonomia	3	21	Natureza institucional sem subordinação hierárquica	78
		22	Orçamento próprio	91
		23	Quadro de pessoal próprio	77
Total	23		Média SIM	86

Verifica-se do Quadro 5 que a média de aceitação dos 23 critérios foi de 86%, sendo que, o critério com menor aceitação, “escolha de dirigentes com participação do legislativo”, ainda teve um percentual alto de aceitação, de 67%. Isso representa uma boa aceitação da norma pelos respondentes em todos os critérios propostos.

Quanto ao prazo para aplicação de cada critério, verifica-se na Figura 6 que, dos 23 critérios formulados, apenas em 5 dos critérios indicados a maioria dos respondentes referiu a não necessidade de aplicação imediata do critério. São eles: (i) Conselho consultivo; (ii) Ouvidoria externa; (iii) Auditoria interna; (iv) Publicação de relatórios; (v) Regras sobre prazos.



Tomada de Subsídio 03/2022

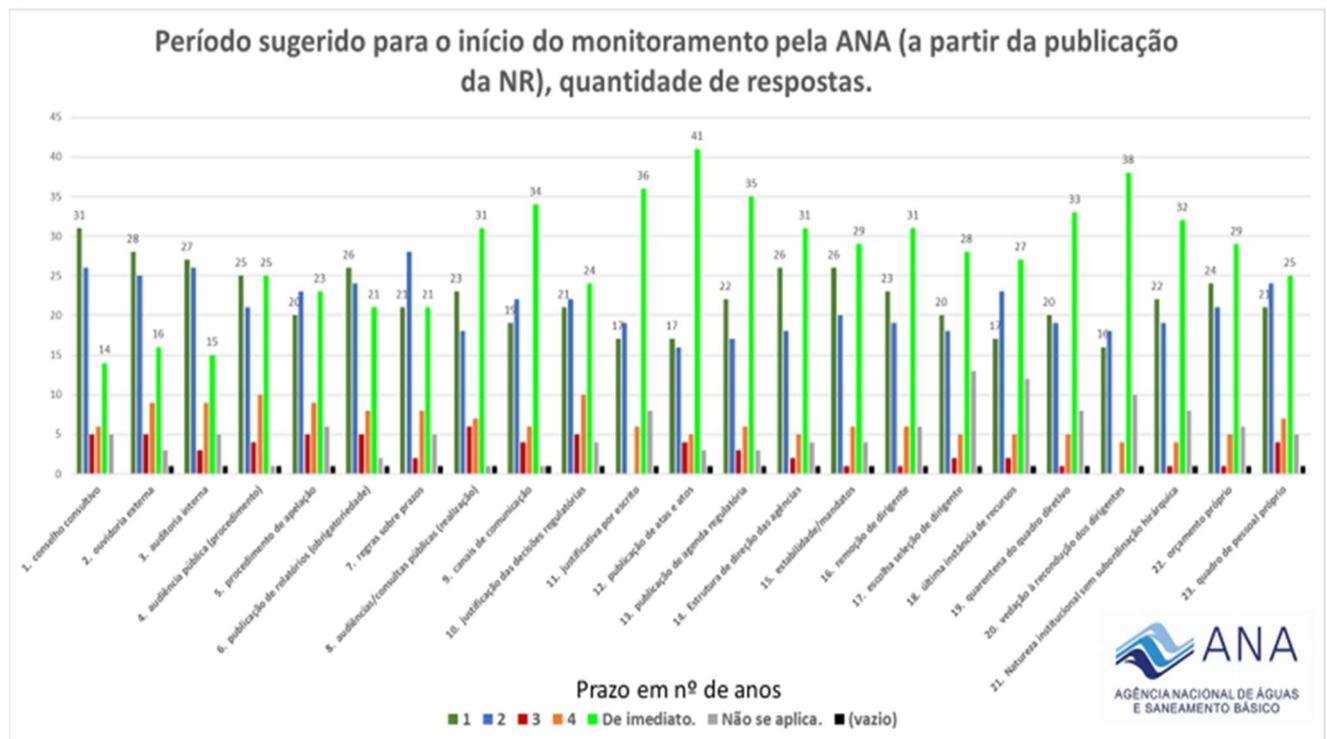


Figura 6 – Quantidade de respostas discriminada nos diferentes prazos para aplicação do critério

A Nota Técnica nº 02/2023/COGER/SSB (documento 02500.044037/2023), integra o Anexo I e apresenta a análise das contribuições recebidas, disponibilizadas no Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA.

Por fim, importa registrar que, embora que não se configure um processo de participação social propriamente dito, também foi realizada uma Consulta Interna sob numeração 07/2023, no período de 09 a 16/08/20223, voltada exclusivamente para os servidores da ANA. Foram recebidas 33 contribuições via sistema de participação social da ANA. O link para a Consulta Interna nº 07/2023 é: <https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/145>.



7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Para a construção das possíveis alternativas ao enfrentamento do problema regulatório que foi descrito da seguinte forma: “Atendimento parcial dos princípios, práticas e políticas de governança pelas ERIS que atuam em saneamento básico”, considerou-se na análise a não ação e também as alternativas em que haveria a ação regulatória da ANA.

Nesse sentido, esta abordagem está alinhada ao inciso VI do Art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, em que a AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas.

Com base nos conteúdos trazidos pelo Decreto, a primeira alternativa é a de não ação, isto é, manter a situação atual sem qualquer intervenção regulatória. No entanto, a alternativa “nada a fazer” ou de “manter a situação atual” não foi considerada viável uma vez que a necessidade de regulamentação da matéria foi estabelecida em lei. Além disso, há consenso entre os atores do setor, incluindo das ERIs, que a não regulamentação influencia negativamente a qualidade da regulação dos serviços de saneamento como um todo.

A complexidade do problema a ser atacado, que envolve uma gama multifacetada de causas, associado aos diferentes graus de maturidade da governança das ERIs, indicaram a possibilidade de considerar na elaboração da Norma de abordagens mais baseadas em comando e controle e de regulação por exposição.

Na primeira abordagem, que pressupõe o estabelecimento de obrigações (fazer e não fazer) em caso de não atendimento, seria relevante, uma vez que se constatou que existe uma grande quantidade de ERIs que não alcançam patamares basilares de governança. Para esses, seria necessário estabelecer um conjunto mínimo de requisitos para que as entidades fossem consideradas aptas à atividade regulatória.

Assim, a partir da análise da legislação correlata, do estudo de boas práticas nacionais e internacionais e das pesquisas de instituições associativas, como a ABAR, e outros estudos que investigam o tema, como o Regulasan, do Ministério das Cidades, estabeleceu-se um rol de requisitos mínimos que deveriam ser observados pelas ERIs para assegurar patamares basilares de governança, quais sejam:

- i. existência de instâncias colegiadas de tomadas de decisões regulatórias, bem como de regras para o exercício do mandato;
- ii. sustentabilidade financeira da regulação e transparência das taxas regulatórias;
- iii. existência de quadros próprios para a atividade regulatória;
- iv. estabelecimento de processos participativos antes da tomada de decisão;
- v. transparência da atuação regulatória, que inclui, ao menos a: a) divulgação das pautas e atas das reuniões do colegiado; b) fundamentação das decisões do colegiado; c) publicação de relatórios finalísticos e instrumentos de gestão;
- vi. existência de mecanismos de controle como ouvidoria e conselho consultivo; e
- vii. instituição de instrumentos de planejamento e práticas regulatórias adequadas.

Entretanto, o comando e controle adotado exclusivamente poderia apresentar limitações, uma vez que poderia não gerar incentivos para o cumprimento voluntário dos requisitos postos pela regulação. Isso

aconteceria especialmente em ERIs que já tivessem requisitos mínimos de governança e não teriam, portanto, incentivos para melhorar suas práticas. Além disso, se adotadas exclusivamente poderiam gerar outros diversos problemas, com um normativo demasiadamente prescritivo, baixa efetividade e elevado volume de litígios e de custos administrativos de monitoramento e implementação. Há de se considerar também que as repercussões poderiam ser excessivamente pesadas, tanto para o regulador, como para o regulado, e recairiam especialmente para os municípios que teriam restringidos o acesso aos recursos públicos para investimentos em saneamento.

