

940ª Reunião Deliberativa Ordinária da Diretoria Colegiada

Relatório do Processo 02501.001538/2022-30

Diretor Relator NAZARENO MARQUES DE ARAÚJO

VOTO Nº 13/2025/DIRETOR - NA

Processo nº 02501.001538/2022-30

Assunto: Norma de referência sobre contabilidade regulatória

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:

(...)

V – critérios para a contabilidade regulatória;

(...)

Por meio da Resolução ANA nº 138, de 14 de dezembro de 2022, a Diretoria Colegiada da ANA aprovou a Agenda Regulatória para o período de 2022-2024. Nesta agenda, o estabelecimento de norma de referência sobre os critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem previsão o tema critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto passou a ter previsão de edição de norma para 02/2024.

Por meio da Resolução ANA nº 227, 10 de dezembro de 2024, foi aprovada a Agenda Regulatória para o período de 2025-2026, transferindo para o segundo semestre de 2025 a previsão para a publicação da norma de referência sobre os critérios para a contabilidade regulatória para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Reconhecendo a complexidade e a especialização técnica exigidas, a Agência procedeu à contratação de consultoria especializada, com objetivo principal de auxiliar na elaboração de um arcabouço contábil regulatório padronizado, que fosse capaz de endereçar as particularidades do setor de saneamento, considerando a diversidade de prestadores e regimes contábeis existentes.

O trabalho da Consultoria envolveu, dentre outros pontos, uma análise de benchmarking nacional e internacional de práticas contábeis regulatórias e o diagnóstico das práticas contábeis estabelecidas pelo Comitê de Pronunciamentos Técnicos Contábeis – CPC. Essas análises estão detalhas nos relatórios entregues pela Consultoria.

3. Informações no processo

Por meio da NOTA TÉCNICA Nº 9/2025/COCON/SSB-SEI (0082478), a área técnica apresentou a proposta de norma de referência, fazendo menção ao problema regulatório identificado como a "Insuficiência e Distorções das informações contábeis para a tomada de decisão do Regulador no Setor de Saneamento Básico", explicando que esse cenário impede a eficácia da regulação econômica e compromete a atração de investimentos, a equidade tarifária e o cumprimento das metas de universalização.

Dentre as causas identificadas para o problema regulatório está a ausência de padronização contábil regulatória específica nacional.

As consequências da insuficiência e distorção das informações contábeis são profundas e afetam diretamente a eficácia da regulação e o desenvolvimento do setor: desalinhamento entre as práticas contábeis e o arcabouço tarifário; dificuldade na análise de dados e comparabilidade (benchmarking), ineficiência no monitoramento do desempenho econômico-financeiro dos prestadores; e distorções dos valores nos processos indenizatórios.

Diante deste cenário foram consideradas três alternativas regulatórias no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR):

- a) Manter a situação atual – Não intervir;
- b) Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas Padronizado; e
- c) Regulamentar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Modelo de Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas e Manual de Controle Patrimonial.

A metodologia utilizada para análise comparativa entre as alternativas regulatórias foi a análise multicritério, adotando-se o método do Processo Analítico Hierárquico (*Analytic Hierarchy Process* – AHP). Com base nessa análise a alternativa de regulamentar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas foi a alternativa recomendada (alternativa “c”).

O Manual de Contabilidade Regulatória, acompanhado de seu Manual de Controle Patrimonial, peça fundamental para os registros contábeis dos ativos de infraestrutura, está estruturado contendo instruções gerais e contábeis que têm o papel de prestar esclarecimentos detalhados para temas relevantes e complexos que afetam a contabilidade do setor de saneamento básico.

O Plano de Contas é o conjunto formado pelo Elenco de Contas e as Técnicas de Funcionamento das contas contábeis. Deve ser padronizado para que as informações sejam reportadas às diferentes entidades reguladoras infranacionais permitindo a comparabilidade entre os agentes setoriais. Também compõe a estrutura do Manual de Contabilidade Regulatória os Modelos de Demonstrações Contábeis Regulatórias.

O Manual de Controle Patrimonial tem papel de auxiliar no inventário e gestão adequada dos ativos, especialmente aqueles reversíveis ao término dos contratos, imprescindíveis para a prestação continuada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A proposta visa padronizar os procedimentos de controle, alinhando as informações dos ativos na dimensão física com a dimensão contábil, oferecendo informações úteis para os processos regulatórios, desde o monitoramento da performance dos ativos, passando pelos processos de revisão tarifária e de indenização.

Dentre os temas mais debatidos destacam-se os controles necessários para o rastreamento dos recursos oriundos de fontes não onerosas, como doações, subvenções e participações financeiras dos consumidores nos investimentos realizados nos serviços. Foram propostas contas específicas no plano de contas para que seja feita a adequada evidenciação desses recursos e o tratamento regulatório tarifário.

