

940ª Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada

Relatório do Processo 02501.004035/2023-05

Diretor Relator NAZARENO MARQUES DE ARAÚJO

VOTO Nº 14/2025/DIRETOR - NA

Processo nº 02501.004035/2023-05

Assunto: Norma de referência sobre indicadores de qualidade da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

1. Descrição do Objeto

Trago à deliberação deste Colegiado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR), a minuta de Norma de Referência e a modalidade de participação social a ser realizada para avaliação do tema.

2. Antecedentes e Contexto

De acordo com a Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020, tem-se:

“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:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

(...)

Além disso, a Lei nº 11.445/2007, também alterada pela Lei nº 14.026/2020, diz:

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

(...)

I – padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

A fim de dar consecução às novas atribuições dadas à ANA, iniciou-se o processo de elaboração das normas de referência. A primeira, aprovada por meio da Resolução nº 79/2021, dispôs sobre o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos finais de fixação reajuste e revisões tarifárias. Essa norma de referência foi publicada por força da exigência legal dada pelo art.35 da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, que demandava que os titulares dos serviços de resíduo sólidos estabelecessem o instrumento de cobrança que utilizariam até o dia 15 de julho de 2021. Ainda nesse mesmo diapasão, a ANA publicou a Instrução Normativa (IN) nº 1, de 17 de maio de 2023, que foi alterada pela IN nº 2/2023 e pela IN nº 2/2025, que definiam os procedimentos para a comprovação da NR 1.

Dando sequência à elaboração de normativos para o setor de resíduos sólidos

urbanos e serviço público de limpeza urbana, em 19 de março de 2024, foi publicada a NR nº 7, por meio da Resolução ANA nº 187, que dispôs sobre as condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, mais um importante passo na regulamentação do setor.

Agora, com base na Agenda Regulatória da ANA, publicada na Resolução ANA nº 227/2024, deve-se tratar do tema 9.5 – **estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores operacionais para os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos**. Espera-se que essa seja a terceira NR da área de resíduos sólidos e limpeza urbana, demarcando o avanço do tratamento dado ao assunto pela ANA.

Com isso, durante a 889ª Reunião Deliberativa Ordinária da DIREC, realizada em 11 de setembro de 2022, foi aprovada, por unanimidade, a conveniência e oportunidade de início de elaboração de ato regulatório para tratar do tema. O voto foi proferido pelo então Diretor Mauricio Abijaodi (Voto nº 139/2023/DIREC – 02500.052249/2023). Com o fim do mandato do Sr. Maurício, o Diretor Filipe Sampaio, por meio do email S/N (02500.003259/2024) solicitou que o processo fosse redistribuído para ele, a fim de que se cumprisse a Agenda Regulatória vigente à época. O pleito foi atendido por meio do Despacho nº 24/2024/DP_Interino (02500.004454/2024).

3. Informações no processo

O processo se iniciou com a Nota Técnica nº 45/2023/CORES/SSB (02500.046328/2023) que apresentou o planejamento preliminar da norma. Ato contínuo, prosseguiu aos trâmites para que se iniciasse a Tomada de Subsídios nº 6/2024. Esse procedimento esteve vigente de 16 de agosto a 6 de setembro de 2024, por meio do sistema de participação social da ANA. A Tomada de Subsídios contou com questionário elaborado pela área técnica e teve como objetivo colher contribuições iniciais sobre quais eram as expectativas do setor sobre a norma em comendo. A Tomada de Subsídios recebeu 34 contribuições.

Nesse ínterim, foi contratada a Consultoria RPG (Regulation, Performance and Governance Lda), por meio do Projeto de Cooperação Técnica BRA/22/006 fruto do Acordo UNDP-BRA-00326. O objetivo do contrato nº 10239760 foi de “prestar serviços de Consultoria para oferecer subsídios para a elaboração de Norma de Referência sobre padrões e indicadores de qualidade e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos”. De acordo com os arquivos presentes no processo que se ocupa da consultoria, cuja referência é 02501.003753/2024, constam como entregues e atestados 7, dos 9 produtos previstos no âmbito dessa consultoria. Os dois produtos ainda não entregues referem-se às análises das contribuições da consulta e audiência pública, a serem realizadas futuramente, e ao auxílio na elaboração do Manual Orientativo e Curso Autoinstrucional sobre a aplicabilidade da norma de referência. Já os produtos entregues serviram de subsídio para a construção da Análise de Impacto Regulatório e da minuta de norma de referência que serão a seguir analisados.

