

VOTO Nº 206/2023/DIREC  
Documento nº 02500.064674/2023-21

I. **Caracterização do Processo**

**Processo:** 02501.001161/2021.

**Interessados:** Superintendência de Regulação de Saneamento Básico – SSB.

**Assunto:** Avaliação do Relatório de Análise das Contribuições (RAC) da Consulta Pública nº 001/2022 e de proposta de abertura de novo processo de participação social para a Norma de Referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

II. **Descrição do Objeto**

1. O objeto desta deliberação é a aprovação do Relatório de Análise das Contribuições (RAC) da Consulta Pública Nº 001/2022 e a aprovação de abertura de novo processo de participação social para apreciação de Norma de Referência que dispõe sobre indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes da avaliação de desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

2. Conforme os termos da Resolução ANA nº 102/2021, que disciplina a elaboração de atos regulatórios na ANA, o atual estágio corresponde à etapa de “Análise e Deliberação”, na qual se deliberará sobre:

- relatório de Análise das Contribuições (RAC); e
- versão preliminar da minuta do ato normativo, após as contribuições recebidas durante processo de participação social obrigatório.

3. Ademais, será também objeto de deliberação a proposta da SSB sobre de abertura de uma nova rodada de participação social para apreciação de Norma de Referência supracitada, com tendo em vista a alteração substancial da estrutura original da norma formulada por esta Agência e submetida ao processo de consulta pública.

III. **Antecedentes e Contextualização da Proposta**

4. A competência legal para edição de normas de referência da ANA para o setor de saneamento foi estabelecida a partir da promulgação da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, a qual modificou a Lei 11.445/2007 e a Lei 9.984/2000, atualizando o marco legal setorial e conferindo novas atribuições à ANA.

5. A ANA tem engendrado grandes esforços para cumprir sua nova missão institucional, tendo estabelecido, entre outras ações, uma ampla agenda de aprimoramento

regulatório, com previsão de desenvolvimento de novas normas, procedimentos e critérios uniformes de atuação das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs).

6. O ato regulatório em pauta insere-se nesse novo contexto de atuação da Agência, constando da Agenda Regulatória 2022-2024, atualmente em processo de revisão ordinária, com prazo previsto de conclusão em 2024 (item 9.7 do Anexo I da Resolução ANA nº 138, de 14 de dezembro de 2022).

7. As motivações para a edição da presente Norma de Referência foram inicialmente apresentadas na Nota Técnica nº 2/2021/GT SANEAMENTO (Documento nº 02500.013383/2021-11), com uma definição preliminar do problema regulatório e dos seus impactos, identificação dos atores a serem consultados, e proposição da estratégia de elaboração do ato regulatório.

8. A matéria foi objeto de deliberação na 831ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria Colegiada, tendo sido aprovada, por unanimidade, o planejamento do processo regulatório de elaboração da norma de referência (Despacho nº 199/2021/SGE, Documento nº 02500.016234/2021-04)

9. A versão inicial da proposta foi sendo gradualmente aprimorada a partir do apoio de consultoria contratada, tendo sido desenvolvido estudo com metodologia de análise multicritério, pesquisa em sistemas de informações e da literatura sobre experiências nacionais e internacionais, sobretudo de agências reguladoras do setor. Ademais, foram realizadas reuniões com atores externos para tomadas de subsídios, incluindo-se agentes do setor, entes governamentais e entidades da sociedade civil (Relatório de AIR nº 1/2021/COAES/SRS, de 1º de dezembro de 2021, Documento nº 02500.055383/2021-81).

10. A contextualização da proposta e as alternativas elencadas para enfrentamento do problema regulatório identificado foram apresentadas no Relatório de Análise de Impacto Regulatório elaborado pela Coordenação de Regulação de Água e Esgoto – COAES (Relatório de AIR nº 1/2021/COAES/SRS).