Já a regulação por exposição apresentaria, como vantagem, a possibilidade de aumentar a transparência e o controle social a partir da publicidade dos resultados do desempenho dos reguladores e da possibilidade de comparação entre entidades. A partir da definição de um escopo ampliado de diretrizes de governança, e com o estabelecimento de parâmetros objetivos em metodologia desenvolvida para este fim, avanços significativos poderiam ser alcançados em termos de aumento de incentivos para adesão à NR, uma vez que essa estratégia pressupõe, também, a divulgação das boas práticas já desenvolvidas pelas ERIs.

Com esta abordagem, são gerados incentivos significativos para as ERIs melhorarem a sua governança ao longo do tempo, procurando ficar bem pontuadas e com uma boa exposição publicamente. Acresce-se ainda que os restantes atores do setor quando confrontados com desempenhos ou pontuações, neste caso, relativas à governança das ERIs, irão pressionar estas entidades para que melhorem a sua imagem (desempenho) no futuro.

A regulação por exposição é também menos intrusiva e autoritária, o que para além de gerar menos tensões e conflitos, possui menores custos de transação. É, ainda, de mais fácil adesão voluntária por parte das ERIs podendo inclusive exceder o escopo pretendido, por exemplo, ampliando as diretrizes de governança.

Além disso, a realização de diagnóstico global da governança também serviria de linha de base para identificação do estágio de implementação de práticas de governança e monitoramento dos avanços de forma objetiva e sistemática, posteriormente.

Outrossim, na visão da regulação responsiva defendida por Ayres e Braithwaite (1992), o ideal é incentivar e premiar aqueles entes que possuem comportamento colaborativo e penalizar aqueles que, por sua escolha, não adotam o comportamento adequado. Na teoria da regulação responsiva, é possível aliar diferentes modelos de regulação dentro do mesmo contexto. Assim sendo, ideou-se uma alternativa de solução (alternativa 5, como mostraremos mais adiante) em que a regulação por regulação por incentivo co-existe com a regulação por exposição.

Adicionalmente, ao longo da construção das alternativas, observou-se a necessidade de incorporar as seguintes premissas:

- i. A definição de requisitos mínimos deveria ser abrangente o suficiente para considerar as várias dimensões do problema, capaz de gerar resultados imediatos, mas não deveria restringir sobremaneira o acesso aos recursos públicos pelos municípios, o que prejudicaria o alcance da universalização nos prazos legais estabelecidos;
- ii. A exigência do atendimento aos requisitos mínimos deveria ser escalonada ao longo do tempo, de modo a possibilitar a internalização gradativa pelas ERIs, considerando o contexto atual existente no qual estas possuem diferentes estágios de maturidade em governança;
- iii. Os requisitos mínimos deveriam ser claros, objetivos e comprováveis por meio do envio de documentação e/ou links com endereço eletrônico;

- iv. As diretrizes contidas na Lei nº 13.848/2019, que trata da gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras federais, e na Lei Nº 11.445/07, relativa ao Marco Legal do Saneamento, alicerçaram a elaboração de todas as alternativas; e
- v. Na análise multicritérios, restou pontuado que a alternativa selecionada deveria possibilitar a maior eficácia no alcance dos objetivos de governança regulatória das ERIs e maximizar a segurança jurídica para o setor.

A divisão proposta no âmbito do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira - QualiReg serviu de inspiração para a organização dos conteúdos da NR, ajustando as dimensões originais do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), para as que seguem: i) competências e ambiente institucional; ii) autonomia decisória e tecnicidade; iii) autonomia administrativa, orçamentária e financeira; iv) transparência e participação; v) mecanismos de controle, integridade e gestão de riscos; e vi) planejamento, práticas e instrumentos regulatórios;

Como resultado, foram consideradas as seguintes alternativas para o enfrentamento do problema regulatório:

Alternativa 1 (A1): manter a situação atual (nada a fazer)

A alternativa 1 considera a manutenção do quadro atual no país, em que não há referencial único e organizado para orientar ações e práticas de governança para as ERIs.

Alternativa 2 (A2): NR não prescritiva contendo diretrizes gerais de governança.

A alternativa 2 possui caráter predominantemente orientativo e não prescritivo, viabilizada por meio de publicação de guias, manuais ou publicações afins. Para comprovação da observância, a ANA solicitaria autodeclaração de cumprimento da ERI.

Alternativa 3 (A3): NR com avaliação da governança das ERIs por sistema de pontos (regulação por exposição).

A alternativa 3 contempla a elaboração de normativo com estratégia de regulação por exposição, exclusivamente. Pressupõe a definição de diretrizes e boas práticas relacionadas à governança, sem, no entanto, exigir o cumprimento e a comprovação de atendimento a requisitos mínimos, nem temporalidade. Implica no desenvolvimento de metodologia padronizada para pontuação e avaliação que resultaria em um índice, por exemplo, aos moldes do I-CIR, citado anteriormente.

Para comprovação de observância, estabelece-se um mínimo de pontos, sem definição de requisitos mínimos. Tal alternativa não envolve a definição de prazos para atendimento das diretrizes estabelecidas.

Alternativa 4 (A4): NR com o estabelecimento de requisitos mínimos a serem observados pelas ERIs, com a definição de temporalidade para atendimento.

A alternativa 4 contempla o estabelecimento de um rol de requisitos mínimos de governança a serem atendidos pelas ERIs exclusivamente, com prazos de implementação gradativa (de 1 a 4 anos).

Para comprovação de observância, ANA estabelece documentação que comprova o atendimento aos requisitos mínimos.



Alternativa 5 (A5): 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.

A alternativa 5 é resultante de uma combinação das Alternativas 3 e 4, com adaptações. Pressupõe uma alternativa híbrida, que reúne tanto a definição de diretrizes relacionadas à governança que baseiam um sistema de avaliação, como o estabelecimento de requisitos mínimos, com prazo de implementação gradativa (de 1 a 4 anos).

Para comprovação de observância, ANA estabelece documentação que comprova o atendimento aos requisitos mínimos anualmente. Adicionalmente, em instrução normativa posterior, define-se metodologia de avaliação baseada no cumprimento das demais diretrizes estabelecidas no normativo.

Alternativa 6 (A6): NR com o estabelecimento de extensa relação de requisitos relacionados à governança, incluindo a definição de temporalidade para atendimento pelas ERIs.

A alternativa 6 pressupõe o estabelecimento de lista ampliada de diretrizes relacionadas à governança como itens de cumprimento obrigatório pelas ERIs e verificação periódica pela ANA, com demonstração de atendimento. Seria, dentre as alternativas anteriores, a mais restritiva e impositiva.

Para comprovação de observância, ANA estabelece documentação que comprova o atendimento aos requisitos.

Importa destacar ainda que foram analisadas e descartadas as seguintes alternativas:

Alternativa descartada 1: NR com diretrizes, princípios e boas práticas e definição/observância de requisitos mínimos (binário), sem definição de temporalidade para atendimento.

Alternativa descartada 2: NR com diretrizes, princípios, boas práticas, critérios de avaliação pontuados por faixas, com definição de pesos diferenciados para os requisitos mínimos e SEM definição de temporalidade para atendimento dos requisitos mínimos.

Alternativa Descartada 3: NR com diretrizes, princípios, boas práticas, critérios de avaliação pontuados por faixas, com definição de pesos diferenciados para os requisitos mínimos e SEM definição de temporalidade para atendimento dos requisitos mínimos.

A motivação para o descarte da Alternativa Descartada 1 ocorreu principalmente por se concluir que seria incoerente a exigência do atendimento de um rol de requisitos mínimos sem o estabelecimento de prazos para o atendimento.

O descarte das demais alternativas resultou principalmente do aumento da complexidade metodológica em se definir pesos diferenciados para os requisitos de governança estabelecidos. Outrossim, muito embora soluções não normativas, tal como a publicação de uma cartilha de governança de uso voluntário ou campanhas de sensibilização também sejam possíveis, o uso isolado dessas iniciativas foram descartadas uma vez que a Lei nº 9.984/2000 exige a edição de uma norma de referência.

8. POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS

Este capítulo apresenta os possíveis impactos das alternativas ao enfrentamento do problema regulatório.



Alternativa 1 (A1): manter a situação atual (inação)

Nesta alternativa, os impactos (efeitos) estão relacionados às consequências apontadas anteriormente da árvore de problema. O Quadro 6 apresenta os principais atores e impactos mapeados para esta alternativa.