Consta ainda no processo, a Nota Técnica nº 5/2025/CORES/SSB (0036609), na qual Coordenação de Regulação de Resíduos Sólidos explicou que o termo “padrões” foi retirado do título da NR para que se mantivesse o paralelismo com a NR 9, publicada por meio da Resolução ANA nº 211/2024, que dispôs sobre “indicadores operacionais da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário”. Além disso, propuseram que fosse realizada Consulta Interna para avaliação da minuta de norma de referência e do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR). A consulta foi realizada e contou com 1 contribuição da Casa.

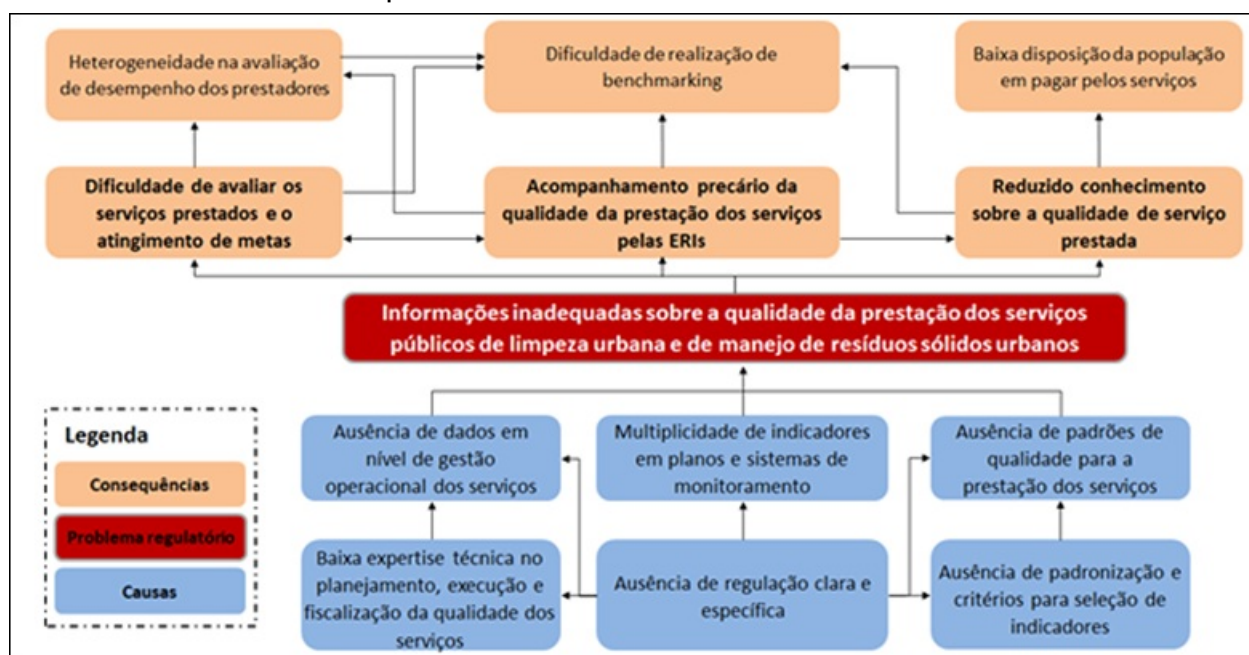
Passo agora à avaliação do RAIR, de acordo com o documento 0064617.