11. Após manifestações das áreas técnicas e jurídicas competentes, a proposta de ato regulatório foi objeto de deliberação pela Diretoria Colegiada da ANA, em sua 862ª Reunião Deliberativa Ordinária, tendo sido aprovado o Relatório de AIR e a dinâmica de participação social proposta pela área técnica (Despacho nº 747/2021/SGE, Documento nº 02500.0557684/2021-49).

12. Ressalta-se, contudo, as reestruturações administrativas ocorridas desde a formulação original do ato regulatório; primeiramente com a criação de 2 (duas) superintendências relacionadas, respectivamente, aos temas afetos à regulação técnica e econômica; e, posteriormente, com a fusão dessas estruturas em uma única unidade organizacional que permanece até o presente momento.

13. Atualmente, a área responsável pela formulação da Norma de Referência é a Superintendência de Regulação de Saneamento Básico (SSB), a qual, diante de suas



competências regimentais diretamente associadas ao tema em análise, procedeu à conclusão da análise das contribuições recebidas por meio da Consulta Pública nº 001/2022, realizada no período de 04/01/2022 a 19/03/2022 (Relatório nº 3/2023/COAES/SSB, Documento nº 02500.061133/2023-41).

14. Além disso, registra-se a decisão superveniente de desmembramento desta Norma a partir do desenvolvimento da Norma de Referência que dispõe sobre metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, retirando-se os indicadores que abordavam aspectos relacionados à acessibilidade física.

15. Todos esses fatores acabaram por implicar em uma revisão significativa da minuta de NR aprovada pela Diretoria Colegiada e, conseqüentemente, submetida à Consulta Pública nº 001/2022, razão pela qual a SSB propõe a continuidade do processo de participação social, sendo sugerida a realização de nova consulta e audiência pública.

#### IV. Do Processo de Participação Social

16. O Aviso de Consulta Pública nº 001/2022 foi publicado no Diário Oficial da União - DOU, edição 246, no dia 30/12/2021, folha 44, seção 03.

17. A consulta foi realizada por meio do Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA, tendo sido iniciada às 09:00h do dia 04 de janeiro de 2022. A divulgação foi realizada no sítio eletrônico da ANA (<https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social>) e pelas redes sociais.

18. Em 16/02/2022, a DIREC aprovou a proposta de prorrogação da Consulta Pública 001/2022 por mais 30 (trinta) dias corridos (Despacho nº 6/2022), com aviso de prorrogação publicado no DOU edição nº 34, dia 17/02/2022, folha 34, seção 03.

19. Dessa forma, o período de contribuição foi estendido até às 23h59min do dia 19/03/2022, totalizando-se 75 (setenta e cinco) dias corridos.

20. Durante o período da realização da Consulta Pública Nº 001/2022, o Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA registrou um total de 848 contribuições, provenientes de 44 participantes distintos, representando diferentes segmentos do setor e da sociedade.

#### V. Da Análise das Contribuições e Versão Final do Ato Regulatório

##### i. Avaliação das contribuições pela SSB (RAC)

21. Conforme informado pela área técnica, houve um total de 848 contribuições provenientes da Consulta Pública nº 001/2022, as quais foram submetidas por um total de 44 participantes, que podem ser agrupados em 20 categorias (Tabela 1).