Quadro 6 – Principais atores e impactos em manter a situação atual

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
ANA	<ul style="list-style-type: none">• Ausência de custos com elaboração, implementação e monitoramento da NR.	Riscos de questionamentos pelos órgãos de controle externo pela inobservância de suas obrigações legais.
Entidade reguladora infranacional	<ul style="list-style-type: none">• Ausência de custos para a adaptação de seus normativos e procedimentos atuais sobre governança.	<ul style="list-style-type: none">• Sem melhorias significativas no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) que atuam no setor saneamento básico
Titular	<ul style="list-style-type: none">• Custos reduzidos com implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias;• Manutenção da liberdade de definir como entender a governança da ERI com um maior controle político da atividade regulatória	<ul style="list-style-type: none">• Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo;• Insegurança jurídica para a realização de investimentos públicos e privados no setor de saneamento;• Aumento do risco de captura dos agentes públicos, políticos e privados;• Interferência política nas decisões regulatórias;• Ausência ou pouca autonomia orçamentária, financeira, administrativa ou decisória;• Poucos mecanismos de controle social e transparência;• Ausência de instrumental normativo para a efetiva regulação e fiscalização dos serviços,• Poucos mecanismos de gestão de riscos organizacionais;• Decisões tomadas sem Análise de Impacto Regulatório (AIR) ou sem avaliação da política como a Análise de Resultado Regulatório (ARR);• Ausência de estímulo à melhoria de governança das entidades reguladoras;• Baixo incentivo a capacitação dos servidores.
Prestador de serviços	<ul style="list-style-type: none">• Custos reduzidos com medidas resultantes de processos de regulação e fiscalização.	<ul style="list-style-type: none">• Ambiente político-institucional indefinido e pouco colaborativo;• Insegurança jurídica para a realização de investimentos públicos e privados no setor de saneamento;• Insustentabilidade econômico-financeira para a execução de projetos de saneamento e para o atingimento da universalização do acesso aos serviços de saneamento;• Conflito de interesses entre formuladores, prestadores e reguladores;• Regras regulatórias frágeis e instáveis;• Interferência política nas decisões regulatórias.

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> • Redução do número de contratos executados com recursos e financiamentos oriundos da União; • Inexistência de incentivos para melhorias da prestação dos serviços; • Ausência de regulação clara para segurança e atratividade do setor; • Risco de paralisação de obras e serviços pelos órgãos de controle da administração pública; • Insegurança jurídica ocasionada pela ausência de normas ou normas deficientes, ou ainda sobreposição de atribuições entre reguladores ou titulares; • Incertezas com respeito ao retorno do capital investido ou recebimento do lucro.
<p>Usuário dos serviços/Sociedade</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menor valor de tarifa de serviços; • Menor valor de carga tributária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa qualidade dos serviços de saneamento básico; • Baixa eficiência e efetividade na prestação dos serviços; • Custos elevados; • Falhas na fiscalização de serviços prestados; • Insustentabilidade econômico-financeira; • Impactos tarifários negativos para a população (tarifas elevadas e/ou insuficientes para a universalização); • Baixo nível de transparência, controle social, participação social e responsabilização (accountability); • Insegurança jurídica para a realização de investimentos públicos e privados; • Aumento do risco de captura dos agentes públicos, políticos e privados; • Interferência política nas decisões regulatórias.

Alternativa 2 (A2): A alternativa 2 possui caráter predominantemente orientativo e não prescritivo, viabilizada por meio de publicação de guias, manuais ou publicações afins. Para comprovação da observância, a ANA solicitará autodeclaração de cumprimento da ERI.

O Quadro 7 apresenta os principais atores e impactos mapeados para esta alternativa.

Quadro 7 – Atores e impactos decorrentes da implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs, considerando a adoção da Alternativa 2

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
ANA	Impacto modesto nos: <ul style="list-style-type: none"> • Custos para elaboração, implementação e monitoramento da NR. 	Impacto modesto nos: <ul style="list-style-type: none"> • Custos com as atividades de comprovação da observância da norma, mediante autodeclaração das ERIs.
Entidade reguladora infranacional	Impacto modesto no(a): <ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da autonomia administrativa, decisória e financeira das ERIs; • Melhoria na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias; • Melhoria na redução da sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos) • Aumento da segurança jurídica; • Redução na interferência política nas decisões regulatórias; • Aumento da transparência e do controle social. 	Impacto modesto nos: <ul style="list-style-type: none"> • Custos de implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs que atuam no setor saneamento básico; • Reduzidos custos com infraestrutura e logística; • Custos com edição de normas infralegais complementares e manuais; • Custos com pessoal (contratação, capacitação e desenvolvimento); • Custos com desenvolvimento e melhoria de processos; • Custos com tecnologia da informação; • Custos com infraestrutura e logística.
Titular	Impacto modesto no(a): <ul style="list-style-type: none"> • Redução nos custos (economia) com gestão e fiscalização de contratos; • Aumento da segurança jurídica; • Redução de custos regulatórios; • Incremento no acesso ao repasse de recursos da União. 	Impacto modesto nos: <ul style="list-style-type: none"> • Custos decorrentes das ações necessárias ao apoio e fortalecimento institucional e técnico das ERIs.
Prestador de serviços	Impacto modesto no(a): <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da segurança jurídica (maior atratividade de investimentos públicos e privados); • Aumento no número de contratos executados com recursos e financiamentos oriundos da União; • Redução no risco de paralisação de obras e serviços pelos órgãos de controle da administração pública. 	-

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da incerteza com relação ao retorno do capital investido ou recebimento do lucro; • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços; • Reduções dos custos na contratação da prestação dos serviços; • Aumento na oportunidade de negócios. • Melhoria no ambiente político institucional. 	
Usuários dos serviços/Sociedade	<p>Impacto modesto no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Melhoria nos níveis de transparência, controle social e responsabilização (<i>accountability</i>). 	<p>Impacto modesto no:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento nos tributos, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Aumento nas tarifas dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs.

O Quadro 8 apresenta os atores e impactos mapeados desta alternativa.

Quadro 8 – Atores e impactos decorrentes da implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs, considerando a adoção da Alternativa 3

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
ANA	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos para elaboração, implementação e monitoramento da NR. 	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos com as atividades de comprovação da observância da norma, mediante autodeclaração das ERIs.
Entidade reguladora infranacional	<p>Impacto modesto no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da autonomia administrativa, decisória e financeira das ERIs; • Melhoria na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias; • Melhoria na redução da sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos); • Aumento da segurança jurídica; • Redução na interferência política nas decisões regulatórias; • Aumento da transparência e do controle social. 	<p>Impacto modesto nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos de implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs que atuam no setor saneamento básico • Reduzidos custos com infraestrutura e logística; • Custos com edição de normas infralegais complementares e manuais; • Custos com pessoal (contratação, capacitação e desenvolvimento); • Custos com desenvolvimento e melhoria de processos; • Custos com tecnologia da informação; • Custos com infraestrutura e logística.
Titular	<p>Impacto modesto no(a):</p>	<p>Impacto modesto nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> • Redução nos custos (economia) com gestão e fiscalização de contratos; • Aumento da segurança jurídica; • Redução de custos regulatórios; • Incremento no acesso ao repasse de recursos da União. 	<ul style="list-style-type: none"> • Custos decorrentes das ações necessárias ao apoio e fortalecimento institucional e técnico das ERIs.
Prestador de serviços	<p>Impacto modesto no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da segurança jurídica (maior atratividade de investimentos públicos e privados); • Aumento no número de contratos executados com recursos e financiamentos oriundos da União; • Redução no risco de paralisação de obras e serviços pelos órgãos de controle da administração pública. • Redução da incerteza com relação ao retorno do capital investido ou recebimento do lucro; • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços; • Reduções dos custos na contratação da prestação dos serviços; • Aumento na oportunidade de negócios; • Melhoria no ambiente político institucional. 	-
Usuários dos serviços/Sociedade	<p>Impacto modesto no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Melhoria nos níveis de transparência, controle social e responsabilização (<i>accountability</i>). 	<p>Impacto modesto no:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento nos tributos, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Aumento nas tarifas dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs.

Alternativa 4 (A4): NR com o estabelecimento de requisitos mínimos a serem observados pelas ERIs, com a definição de temporalidade para atendimento.