O Relatório seguiu os preceitos da Portaria ANA nº 477/2024 que aprovou o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da ANA e do Decreto nº 10.411/2020 que regulamenta a AIR. O RAIR contextualiza o estado da arte dos resíduos sólidos urbanos (RSU) e da limpeza urbana no País. Afirmou que o Brasil possui 688 aterros sanitários em operação, que recebem 74,4% da massa de resíduos sólidos urbanos (RSU). A destinação do RSU é heterogênea no País, com o

Sul e Sudeste com bons índices de destinação, mas com as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com índices preocupantes. Apesar de a coleta regular indiferenciada de resíduos sólidos domiciliares ter boa cobertura, a qualidade dos serviços é dispare e há cerca de 18,3 milhões de brasileiros que não têm acesso à coleta regular. Sobre coleta seletiva, os números são ainda mais tímidos, com apenas 36,7% da população urbana com acesso a esse serviço.

A falta de padrões de qualidade na prestação dos serviços públicos causa insegurança nos usuários, produzem impactos negativos no meio ambiente e saúde pública e desorganizam o setor. Além disso, a definição de padrões pode ter efeito educativo, ao incentivar boas práticas e a possibilidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Apesar de o Brasil contar com alguns instrumentos normativos e sistemas de informações que contribuem para o acompanhamento da prestação dos RSU, tais como, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas ou o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, ainda há carência de padrões e indicadores.

Com base nesse contexto, foi feita a identificação do problema regulatório e da árvore de causas e consequências abaixo:



Como se vê, o problema central a ser resolvido é “**Informações inadequadas sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos**”. Nota-se que a questão está intrinsecamente conectada à falta de indicadores claros e padronizados da qualidade dos serviços prestados. O documento desenvolve a questão das causas e consequências e aborda, também, a evolução que se espera para os próximos anos.

No que se refere à identificação dos atores, a AIR aponta os titulares, os prestadores de serviço, as entidades reguladoras infranacionais, os usuários, os estruturadores de modelagem de concessão e a própria ANA. A seguir é feito o mapeamento da experiência nacional e internacional, para, na sequência apresentar a identificação e a construção de alternativas. Foram identificadas 6 alternativas possíveis: não ação; ação não normativa; regulamentação com diretrizes gerais e sem hierarquização; regulamentação com diretrizes gerais e com hierarquização; regulamentação com diretrizes específicas e sem hierarquização; e, por fim, regulamentação com diretrizes específicas e com hierarquização. Foi feita a comparação entre elas e, com base na seleção e na ponderação dos critérios, apresentada a avaliação de desempenho de cada alternativa. A alternativa 4 e a 6 pontuaram de forma quase similar, porém a escolha deu-se pela alternativa 4 com o argumento de que ela provê mais simplicidades na implementação e menor custo de estruturação para prestadores e ERIs, sendo, portanto, mais fácil de ser adotada pelos stakeholders. O Relatório apresentou o modelo de implementação, de monitoramento e de avaliação da norma de referência, além de demonstrar a análise de risco da alternativa escolhida.

Passo agora à descrição da do conteúdo da minuta de Norma de Referência, conforme minuta apensada aos autos sob documento nº 0052187.

O Capítulo inicial trata das disposições gerais e aborda a quem se aplica a Norma e as definições. Já no segundo capítulo, o texto se concentrou em explicar os tipos de avaliação a que os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e de limpeza urbana terão de ser submetidos, com base nos indicadores de gestão (IG), indicadores de qualidade e eficiência do serviço (QES) e as metas e padrões de referência. Além disso, o texto define que toca à EIR a aplicação da sistemática de avaliação que pode, inclusive, definir indicadores complementares aos presentes na NR.

A seguir, no terceiro capítulo, tem-se a explicação de que os indicadores de gestão têm o objetivo de avaliar o cumprimento das metas dos serviços prestados e, por essa característica, são de adoção obrigatória pelas ERIs. São eles: cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos, cobertura de coleta seletiva, disposição final inadequada de resíduos sólidos urbanos, recuperação de resíduos sólidos urbanos e recuperação de despesas do serviço público de resíduos sólidos urbanos. O Capítulo IV se ocupa dos indicadores de qualidade e eficiência do serviço, que tem a finalidade de avaliar a eficiência operacional e a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos serviços prestados. São 11 indicadores, que não possuem caráter obrigatório e devem obedecer ao detalhamento das suas respectivas fichas, presentes no final da minuta. O capítulo seguinte define que os padrões de referência qualificam, por nível de excelência, os indicadores de gestão e devem servir de comparação, sendo classificados como Padrão A: bom; Padrão B: mediano e; Padrão C: insuficiente.