**Tabela 1: Distribuição das contribuições por categoria.**

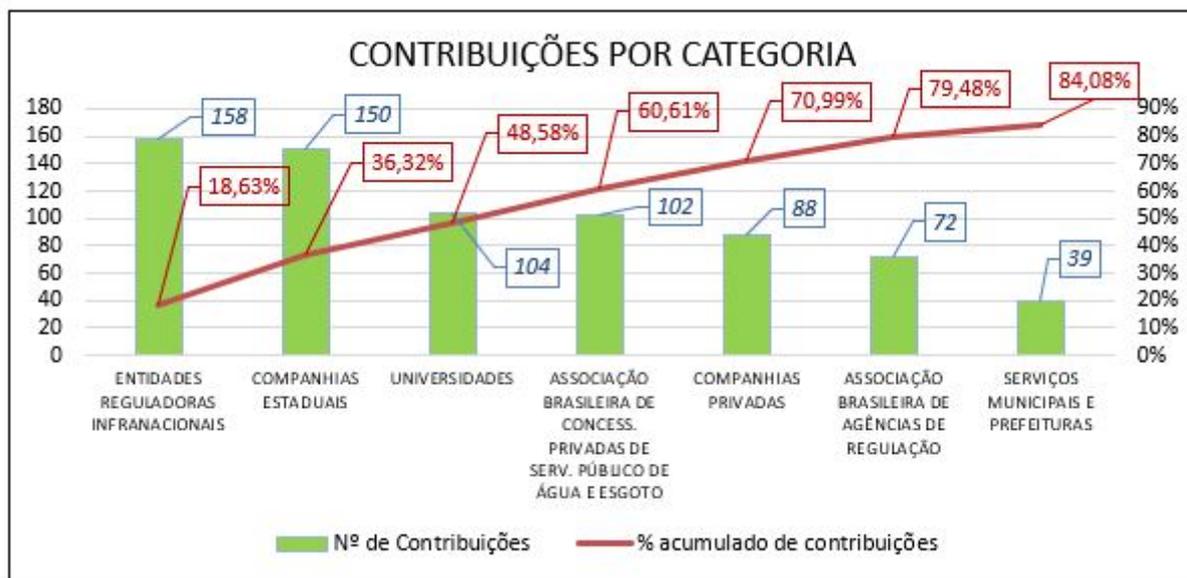
ORDEM	CATEGORIA	Nº DE	ACUMULADO DAS
-------	-----------	-------	---------------



		<b>CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>CONTRIBUIÇÃO</b>
1	ENTIDADES REGULADORAS INFRANACIONAIS	158	158
2	COMPANHIAS ESTADUAIS	150	308
3	UNIVERSIDADES	104	412
4	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESS. PRIVADAS DE SERV. PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO	102	514
5	COMPANHIAS PRIVADAS	88	602
6	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO	72	674
7	SERVIÇOS MUNICIPAIS E PREFEITURAS	39	713
8	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL	25	738
9	BANCO DE DESENVOLVIMENTO (BNDES)	21	759
10	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO	19	778
11	CONSULTORIAS	14	792
12	FUNDAÇÃO	9	801
13	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	9	810
14	AGÊNCIA NACIONAL	7	817
15	FABRICANTE DE EQUIPAMENTOS PARA SANEAMENTO	7	824
16	PARTICIPANTE AUTÔNOMO	6	830
17	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FABRICANTE DE MATERIAIS PARA SANEAMENTO	6	836
18	FABRICANTE DE MATERIAL PARA SANEAMENTO	6	842
19	CONSELHO REGIONAL DE QUÍMICA	5	847
20	COMÉRCIO DE MATERIAL ELÉTRICO	1	848
<b>TOTAL</b>		<b>848</b>	

22. Conforme destacado pela SSB, as contribuições apresentadas durante a Consulta Pública foram provenientes de entidades que atuam diretamente no setor ou são potenciais usuários dos indicadores da Norma de Referência, tendo, portanto, uma capacidade crítica de contribuição qualificada para opinar sobre o tema. É o caso dos prestadores de serviços, públicos e privados, das ERIs, e das associações de classe e das universidades. Os prestadores de serviços apresentaram 277 contribuições (32,67%), enquanto as ERIs e Associações participaram com um total de 332 contribuições (39,15%) do total. As universidades, por sua vez, contribuíram com 104 sugestões, ou seja, 12,32% do total (Figura 1).





**Figura 1: Número de contribuições das principais categorias.**

23. Além das contribuições apresentadas por entidades de abrangência nacional, registrou-se uma participação expressiva de entidades regionais e locais que, em sua maioria, tem área de atuação localizada nas regiões Sudeste e Sul (Figura 2).