O Quadro 9 apresenta os atores e impactos mapeados desta alternativa.

Quadro 9 – Atores e impactos decorrentes da implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs, considerando a adoção da Alternativa 4

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
ANA	<p>Impacto modesto nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos para elaboração, implementação e monitoramento da NR. 	<p>Impacto modesto nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos com as atividades de comprovação da observância da norma, mediante autodeclaração das ERIs.

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
Entidade reguladora infranacional	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Melhoria da autonomia administrativa, decisória e financeira das ERIs; Melhoria na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias; Melhoria na redução da sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos) Aumento da segurança jurídica; Redução na interferência política nas decisões regulatórias; Aumento da transparência e do controle social. 	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Custos de implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs que atuam no setor saneamento básico Reduzidos custos com infraestrutura e logística; Custos com edição de normas infralegais complementares e manuais; Custos com pessoal (contratação, capacitação e desenvolvimento); Custos com desenvolvimento e melhoria de processos; Custos com tecnologia da informação; Custos com infraestrutura e logística.
Titular	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Redução nos custos (economia) com gestão e fiscalização de contratos; Aumento da segurança jurídica; Redução de custos regulatórios; Incremento no acesso ao repasse de recursos da União. 	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Custos decorrentes das ações necessárias ao apoio e fortalecimento institucional e técnico das ERIs.
Prestador de serviços	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumento da segurança jurídica (maior atratividade de investimentos públicos e privados); Aumento no número de contratos executados com recursos e financiamentos oriundos da União; Redução no risco de paralisação de obras e serviços pelos órgãos de controle da administração pública. Redução da incerteza com relação ao retorno do capital investido ou recebimento do lucro; Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços; Reduções dos custos na contratação da prestação dos serviços; Aumento na oportunidade de negócios. Melhoria no ambiente político institucional. 	-
Usuários dos serviços/Sociedade	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; 	<p>Impacto intermediário no:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumento nos tributos, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs;

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> Melhoria nos níveis de transparência, controle social e responsabilização (<i>accountability</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento nas tarifas dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs.

Alternativa 5 (A5): 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.

O Quadro 10 apresenta os principais atores e impactos mapeados desta alternativa.

Quadro 10 – Atores e impactos decorrentes da implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs, considerando a a Alternativa 5

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
ANA	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Custos para elaboração, implementação e monitoramento da NR. 	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Custos com as atividades de comprovação da observância da norma, mediante autodeclaração das ERIs.
Entidade reguladora infranacional	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Melhoria da autonomia administrativa, decisória e financeira das ERIs; Melhoria na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias; Melhoria na redução da sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos) Aumento da segurança jurídica; Redução na interferência política nas decisões regulatórias; Aumento da transparência e do controle social. 	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Custos de implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs que atuam no setor saneamento básico Reduzidos custos com infraestrutura e logística; Custos com edição de normas infralegais complementares e manuais; Custos com pessoal (contratação, capacitação e desenvolvimento); Custos com desenvolvimento e melhoria de processos; Custos com tecnologia da informação; Custos com infraestrutura e logística.
Titular	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Redução nos custos (economia) com gestão e fiscalização de contratos; Aumento da segurança jurídica; Redução de custos regulatórios; Incremento no acesso ao repasse de recursos da União. 	<p>Impacto intermediário nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Custos decorrentes das ações necessárias ao apoio e fortalecimento institucional e técnico das ERIs.
Prestador de serviços	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumento da segurança jurídica (maior atratividade de investimentos públicos e privados); 	-

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento no número de contratos executados com recursos e financiamentos oriundos da União; • Redução no risco de paralisação de obras e serviços pelos órgãos de controle da administração pública. • Redução da incerteza com relação ao retorno do capital investido ou recebimento do lucro; • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços; • Reduções dos custos na contratação da prestação dos serviços; • Aumento na oportunidade de negócios. • Melhoria no ambiente político institucional. 	
Usuários dos serviços/Sociedade	<p>Impacto intermediário no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Melhoria nos níveis de transparência, controle social e responsabilização (<i>accountability</i>). 	<p>Impacto intermediário no:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento nos tributos, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Aumento nas tarifas dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs.

Alternativa 6 (A6): NR com o estabelecimento de extensa relação de requisitos relacionados à governança, incluindo a definição de temporalidade para atendimento pelas ERIs.

O Quadro 11 apresenta os atores e impactos mapeados desta alternativa.

Quadro 11 – Atores e impactos decorrentes da implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs, considerando a adoção da Alternativa 3

Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
ANA	<p>Impacto elevado nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos para elaboração, implementação e monitoramento da NR. 	<p>Impacto elevado nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos com as atividades de comprovação da observância da norma, mediante autodeclaração das ERIs.
Entidade reguladora infranacional	<p>Impacto elevado no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da autonomia administrativa, decisória e financeira das ERIs; • Melhoria na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias; • Melhoria na redução da sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos); 	<p>Impacto elevado nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos de implementação de melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs que atuam no setor saneamento básico • Reduzidos custos com infraestrutura e logística; • Custos com edição de normas infralegais complementares e manuais;



Ator	Impactos Positivos	Impactos Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da segurança jurídica; • Redução na interferência política nas decisões regulatórias; • Aumento da transparência e do controle social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Custos com pessoal (contratação, capacitação e desenvolvimento); • Custos com desenvolvimento e melhoria de processos; • Custos com tecnologia da informação; • Custos com infraestrutura e logística.
Titular	<p>Impacto elevado no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redução nos custos (economia) com gestão e fiscalização de contratos; • Aumento da segurança jurídica; • Redução de custos regulatórios; • Incremento no acesso ao repasse de recursos da União. 	<p>Impacto elevado nos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custos decorrentes das ações necessárias ao apoio e fortalecimento institucional e técnico das ERIs.
Prestador de serviços	<p>Impacto elevado no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da segurança jurídica (maior atratividade de investimentos públicos e privados); • Aumento no número de contratos executados com recursos e financiamentos oriundos da União; • Redução no risco de paralisação de obras e serviços pelos órgãos de controle da administração pública. • Redução da incerteza com relação ao retorno do capital investido ou recebimento do lucro; • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços; • Reduções dos custos na contratação da prestação dos serviços; • Aumento na oportunidade de negócios. • Melhoria no ambiente político institucional. 	-
Usuários dos serviços/Sociedade	<p>Impacto elevado no(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da eficiência e qualidade na prestação dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Melhoria nos níveis de transparência, controle social e responsabilização (<i>accountability</i>). 	<p>Impacto elevado no:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento nos tributos, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança regulatória pelas ERIs; • Baixa disponibilidade para pagar pelos serviços; • Elevada inadimplência; • Falta de conexão às redes de saneamento; • Possível aumento nas tarifas dos serviços, resultante das melhorias no atendimento dos princípios de governança pelas ERIs.

9. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS

Definidas as alternativas para o enfrentamento do problema regulatório, foi realizada análise comparativa entre alternativas, por meio do método de análise multicritério, conforme previsto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, o qual permite comparar os desempenhos das diferentes alternativas ante critérios diversos relevantes para a tomada de decisão.

9.1 Análise multicritério

Atualmente, existem diversos métodos de análise multicritério. Para esta AIR, optou-se pelo Processo Analítico Hierárquico (*Analytic Hierarchy Process – AHP*), pois tem sido um dos métodos utilizados nas AIRs³⁰ elaboradas pelas Agências Reguladoras Federais Brasileiras e um dos mais utilizados no Brasil para esta finalidade.

Esta análise multicritério foi realizada com a mentoria da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG), utilizando-se o software gratuito Superdecisions³¹. Os critérios adotados e os resultados da aplicação do método AHP estão detalhados nos tópicos seguintes.

9.2 Definição dos critérios e respectivos pesos

A primeira etapa da análise multicritério é a escolha dos critérios, que representam os fatores importantes para a tomada de decisão. Nesta etapa, foi realizado um *brainstorming* seguido de discussão da equipe técnica para a seleção dos critérios considerados relevantes para o tema em questão. Os critérios selecionados para a análise foram: eficácia no alcance dos objetivos de governança; segurança jurídica; controle social e custo de implementação, conforme detalhados no Quadro 12.