O capítulo seguinte discorre sobre metas que devem ser definidas e aprovadas pelo titular por meio do plano municipal ou regional de saneamento básico. As metas têm de ser anuais, específicas, progressivas, definidas para cada município, exequíveis, mensuráveis e comparáveis. Também cabe ao titular a responsabilidade pelo atingimento das metas. Porém, cabe à ERI a verificação do cumprimento das metas dos indicadores, que deve fazê-lo anualmente. Considerar-se-á observada a NR os municípios que, para os indicadores de gestão, tenham cumprido as metas em 3 anos, dos 5 anos avaliados.

O Capítulo VII define que cabe ao prestador do serviço a geração e fornecimento das informações necessárias para o cálculo dos indicadores definidos pela ERI. O período de apuração será de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. Toca à ERI fazer o cálculo e a avaliação dos indicadores fornecidos pelos prestadores e deve considerar os seguintes recortes: o município, o contrato, a prestação regionalizada e o prestador de serviço. O capítulo seguinte trata do relatório conclusivo a ser elaborado pela ERI e que deve ser encaminhado ao prestador do serviço, ao titular e à estrutura regionalizada, se for o caso, com ampla publicidade. O relatório deve, necessariamente, conter os indicadores de gestão, os indicadores de qualidade e eficiência do serviço e os indicadores complementares definidos pelas ERIs.

Por fim, o último capítulo se ocupa da comprovação da NR, destacando que os indicadores de gestão devem ser adotados já a partir do primeiro relatório de avaliação operacional, enquanto os indicadores de qualidade e eficiência do serviço devem ser adotados a partir do segundo relatório. Para que se considere atendida, a ERI deve: publicar normativo que contenha o disposto na NR em comendo, além de complementar com os indicadores que considerar pertinentes; publicar a lista dos municípios que adotaram os indicadores de gestão sem seus planos de saneamento básico e; publicar o relatório anual de avaliação operacional da prestação do serviço. A verificação do prazo ser dará 24 meses após a publicação da NR.

A última parte da minuta contém todas as fichas de indicadores, tanto os de gestão, quanto os de qualidade e eficiência do serviço.

4. Manifestação da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória – ASREG – O processo foi remetido à Assessoria Especial de Qualidade Regulatória que, por meio da Nota Técnica nº 3/2025/COAIR/ASREG-SEI (0059228) sugeriu ajustes no Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório, apesar de reconhecer que o documento está em conformidade com os requisitos do

Programa de Qualidade Regulatória da ANA. As alterações foram feitas pela área técnica e, na Nota Técnica nº 7/2025/CMARR/ASREG-SEI (0068421), a conclusão foi “a versão revisada da AIR apresenta notável evolução, alcançando padrão de excelência em sua elaboração (...)”, alcançando a pontuação geral de 97,9 pontos no Indicador de Qualidade da AIR (IQAIR).

5 . Manifestação da Procuradoria – PFA - Por meio do Parecer nº 00098/2025/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, NUP nº 00765.004035/2023-05, a Procuradoria manifestou-se pela conformidade jurídica da minuta anexada aos autos (0052187) e pela possibilidade de submissão do ato normativo à deliberação da DIREC. O Despacho nº 00137/2025/SUB/PFEANA/PGF/AGU, solicitou que fosse feita a alteração no verbo do art. 1º da minuta de resolução, solicitação atendida pela área técnica conforme minuta 0080119.

6. Voto do Relator e recomendações

Com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas este Diretor é favorável à aprovação das seguintes propostas:

1 – Relatório de Análise de Impacto Regulatório, nos termos do documento nº 64617;

2 – Minuta de Norma de Referência, com as adequações de redação e forma nos artigos 2, 3, 4, 5, 6, 15, 29 e 31 da minuta apresentada; e

3 – Abertura de procedimento de participação social, por meio de Consulta Pública, a ser realizado pelo sistema de participação social da ANA, nos termos do documento nº 73403, em datas a serem acordadas com a Coordenação de Regulação de Resíduos Sólidos.