**Figura 2: Contribuições conforme a área geográfica de atuação das instituições participantes.**



24. Do conjunto das contribuições oferecidas, 125 foram acatadas e 131 foram parcialmente acatadas, representando o acolhimento total ou parcial de 30,19% do total. O restante das contribuições (69,81%) não foi aproveitado pela área técnica, dividindo-se em duas categorias: 310 contribuições “não acatadas” e 282 contribuições consideradas “não aplicáveis”.

25. O conjunto das contribuições e das respectivas avaliações pela equipe técnica da SSB/COAES está detalhadamente apresentado no Anexo I do RAC (Planilha de Análise Técnica das Contribuições à CP nº 001/2022).

26. As revisões realizadas na minuta da Norma de Referência e nas fichas dos indicadores após a conclusão da Consulta Pública nº 001/2022 foram sistematizadas e apresentadas e apresentadas nos Anexos II e III do RAC (Anexo II – Proposta de Revisão da Minuta de Norma de Referência; e Anexo III – Proposta de Fichas dos Indicadores).

ii. **Proposição de novo processo de participação social.**

27. Além da apresentação dos resultados da Consulta Pública nº 001/2022 no Relatório Análise das Contribuições (Relatório nº 3/2023/COAES/SSB, Documento nº 02500.061133/2023-41), a Superintendência de Regulação de Saneamento Básico (SSB) também fez uma síntese das principais alterações promovidas na minuta de Norma de Referência.

28. Conforme informado na Nota Técnica nº 11/2023/COAES/SSB (Documento nº 02500.061120/2023-72), as alterações resultaram não somente das contribuições recebidas na Consulta Pública nº 01/2022, mas também de discussões internas da ANA.

29. A SSB ressaltou que o texto proposto para edição da Norma de Referência, resultante do processo de participação social, sofreu alterações substanciais em relação ao documento original submetido à Consulta Pública nº 001/2022, sendo que muitas dessas revisões foram promovidas pela própria ANA, não existindo nexos diretos com os seus resultados do processo participativo. Dessa forma, a SSB recomendou a realização de um novo processo de participação social (Nota Técnica nº 11/2023/COAES/SSB, Documento nº 02500.061120/2023-72):

*“17. As alterações acima mencionadas se refletem nas fichas de indicadores que integram esta minuta de NR. Pode-se citar, como principais alterações das fichas: a transferência dos indicadores de atendimento para a NR de metas progressivas de universalização; a movimentação de alguns indicadores para o grupo de Eficiência e Sustentabilidade; a remoção dos indicadores de contexto; e adequação de terminologias à concepção do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico (SINISA).*”



18. As *modificações da minuta de NR decorrentes das contribuições recebidas podem ser identificadas no Anexo 1.*

19. Por causa do grande número de ajustes da minuta sem respaldo de contribuições da Consulta Pública (ajustes ANA) e que mudam a estrutura original da Norma de Referência, recomendamos a realização de nova Consulta Pública e a primeira Audiência Pública desta Norma em conformidade com o inciso II do § 4º do art. 4º-A da Lei 9.984 de 2000 que determina o uso destes dois instrumentos de transparência e publicidade dos atos da ANA". (grifos nossos)

30. Verifica-se que, de fato, os apontamentos acolhidos a partir da Consulta Pública nº 001/2022, juntamente com outras revisões de iniciativa da própria ANA, foram direcionados a diferentes segmentos da minuta da Norma de Referência (Tabela 2), produzindo alterações significativas no seu texto e em sua estrutura (Tabela 3).