Quadro 12 – Problema de decisão: Selecionar uma alternativa (ação regulatória) que:

Objetivo	Critério	Descrição
Maximizar segurança jurídica	Segurança jurídica (C1)	O ato regulatório deverá reduzir a sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos), contribuindo para o alcance da segurança jurídica regulatória, a partir da incorporação das diretrizes/requisitos de governança pelas ERIs. Quanto maior a segurança jurídica, melhor será a alternativa.
Maximizar a eficácia no alcance dos objetivos de governança regulatória da ERI	Eficácia no alcance dos objetivos de governança (C2)	A NR deverá buscar garantir a eficácia no alcance dos objetivos de governança regulatória no âmbito institucional da ERI. Quanto maior a adesão de ERIs por meio da incorporação das boas práticas regulatórias, processos e de metodologias de apoio à decisão, maior será a eficácia e melhor será a alternativa.
Maximizar o controle social sobre as ERIs	Controle social (C3)	O ato regulatório deve favorecer a incorporação pelas ERIs de instrumentos de participação públicos (consultas públicas, audiências públicas, consultas, tomadas de subsídios). Quanto maior o controle social, melhor será a alternativa.
Minimizar custos de implementação dos requisitos pelas ERIs	Custo de implementação (C4)	O ato regulatório deve prever orientações e requisitos que sejam facilmente incorporados pelas ERIs e prestadores de serviço, minimizando os custos de implementação por parte desses atores. Quanto menor a quantidade de requisitos exigidos nos atos

³⁰ De acordo com Saab e Silva (2021), algumas AIRs adotam análises muito simples como sendo uma análise multicritério, enquanto outros adotam métodos com rigor e precisão. O que se vê na prática é que somente algumas seguem um rigor metodológico, sendo que não raro utiliza-se uma mistura de métodos. É comum análises que utilizam AHP para a definição dos pesos dos critérios e o método de ranqueamento direto (*Direct Rating*) para a pontuação das alternativas.

³¹ Disponível em: <https://www.superdecisions.com>

	regulatórios, menores serão os custos para adequação dos atores, em consequência melhor será a alternativa.
--	---

Em seguida foram definidos os pesos desses critérios (julgamento intercritério). No método AHP, a definição de pesos é realizada por meio de uma comparação paritária dos critérios, adotando-se a escala que varia de 1 a 9. Considerando os julgamentos realizados, a equipe avaliou que o critério *Eficácia no alcance dos objetivos de governança* tem mais peso (Peso = 0,50517) que os demais critérios utilizados na análise. Em segundo maior peso foi atribuído ao critério *Segurança jurídica* (Peso = 0,34774). Por sua vez, o critério com menor peso na visão da equipe refere-se ao *Custo de implementação* (Peso = 0,04698). O Anexo II apresenta a análise em mais detalhes.

9.3 Comparação das alternativas no AHP

Tal etapa consiste em realizar a comparação entre alternativas, analisando-se a importância par a par das alternativas em relação a cada critério (julgamento intracritério), considerando os padrões de intensidade e importância definidos no Quadro 13. Conforme os julgamentos realizados, o resultado da avaliação realizada pela equipe da ANA apontou a Alternativa 5 com maiores pontuações obtidas para nos critérios *Eficácia no alcance dos objetivos de governança* (Pontuação = 0,4208), *segurança jurídica* (Pontuação = 0,42877) e *controle social sobre as ERIs* (Pontuação = 0,42784). Por sua vez, as Alternativas 1 e 2 obtiveram maiores pontuações no critério *Custo de implementação* (P = 0,37637 e P = 0,25385, respectivamente). Nesse último critério a Alternativa 5 apresentou a 4ª maior pontuação dentre as outras alternativas (P = 0,10899) *no critério* (Pontuação = 0,55842) na análise que *Facilidade de mensuração das metas* (Pontuação = 0,31962). O Anexo II apresenta a análise detalhada.

Quadro 13 – Escala de Saaty (traduzido de *Department for Communities and Local Government, 2009*)

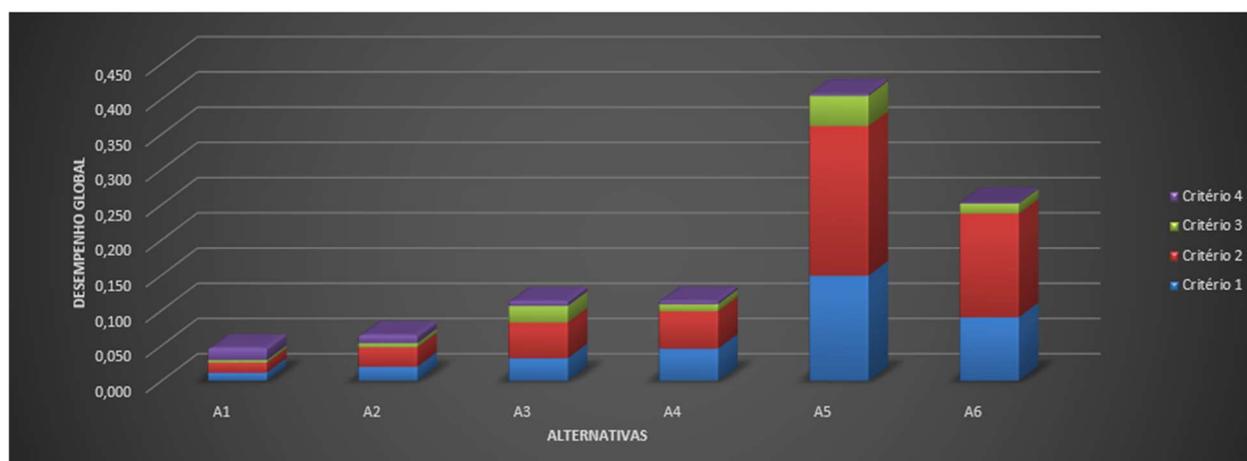
Intensidade de Importância	Definição	Explicação
1	Igual importância	Duas alternativas contribuem igualmente para o objetivo.
3	Importância moderada	Experiência e julgamento ligeiramente favorecem uma alternativa em vez de outra.
5	Importância forte	Experiência e julgamento favorecem fortemente uma alternativa em vez de outra.
7	Importância muito forte	Uma alternativa é fortemente favorecida em relação a outra; seu domínio é demonstrado na prática.
9	Importância extrema	A evidência que favorece uma alternativa em detrimento de outra é a mais alta possível.
2,4,6,8	Valores intermediários entre dois julgamentos adjacentes	Às vezes, é necessário interpolar um julgamento de compromisso numericamente porque não há uma palavra adequada para descrevê-lo.

O Quadro 14 apresenta as notas finais e classificação obtidas em cada critério pré-estabelecido.

Quadro 14 – Pontuações dos critérios e pontuações das alternativas obtidas em cada critério pré-estabelecido

Critério	Pontuação do critério	Pontuações/notas das alternativas					
		A1	A2	A3	A4	A5	A6
Segurança jurídica (C1)	0,34774	0,03274	0,05707	0,0916	0,13098	0,42877	0,25885
Eficácia no alcance dos objetivos de governança (C2)	0,50517	0,02781	0,05418	0,10062	0,10502	0,4208	0,29157
Controle social (C3)	0,10012	0,03823	0,05918	0,23506	0,09868	0,42784	0,14101
Custo de implementação (C4)	0,04698	0,37637	0,25385	0,15123	0,10899	0,06702	0,04254

A Figura 7 mostra o desempenho de cada alternativa em relação aos critérios. Nota-se que a Alternativa 5 seria a mais indicada para as causas associadas à ausência de ações para atingimento dos objetivos da governança, assim como, à falta de segurança jurídica e de controle social. Entretanto, tal alternativa a segunda menos indicada em relação à redução dos custos de implementação dos requisitos pelas ERIs.



Legenda:

A1: Manter a situação atual;

A2: NR não prescritiva contendo diretrizes gerais de governança;

A3: NR com avaliação da governança das ERIs por sistema de pontos (regulação por exposição);

A4: NR com o estabelecimento de requisitos mínimos a serem observados pelas ERIs, com a definição de temporalidade para atendimento;

A5: 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;

A6: NR com o estabelecimento de extensa relação de requisitos relacionados à governança, incluindo a definição de temporalidade para atendimento pelas ERIs;

Critério 1: Segurança jurídica;

Critério 2: Eficácia no alcance dos objetivos de governança;

Critério 3: Controle social; e

Critério 4: Custo de implementação.