ANEXO - AJUSTES REDACIONAIS

(...)

Art. 2º Esta Norma de Referência aplica-se:

§1º Esta Norma de Referência não se aplica aos contratos de concessão, firmados em decorrência de procedimento licitatório, cujo edital ou consulta pública tenham sido publicados antes de sua vigência

§2º Os contratos de que trata o §1º poderão incorporar dispositivos desta Norma mediante decisão do titular, ouvida a entidade reguladora infranacional e assegurado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 3º No caso de prestador público, seja em regime de contratação ou de prestação direta, a norma da entidade reguladora infranacional decorrente da adoção desta Norma de Referência deverá ser observada, mesmo que haja contrato de terceirização dos serviços.

Parágrafo único. Caso sejam inseridos novos indicadores ou outras obrigações que impactem o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos mencionados no caput, tal inserção deverá ser acompanhada das correspondentes medidas de reequilíbrio, ouvida a entidade reguladora infranacional.

Art. 4º

II - área de abrangência da prestação dos serviços: área geográfica, definida em contrato ou outro instrumento congênere, na qual o prestador de serviço obriga-se a prestar os serviços públicos de limpeza urbana ou de manejo de resíduos sólidos urbanos, ou mesmo atividades destes serviços públicos.

Art. 5º

Art. 5º A avaliação operacional do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos e do serviço público de limpeza urbana tem por objetivos uniformizar e sistematizar a análise dos resultados dos serviços públicos prestados, e dar publicidade aos resultados.

(...)

Art. 15. As metas devem ser definidas no plano municipal ou regional de saneamento básico ou de resíduos sólidos, aprovado por ato do titular ou da estrutura de prestação regionalizada.

§ 1º As metas devem atender aos seguintes critérios:

I -ser anuais, específicas e progressivas, aplicáveis, nos termos da presente Norma de Referência, aos indicadores de Gestão e de maneira facultativa aos indicadores de Qualidade e Eficiência do Serviço, quando possuírem metas definidas;

§ 2º A entidade reguladora infranacional deve atuar junto ao titular no sentido de que sejam contempladas as metas na elaboração, na revisão, na atualização e na consolidação dos planos municipais ou regionais de saneamento básico e de gestão de resíduos sólidos.

(...)

CAPÍTULO IX DA COMPROVAÇÃO DA ADOÇÃO DA NORMA

Art. 29. A implementação dos indicadores previstos nessa Norma de Referência deve ser gradual.

§ 1º Os indicadores de Gestão deverão ser adotados a partir de 20 de maio de 2028, data de início da apresentação do primeiro relatório de avaliação operacional da prestação dos serviços.

§ 2º Os indicadores de Qualidade e Eficiência do Serviço deverão ser adotados a partir de 20 de maio de 2029, data de início da apresentação do segundo relatório de avaliação operacional da prestação dos serviços.

(...)

Art. 31. Para fins de verificação do atendimento a esta Norma de Referência, a entidade reguladora infranacional deve observar os seguintes requisitos:

I - a publicação de normativo que contenha o disposto nesta Norma de Referência, adicionando os indicadores de Gestão e de Qualidade e Eficiência do Serviço;

II - a publicação da relação de municípios que adotaram os indicadores de Gestão e suas metas progressivas em seus planos de saneamento básico ou de gestão de resíduos sólidos;

III - a publicação de relatório anual de avaliação operacional da prestação dos serviços conforme estabelecido no art. 28.

Parágrafo único. O prazo para o início da verificação dos requisitos previstos neste artigo é de 36 (trinta e seis) meses, a contar da publicação desta Norma de Referência.

Brasília, 28 de agosto de 2025.

(assinado eletronicamente)
NAZARENO ARAÚJO
Diretor interino



Documento assinado eletronicamente por **Nazareno Marques de Araújo, Diretor interino**, em 28/08/2025, às 15:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ana.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0086763** e o código CRC **061511BB**.

Referência: Processo nº 02501.004035/2023-05

SEI nº 0086763