**Tabela 2: Principais alterações realizadas após a Consulta Pública nº 001/2022.**

Segmento da minuta de NR	Principais Alterações
Capítulo I, Das Disposições Preliminares	<ul style="list-style-type: none"> <li>remoção da descrição da base legal, a qual foi movida para o corpo da resolução que aprova esta Norma de Referência (NR), de forma semelhante a normas anteriores editadas pela ANA;</li> <li>alteração do Art. 2º foi alterado e agora delimita as hipóteses de incidência às quais a NR se aplica<sup>(1)</sup>; e</li> <li>melhorias na definição de alguns termos do Glossário e a sua disposição em ordem alfabética.</li> </ul>
Capítulo II, Da Avaliação de Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> <li>remoção do componente "Indicadores de Contexto"; e</li> <li>demarcação da avaliação segundo os padrões de referência aos indicadores de Nível de Serviço.</li> </ul>
Capítulo III, Dos Indicadores de Nível de Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>alterações nos indicadores de atendimento (acessibilidade física) que passam a ser aqueles definidos na Norma de Referência que dispõe sobre diretrizes para estabelecimento de metas progressivas de universalização<sup>(2)</sup>;</li> <li>reformulação do indicador de continuidade, passando a ser um indicador do grupo de Eficiência e Sustentabilidade.</li> </ul>
Capítulo IV, Dos Indicadores de Eficiência e Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>remoção dos indicadores de extravasamentos de esgotos, de continuidade e de reclamações foram movidos do grupo de Nível de Serviço para este grupo.</li> <li>remoção de dois indicadores de eficiência energética previstos, por apresentarem possíveis inconsistência na análise global do sistema.</li> </ul>
Capítulo V,	<ul style="list-style-type: none"> <li>remoção de todo capítulo, uma vez que diversas contribuições</li> </ul>



Dos Indicadores de Contexto	argumentaram pela supressão destes indicadores.
Capítulo VI, Dos Padrões de Referência	<ul style="list-style-type: none"> <li>alteração dos padrões de referência que passam a qualificar apenas os indicadores de Nível de Serviço, sendo suprimida a avaliação dos indicadores de Eficiência e Sustentabilidade.</li> </ul>
Capítulo VII, Das Metas de Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> <li>alterações de redação, evidenciando a importância dos planos municipais e regionais de saneamento básico e as responsabilidades do titular e da agência reguladora infranacional na definição das metas.</li> </ul>
Capítulo VIII, Das Diretrizes Para a Coleta das Informações e Cálculo dos Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>alteração do título e dos seus dispositivos, trazendo mais clareza das responsabilidades do prestador de serviços quanto ao levantamento das informações primárias;</li> <li>alterações de redação, explicando-se melhor os critérios quando o compartilhamento de informações se faz necessário; e</li> <li>explicitação quanto à garantia do prestador de serviços ao contraditório e à ampla defesa em relação aos dados fornecidos.</li> </ul>
Capítulo IX, Do Relatório de Avaliação de Desempenho da Prestação dos Serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>revisão de forma para melhor detalhamento sobre o Relatório, ressaltando a responsabilidade da entidade reguladora infranacional e a necessidade de sua ampla divulgação.</li> </ul>
Capítulo X, Da Implementação da Adoção da Norma	<ul style="list-style-type: none"> <li>alteração a graduação de implementação da norma, estabelecendo que os indicadores de Nível de Serviço devem ser adotados a partir do primeiro Relatório e que os indicadores de Eficiência e Sustentabilidade devem constar a partir do segundo Relatório.</li> </ul>
Capítulo XI	<ul style="list-style-type: none"> <li>definição dos prazos a serem observados pela entidade reguladora infranacional para adequar o Plano de Saneamento Básico e os contratos.</li> </ul>

(1) - Em função de dezenas de contribuições recebidas, observou-se a necessidade de esclarecer melhor como a presente Norma se aplica às diversas formas de prestação de serviços, incluindo a prestação direta e a contratualizada (delegada).

(2) - A NR se encontra na fase de consulta pública (Consulta Pública nº 03/2023).