Figura 7 – Desempenho das alternativas em relação aos critérios pré-definidos

As notas finais de cada alternativa podem ser observadas no Quadro 15.

Quadro 15 – Notas Finais e classificação das alternativas para a solução do problema regulatório

Alternativa	Nota Total	Classificação
A1	0,046945	3º
A2	0,065064	5º
A3	0,113321	4º
A4	0,113599	2º
A5	0,407653	1º
A6	0,253418	2º

Ante o exposto, conforme proposta de minuta de Norma apresentada no Anexo III, a ação regulatória selecionada foi a **Alternativa 5**: elaborar uma 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. Além disso, pelas razões de consistências calculadas pelo software (todas inferiores a 10%), conclui-se que os julgamentos foram realizados de forma coerente. A análise de sensibilidade pode ser consultada no Anexo II.



10. ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA SUGERIDA, ACOMPANHADA DAS FORMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO

A alternativa escolhida será implantada por meio da publicação de um ato normativo, que inclui o estabelecimento na NR de requisitos mínimos de governança para observância e comprovação do atendimento pelas ERIs na NR; e de ações não normativas, que pressupõe a definição de metodologia para avaliação mais global da governança das ERIs.

Preliminarmente, sugere-se que a NR monitore anualmente o cumprimento dos seguintes requisitos mínimos:

- i. existência de instâncias colegiadas de tomadas de decisões regulatórias, bem como de regras para o exercício do mandato;
- ii. sustentabilidade financeira da regulação e transparência das taxas regulatórias;
- iii. existência de quadros próprios para a atividade regulatória;
- iv. estabelecimento de processos participativos antes da tomada de decisão;
- v. transparência da atuação regulatória, que inclui, ao menos a: a) divulgação das pautas e atas das reuniões do colegiado; b) fundamentação das decisões do colegiado; c) publicação de relatórios finalísticos e instrumentos de gestão;
- vi. existência de mecanismos de controle como ouvidoria e conselho consultivo; e
- vii. instituição de instrumentos de planejamento e práticas regulatórias adequadas.

Esses serão os requisitos obrigatórios para adesão à NR, que possibilitam ao município pela ERI regulada acessar recursos públicos.

Assim, no âmbito das ações normativas disciplinadas na NR, para cada item de verificação acima a ANA, até o dia 30 de maio do ano corrente, segundo Resolução ANA Nº 134, de 18 de novembro de 2022, solicita à ERI envio de listagem de documentação comprobatória, recepcionando essas evidências em sistema informatizado da ANA para comprovação da observância da norma.

Em um segundo momento, a ANA irá desenvolver metodologia que abrange as demais boas práticas apresentadas ao longo da NR e, com isso, estabelecerá sistema de avaliação da governança, por meio de questionário específico. O questionário será aplicado anualmente às ERIs constantes no banco de dados da ANA. Com isso, será possível tanto construir uma linha de base da governança das ERIs no momento inicial de elaboração da NR, como ao longo dos anos de implementação.

A metodologia será estruturada para apresentar os resultados e indicadores em forma de gráfico de Radar. Com o gráfico de radar é possível mostrar dados multivariados quantitativos mapeados em um eixo. Nesses raios, os valores para os dados são mapeados. Assim, a cada eixo do gráfico será a nota dada correspondente a uma das dimensões avaliadas, quais sejam:

- i. competências e ambiente regulatório;
- ii. autonomia decisória e tecnicidade;
- iii. autonomia administrativa, orçamentária e financeira;
- iv. transparência e participação social;
- v. mecanismos de controle, integridade e gestão de riscos; e
- vi. planejamento, práticas e instrumentos regulatórios.

A partir da NR, a ANA publicará um manual com orientações para as ERIs sobre as boas práticas de governança. O referido manual deverá também trazer orientações para titulares e entes federais vinculados às respectivas ERIs, porquanto muitas ações relacionadas à governança dependem do governo, tais como: criação de quadro próprio de servidores, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, estruturas de ouvidoria e controle interno com autonomia decisória.

Posteriormente, a partir de consolidadas as etapas de avaliações, a ANA desenvolverá programa de apoio ao desenvolvimento de capacidades técnicas e individuais para a atividade regulatória, estruturando ações de assistência técnica, capacitação, cursos, workshops e eventos.

10.1. Estratégia de implementação

Pretende-se promover a adoção da NR pelas ERIs a partir do cumprimento gradativo e contínuo dos requisitos mínimos definidos. Essa atividade deverá ser feita com as equipes técnicas da Superintendência de Saneamento Básico - SSB, sem ajuda externa. Assim, serão solicitadas e analisadas as documentações comprobatórias de atendimento aos requisitos a cada ERI e, a partir disso, teremos o resultado de atendimento ou não atendimento à NR.

Em um segundo momento, provavelmente no ano 1 após a aprovação da NR, será definida uma metodologia de avaliação de ERIs a partir da utilização de questionários, visando a sistematização das demais informações relativas à governança em cada entidade, além da verificação dos requisitos mínimos que já passaram por um ciclo de avaliação. Para essa etapa, caso não haja reforço das equipes, pode ser necessária a contratação de consultoria para apoiar a certificação das informações enviadas pelas ERIs.

A implementação da NR proposta exige uma série de processos que podem não estar disponíveis imediatamente em parte significativa das ERIs, demandando esforços e preparações específicas e adaptações internas para implementação. As ERIs operam com diferentes níveis de estrutura e organização, o que pode exigir a elaboração, adequação ou revogação de seus instrumentos legais, como normas e resoluções; criação ou adaptação de sistemas; capacitação de servidores; alterações em processos de trabalho; contratação e realocação de pessoal. Portanto, é importante e necessária uma implantação gradual e progressiva, recomendando-se um prazo de um ano para o início de implementação da norma.

Para a implementação da Alternativa escolhida propõem-se as seguintes ações de implementação:

ETAPA 1

- i. Dar ampla divulgação da publicação da NR, realizando um plano de comunicação;
- ii. Incentivar a delegação da regulação dos serviços, intermediando uma busca ativa de reguladores;
- iii. Desenvolvimento de sistema para acompanhamento da implementação dos requisitos mínimos pelas ERIs;
- iv. Mobilização dos Titulares e entidades reguladoras que desempenhem a regulação.

ETAPA 2

- i. Desenvolvimento de metodologia para avaliação da governança das ERIs;
- ii. Implementação do sistema para acompanhamento da implementação dos requisitos mínimos pelas ERIs;



- iii. Capacitação dos técnicos dos Titulares e das ERIs;
- iv. Cooperações técnicas com a CGU.

ETAPA 3

- i. Contratação de uma entidade certificadora para avaliação e classificação das ERIs;
- ii. Divulgação dos resultados;
- iii. Desenvolvimento de Programa de capacitação e apoio ao desenvolvimento da regulação pelas ERIs.

Com relação à observância da NR pelas ERIs, em atendimento à Resolução ANA Nº 134 / 2022, foram estabelecidos requisitos mínimos de governança, escalonados no tempo em um período de um a quatro anos, a partir da publicação da norma. Esses requisitos foram selecionados a partir de um extenso benchmarking realizado sobre a governança no Brasil e no mundo, complementado por uma pesquisa sobre a avaliação da governança das ERIs que atuam no setor de saneamento.

Para a avaliação de observância dos requisitos, já está em fase de desenvolvimento um sistema informatizado destinado à troca de informações entre a ANA e as ERIs. Esse sistema servirá para a verificação de observância não somente da NR aqui tratada, mas também de outras NR, para isso deverá ser customizado a cada NR.

À medida que os prazos para cumprimento dos requisitos estiverem vigentes, a ANA, observado o ciclo de avaliação estabelecido na Resolução ANA Nº 134, demandará às ERIs o envio dos documentos comprobatórios dos respectivos requisitos. Observa-se que a primeira fase do sistema que é o cadastro das ERIs já está concluída, sendo que o cadastro é condição indispensável para que a ANA avalie a observância da NR. Futuramente, a ANA publicará a relação das ERIs que observam suas NR.

10.2. Desafios para a implementação da Norma de Referência

O Quadro 16³² a seguir apresenta um resumo dos desafios para implementação do ato normativo, bem como as ações planejadas para superá-los.

Quadro 16 – Resumo dos principais desafios, ações e responsáveis para a implementação da NR

DESAFIOS (para a implementação da proposta regulatória)	AÇÕES (para superação dos desafios e implementação da proposta)	ÁREAS RESPONSÁVEIS
- NR alcançar os atores cuja atuação é necessária para sua plena implantação, a exemplo de titulares e governos estaduais (tendo em vista que muitas ERIs são estaduais).	- Divulgação intensa junto a entidades com capilaridade junto aos Municípios.	ASCOM – ANA Associação Brasileira de Municípios - ABM Frente Nacional dos Prefeitos – FNP Confederação Nacional de Municípios – CNM
- Necessidade de que os gestores municipais e as ERIs que tenham capacidade técnica para agir nas suas esferas de competência.	- Capacitação dos atores impactados;	SAS ASCOM SSB

³² Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018. 108p.

	- Elaboração de manual de governança.	Parceria com a ABAR para capacitação (em curso)
Adesão das ERIs à NR	- publicação de lista positiva das ERIs; que observam a NR; - Sistema de Avaliação da Qualidade da Governança.	SSB STI Parcerias com a CGU e ABAR
- Comprometimento de Titulares e outros entes governamentais (e.g. governo estadual no caso de ERI estadual)	- campanhas de conscientização; - publicação dos municípios aptos a receber recursos públicos federais, a partir da lista positiva das ERIs; - Elaboração de manual de governança;	SSB STI
Plano de comunicação ou divulgação específico, internamente e externamente à ANA.	- elaboração de plano de comunicação	ASCOM SSB
Preparação específica ou adaptação interna da ANA para a criação ou adaptação de sistemas.	Criação de infraestrutura computacional	STI SSB
Capacitação de técnicos e servidores da ANA.	Capacitação	SAS
Elaboração de normativos para as demais fases de implantação da NR	Elaboração de Normativos	SSB

10.3. Análise de riscos da alternativa selecionada

O quadro abaixo apresenta uma análise de riscos relacionados à implementação da norma e aponta ações para controle desses riscos que estão sob governabilidade da ANA.

Quadro 17 – Análise de riscos relacionados à implementação da norma

Risco	Classificação do risco	Tratamento
Alteração do marco legal do saneamento	Probabilidade baixa, com impacto grave	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento de Projeto de Leis no Congresso; • Plano de comunicação sobre importância das NRs.
Falta de recursos orçamentários da ANA	Probabilidade média, com impacto grave	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização da gestão; • Monitoramento no Ministério do Planejamento sobre a disponibilidade orçamentária.
Ausência de monitoramento da NR	Probabilidade média, com impacto grave	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização da gestão; • Capacitação de servidores do quadro interno; • Implementação de sistema de monitoramento.
Programa de capacitação / treinamento com qualidade abaixo do esperado	Probabilidade baixa, com impacto grave	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar plano de comunicação da NR.
Não adesão, ou adesão de forma incorreta ou inadequada, das ERIs à NR	Probabilidade média, com impacto grave	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização da importância; • Capacitação do corpo técnico das ERIs; • Elaborar plano de comunicação da NR.

Risco	Classificação do risco	Tratamento
Interpretação diferentes dos objetivos na NR	Probabilidade alta, com impacto moderado	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar plano de comunicação da NR; • Capacitação do corpo técnico das ERIs.

10.4. Estratégia de monitoramento e avaliação

O monitoramento da adoção e observância da NR deverá seguir as diretrizes e o calendário da Resolução ANA Nº 134, de 18 de novembro de 2022, que disciplina os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das NR, em conformidade com as competências atribuídas à 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.

O corpo técnico da ANA deve monitorar esta NR por meio do acompanhamento da implementação dos requisitos mínimos, com documentações solicitadas anualmente às ERIs. Ou seja, serão examinados se as entidades incorporaram os requisitos da NR aos seus regulamentos, legislações e normativos.

Em um segundo momento, além da observância dos requisitos da NR, a partir do desenvolvimento conceitual e metodológico do sistema de avaliação da governança, será possível estabelecer um Índice de governança das ERIs, aos moldes do I-CIR citado anteriormente. O índice incorporará as dimensões de governança trabalhadas na NR: i) competências e ambiente regulatório; ii) autonomia decisória e tecnicidade; iii) autonomia administrativa, orçamentária e financeira; iv) transparência e participação social; v) mecanismos de controle, integridade e gestão de riscos; e a partir da pontuação no índice (atendimento aos critérios), a ANA pode estabelecer um selo de boa governança regulatória ou apenas dar publicidade à avaliação das dimensões relativas à governança da ERI.

A princípio, não se identificou a necessidade de realizar uma avaliação *ex post* programada da NR em questão. Contudo, uma avaliação de resultado regulatório poderá ser executada futuramente, caso o índice de adesão das ERIs seja inferior a 50% após 2 anos da vigência da NR.



11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório apresenta a AIR realizada para avaliação do impacto regulatório da implementação da NR de Governança das ERIs dos serviços de saneamento básico, cujo problema regulatório a ser enfrentado é o atendimento parcial dos princípios, práticas e políticas de governança por estas entidades que atuam no setor saneamento básico.

Há, atualmente, próximo de 90 ERIs regulando o setor, com discrepantes formas de atuação, que não possuem elementos mínimos de governança, sendo estas evidências constatadas a partir de extenso trabalho de pesquisa documental, bibliográfica e de consulta aos principais representantes do setor e de segmentos interessados.

Para a solução do problema foram estudadas as alternativas possíveis ao seu enfrentamento, considerando as opções de não ação e de soluções normativas. Assim, 6 alternativas foram submetidas a uma avaliação comparativa de natureza qualitativa concernentes à sua aplicabilidade frente aos cenários e à sua aderência aos objetivos e diretrizes da política federal de saneamento básico recentemente alterada pela Lei No. 14.026/2020, por meio da metodologia de multicritérios.

O resultado da avaliação indicou que a melhor opção é uma alternativa híbrida com elementos de cunho normativo e não normativo. A ação normativa, baseada em regulação por exposição seria necessária uma vez que se constatou que existe uma grande quantidade de ERIs que não alcançam patamares basilares de governança. Para esses, seria necessário estabelecer um conjunto mínimo de requisitos de observância obrigatória para que as entidades fossem consideradas aptas à atividade regulatória.

Já a segunda estratégia, não normativa, baseou-se em uma abordagem de regulação por exposição que apresentaria, como vantagem, a possibilidade de aumentar a transparência e o controle social a partir da publicidade dos resultados do desempenho dos reguladores e da possibilidade de comparação entre entidades, criando incentivos, por meio da divulgação de desempenhos, para que a regulação se tornasse ainda melhor

Assim, o resultado da avaliação dessas alternativas indicou que a preferida (A5) é uma alternativa híbrida que contempla uma 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.

Em resumo, foram propostas as seguintes ações complementares, além da NR, para garantir o alcance dos resultados pretendidos: a estruturação de um sistema de avaliação da qualidade da regulação infranacional; a elaboração de um manual com instruções complementares de boas práticas de governança para as ERIs; e, por fim, o desenvolvimento de programa de apoio institucional e de capacitação das ERIs.

Este Relatório foi uma construção da equipe técnica da Coordenação de Governança da Superintendência de Saneamento Básico da ANA e contou com o apoio da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG) da ANA. A elaboração desta proposta de norma de referência contou com a participação fundamental da sociedade, conforme relatada no Capítulo 6 deste relatório.

Pelo exposto, submetemos este Relatório à avaliação pela Diretoria Colegiada da ANA. Conforme estabelecido na Lei No 13.848, de 2019, e no Decreto nº 10.411, de 2020, sugere-se que a referida minuta de NR seja submetida a consulta pública, por um prazo mínimo de 45 dias, tendo como material de apoio este relatório de AIR e seus anexos. Adicionalmente, em atenção ao inciso II, do § 4º, do Art.



4º-A, da Lei No 9.984/2000, sugere-se a abertura de uma audiência pública pela internet, em data a ser definida, durante o período da consulta pública.

É o Relatório.