**Tabela 3: Comparativo entre as minutas da NR, antes e após a Consulta Pública nº 001/2022.**

	Minuta de NR submetida à Consulta Pública nº 001/2022	Minuta elaborada após a conclusão do processo de participação social
Dispositivos	11 capítulos, 57 artigos 77 páginas (com 36 fichas)	11 capítulos, 40 artigos 37 páginas (com 12 fichas)



Indicadores	<p>36 indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 09 indicadores de nível de serviço (NdS)</li> <li>• 12 indicadores de eficiência e sustentabilidade (E&amp;S)</li> <li>• 15 indicadores de contexto (CTX)</li> </ul>	<p>12 indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 03 indicadores de nível de serviço (NdS)</li> <li>• 09 indicadores de eficiência e sustentabilidade (E&amp;S)</li> <li>• Nenhum indicador de contexto (CTX)</li> </ul>
-------------	---	---

\*Anexa ao Relatório de AIR nº 1/2021/COAES/SRS (Documento nº 02500.055383/2021-81)

\*\*Anexa ao RAC nº 3/2023/COAES/SSB (Documento nº 02500.061133/2023-41)

31. Percebe-se que houve um grande esforço de adequação normativa a partir da simplificação da versão originalmente formulada pela Agência. A revisão dos dispositivos infralegais vai ao encontro dos objetivos de uniformização e redução do custo regulatório.

32. A exclusão de 24 indicadores foi uma opção devidamente justificada. Conforme informado pela área técnica, diversos participantes alertaram que uma quantidade elevada de indicadores levaria os prestadores de serviços a buscarem informações em fontes alheias e não relacionadas com suas atividades, incorrendo no desvio de suas atividades e, conseqüentemente, na necessidade de alocação de pessoal e recursos para tal fim.

33. Dessa forma, permaneceram, neste momento, apenas aqueles considerados mais essenciais ao aprimoramento dos processos regulatórios em nível subnacional, sem prejuízo de que, gradualmente, amplie-se o rol de indicadores a partir da experiência regulatória e do acompanhamento da implementação da norma em questão.

#### VI. Da Distribuição do Processo para Deliberação na DIREC

34. Consta dos autos, a anuência do Diretor supervisor de área em relação à proposta de revisão e atualização (Despacho nº 36/2023/NA, Documento nº 02500.063247/2023-26), encaminhando os autos para esta Diretora, tendo em vista a distribuição estabelecida previamente por meio de sorteio, nos termos do Despacho nº 232/2022/SGE (Documento nº 02500.024000/2022-11).

#### VII. Voto da Relatora

35. Após a avaliação do presente processo e considerando que as informações e os atos administrativos produzidos na instrução do mesmo estão revestidos pela responsabilidade funcional dos servidores que as prestaram ou os praticaram, a presunção de fidedignidade das informações prestadas, bem como a constatação de que o processo foi instruído em conformidade com o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas



e Saneamento Básico, esta Diretora se manifesta favoravelmente à aprovação do Relatório de Análise das Contribuições nº 3/2023/COAES/SSB (Documento nº 02500.061133/2023-41).

36. Por sua vez, no que concerne à minuta de resolução apresentada em anexo ao RAC supracitado, tendo em vista as alterações substanciais promovidas no texto base apreciado no âmbito da Consulta Pública nº 001/2022, entendo ser justificável, oportuna e pertinente a proposta de abertura de novo processo de participação social para conclusão da Norma de Referência em questão.

37. Nesse sentido, aprovo também a proposição da área técnica competente para realização de nova Consulta Pública e da primeira Audiência Pública desta Norma de Referência (Nota Técnica nº 11/2023/COAES/SSB, Documento nº 02500.061120/2023-72), garantindo-se, assim, a devida transparência e publicidade dos atos regulatórios desta Agência, em conformidade com os dispositivos legais previstos no inciso II do § 4º do art. 4º-A da Lei 9.984/2000.

38. Por fim, determino que, previamente à abertura do novo processo participativo, a minuta de resolução apresentada em anexo ao RAC seja reavaliada pela Procuradoria Federal junto à ANA para verificação quanto à adequação dos seus aspectos formais e jurídicos, incorporando-se eventuais ajustes ao documento que será submetido à Consulta e Audiência Pública.

Brasília, 13 de dezembro de 2023.

(assinado eletronicamente)  
ANA CAROLINA ARGOLO  
Diretora