Documento assinado digitalmente
gov.br ADRIANA RONDON DE VASCONCELLOS SANTOS
Data: 28/08/2023 13:23:26-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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

(assinado eletronicamente)
HELBER NAZARENO DE LIMA VIANA
Analista de Infraestrutura

(assinado eletronicamente)
RICARDO BRASIL CHOUERI
Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico

Documento assinado digitalmente
gov.br LAUSEANI SANTONI
Data: 28/08/2023 12:06:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(assinado eletronicamente)
LAUSEANI SANTONI
Coordenadora de Governança das Entidades Reguladora

De acordo. À ASREG para manifestação e posterior encaminhamento a PFA-ANA

(assinado eletronicamente)
ALEXANDRE ANDERÁOS
Superintendente Adjunto de Regulação de Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)
CÍNTIA LEAL MARINHO DE ARAUJO
Superintendente de Regulação de Saneamento Básico

12. REFERÊNCIAS

ANDRES, L.; GUASCH, L.; AZUMENDI, S. (2008). Regulatory governance and sector performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. The World Bank Policy Research Working Paper Series no. 4494. Washington DC.

ANDRÉS, L.; SCHWARTX, J. ; GUASCH, L. (2013). Uncovering the drivers of utility performance lessons from Latin America and the Caribbean on the role of the private sector, regulation, and governance in the power, water, and telecommunication sectors. The World Bank, Washington, DC.

ARNDT, C.; Baker, A.; QUERBACH, T.; SCHULTZ, R. (2015). 2015 Indicators of regulatory policy and governance: Design, methodology and key results. OECD Regulatory Policy Working Papers no. 1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/WP1Design-Methodology-Key-Results.pdf>.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. (1992). Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford Socio-Legal Studies.

BENEVIDES, B.; HOLT, N.; GONDIM, D.; SANTOS, S. (2016). Governança regulatória nas agências estaduais de saneamento básico. Encontros Universitários da UFC, Fortaleza. Brasil.

BERG, S. (2013). Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/ CEPAL), Santiago, Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4079/1/S2013252_en.pdf

BERG, S. (2016). Seven elements affecting governance and performance in the water sector. Utilities Policy, vol. 43, Elsevier.

BRASIL. Decreto nº. 9.203 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.848, de 20 de setembro de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei No 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei No 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei No 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei No 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei No 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei No 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei No 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei No 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei No 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei No 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em agosto de 2023.

BRASIL. Lei n. 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#art3>. Acesso em: julho de 2023.

BRASIL. Lei n. 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/l9984.htm>. Acesso em: setembro de 2022.

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/6PublicacaoiNormativosRegulatorioseAdequacaoFormulacaoDeModeloseInstrumentos.pdf>.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto 10.441, 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: agosto de 2022.

BRASIL. Poder Executivo. Lei Federal 9433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, in: Política Nacional de Recursos Hídricos, 2ª edição, Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, Brasília, D. F., 1999.

BRASIL. Presidência da República. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Brasília, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, 2019.

BROWN, Ashley; Stern, J.; TENENBAUM, B.; GENCER, D. (2006). Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems. The World Bank, Washington, DC. [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7030/364990Handbook 101OFFICIAL 0 USE 0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7030/364990Handbook%2010OFFICIAL%20USE%20ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

CARVALHO, B. (2019). Governança regulatória: como avaliar os reguladores de infraestrutura? Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Políticas de Infraestrutura. Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório - AIR. Brasília: [s. n.], 2018. E-book. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-deconteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/@@download/file/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09.pdf. Acesso em: 10 de julho de 2023.



CGU. Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação: Resultado Consolidado das Avaliações. Brasília: [s. n.], 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/967974>. Acesso em: 15 jun. 2022.

COGLIANESE, C. (2015). Listening, learning, leading. A framework for regulatory excellence. Penn Program on Regulation. University of Pennsylvania Law School, Filadélfia.

CORREA, P.; Pereira, C.; Mueller, B.; Melo, M. (2006). Regulatory governance in infrastructure industries – Assessment and measurement of Brazilian regulators. Trends and Policy Options, no.3, PPIAF, The World Bank, Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7059/363060Regulato101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

IICA Brasil (2017). Adequação e formulação de modelo e instrumentos de governança e transparência – Diagnóstico e proposta. Produto II.1 – IICA e Banco Mundial. Brasília, Brasil.

INSTITUTO TRATA BRASIL; ABAR (Associação Brasileira de Agências Reguladoras). Percepção das agências reguladoras para o novo momento do saneamento no Brasil, 2021. Disponível em: <http://tratabrasil.org.br/estudos-completo/itb/as-agencias-reguladoras-e-o-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em 15 mai. 2022.

JOISA, D.; BOCKMANN, E.; KAERCHER, G. (2021). Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?. Texto para discussão. FGV CERI, Rio de Janeiro, Brasil.

MARQUES, R.; Pinto, F. (2018). How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. Utilities Policy, vol. 51(C), pages 73-81, Elsevier.

MELLO, G. R. Governança corporativa no setor público federal brasileiro. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>>. Acesso em: setembro de 2022.

OCDE. Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança. Paris: OECD, 2012. E-book. Disponível em: https://www.oecdilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-egovernanca_9789264209084-pt. Acesso em: 6 out. 2021.

OECD (1995), Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making, 9 March 1995, OECD/GD(95)95, OECD, Paris.

OECD (2005), Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris. Disponível em: <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.

OECD (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). [S. l.]: OECD, 2008. E-book. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/44789472.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

OECD (2009a), OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris.



OECD (2010). Better Regulation in Europe: United Kingdom. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>.

OECD (2010). Driving performance at Brazil's electricity regulatory Agency. Paris França. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/11824ef6-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/11824ef6-en&csp=bd399dd4df04143e4c8079159f08879d&itemIGO=oecd&itemContentType=book>.

OECD (2010a), Better Regulation in Europe, Reviews in 15 countries available online at www.oecd.org/gov/regref/eu15.

OECD (2010b), OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011), Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment – Multi-Level Governance Lessons from the Crisis, OECD Publishing, OECD, Paris.

OECD (2011a), Competition Assessment Toolkit: Principles, OECD, Paris, available at www.oecd.org/competition/toolkit. OECD (2011d), Competition Assessment Toolkit: Guidance, OECD, Paris, disponível em: www.oecd.org/competition/toolkit.

OECD (2011b), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014). OECD best practice principles for regulatory policy, the governance of regulators. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page4.

OECD (2020). Panorama das administrações públicas: América Latina e Caribe 2020. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, França. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020_9e6d37a1-pt.

OECD (2021). OECD Regulatory Policy Outlook. Paris OECD Publishing. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/38b0fdb1-en>. Acesso em: 22 maio 2023.

OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. [S. l.]: OECD, 2002. (OECD Reviews of Regulatory Reform). E-book. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecdcountries_9789264177437-en. Acesso em: 22 maio 2022

OLIVEIRA, C. R. (2021). Novo marco regulatório para o saneamento básico: estratégias para definição, capacitação e acompanhamento das normas de referência emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. ENAP, 2021. Disponível em: < <https://abar.org.br/mdocs-posts/novo-marco-regulatoriopara-o-saneamento-basico-estrategias-para-definicao-capacitacao-e-acompanhamento-das-normas-de-referenciaemitidas-pela-agencia-nacional-de-aguas-e-saneamento-basico/>>. Acesso em: julho de 2022.

STERN, J. (1999). Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: an application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. Utilities Policy, no. 8 (1), 33–50.

STERN, J. (2010). The evaluation of regulatory agencies. In: Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (Eds.), The Oxford Handbook of Regulation, Oxford, UK.



TrataBrasil (2021). Qualidade da regulação do saneamento no Brasil e oportunidades de melhoria. São Paulo, Brasil.

TUROLLA, Frederico Araújo; e GUERRERO, Alejandro Bontes. Caderno Temático 6: Regulação. PLANSAB, 2018. Disponível em: < 6-CadernotematicoRegulacao.pdf (mdr.gov.br) > Acesso em: setembro de 2022.



Anexo I – Processo de Participação Social

Nota Técnica nº 02/2023/COGER/SSB (documento 02500.044037/2023-39), com a análise das contribuições da Tomada de Subsídios nº 003/2022. **Anexo em meio digital a este relatório.**

Anexo II - Análise Multicritério para Escolha da Alternativa

Análise multicritério para seleção da melhor alternativa regulatória. **Anexo em meio digital a este relatório.**

Anexo III. Proposta de Minuta de Norma de Referência

Proposta de minuta de Norma de Referência sobre as diretrizes e boas práticas de governança a serem observadas pelas Entidades Reguladoras Infranacionais que atuam no Setor de Saneamento Básico. **Anexo em meio digital a este relatório.**