A Nota Técnica segue esclarecendo que o Brasil é signatário no processo de convergência da contabilidade aos padrões internacionais. Neste sentido, outra questão de impacto na contabilidade dos setores regulados de infraestrutura diz respeito a IFRIC 12 – Contratos de Concessão, uma interpretação técnica que trata do reconhecimento dos ativos de

infraestrutura.

De acordo com a Interpretação Técnica, os ativos de infraestrutura são reconhecidos como ativo intangível se a concessionária tem o direito de cobrar dos usuários do serviço público, e assume o risco de demanda ou preço. Este ativo representa o direito de operar a infraestrutura e cobrar uma tarifa dos usuários. Se o poder concedente tem uma obrigação contratual incondicional de transferir recursos à concessionária pelos investimentos realizados ao término dos contratos, ela reconhece como um ativo financeiro.

Após análises detalhadas sobre os impactos decorrentes das práticas previstas na IFRIC 12, e visando harmonizar o tratamento contábil com o arcabouço regulatório e tarifário das entidades reguladoras infranacionais, a ANA propõe o reconhecimento dos ativos de infraestrutura, correspondentes à parcela dos investimentos recuperados por meio da tarifa, como ativo intangível. Para assegurar a compatibilidade desse registro com as metodologias de avaliação de ativos, por ocasião da adoção do Valor Novo de Reposição (VNR), a proposta prevê que a infraestrutura, para fins regulatórios, seja classificada como ativo intangível sujeito a reavaliação. Essa solução encontra amparo legal:

Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.

§ 1º As demonstrações financeiras do exercício em que houver modificação de métodos ou critérios contábeis, de efeitos relevantes, deverão indicá-la em nota e ressaltar esses efeitos.

§ 2º A companhia observará exclusivamente em livros ou registros auxiliares, sem qualquer modificação da escrituração mercantil e das demonstrações reguladas nesta Lei, as disposições da lei tributária, ou de legislação especial sobre a atividade que constitui seu objeto, que prescrevam, conduzam ou incentivem a utilização de métodos ou critérios contábeis diferentes ou determinem registros, lançamentos ou ajustes ou a elaboração de outras demonstrações financeiras. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

Outro tema de muita expectativa e discussão no setor de saneamento básico é em relação ao registro contábil dos ativos de PPP. A área técnica informou que, ao longo do processo de elaboração da NR, foram realizadas reuniões com representantes do setor e painéis em fóruns específicos na busca da melhor compreensão do tema e um alinhamento na condução dos registros contábeis.

Ao fim do processo, diante das diferentes formas de contratação de uma PPP, concluiu-se que o registro dos ativos deve observar as especificidades contratuais e a metodologia tarifária estabelecida pela entidade reguladora infranacional, de forma que a contabilidade esteja em consonância com os parâmetros regulatórios. Os registros contábeis deverão ser norteados pela definição dos riscos e os benefícios associados aos ativos.

Os contratos de PPP devem prever explicitamente quem está assumindo os riscos e benefícios sobre os ativos, que por consequência é quem reconhecerá os ativos, seja na forma de intangível ou imobilizado, a depender do modelo regulatório.

No campo do controle patrimonial, rotina importante para a construção de registros contábeis fidedignos, sendo a origem do processo de controle dos ativos, destaca-se a indicação do inventário físico, etapa essencial para comprovação da existência e condição técnica-operativa dos bens.

Para que as Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) recebam adequadamente as informações necessárias ao desenvolvimento de seus processos regulatórios, como revisões tarifárias e indenizações, torna-se fundamental a manualização que padronize a codificação e a identificação dos ativos, possibilitando a transmissão e o processamento uniforme dos dados pelas ERIs.

A proposta do Manual de Controle Patrimonial do Setor de Saneamento Básico resulta de pesquisa e benchmarking com experiências regulatórias tanto do setor de saneamento

quanto de outros setores de infraestrutura regulada, em âmbito nacional e internacional. O detalhamento completo da proposta do Manual encontra-se no anexo da minuta de norma de referência.

Por fim, outro tema relevante no âmbito do controle patrimonial é a definição das vidas úteis dos ativos. Em se tratando de um ambiente regulado, onde a quota de depreciação ou amortização constitui componente essencial da formação da receita tarifária, considerado o retorno do capital investido, torna-se imprescindível que as vidas úteis e taxas de depreciação sejam regulamentadas e padronizadas. O Manual de Controle Patrimonial do Setor de Saneamento Básico identificou os principais arcabouços regulatórios que tratam do controle patrimonial e gestão de ativos, com o propósito de harmonizar as vidas úteis dos ativos.

Considerando que as ERIs são responsáveis pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, caberá a elas estabelecer os prazos para o envio das informações necessárias aos processos regulatórios, além de avaliar o tratamento tarifário dos custos decorrentes da implementação do novo arcabouço contábil e patrimonial, bem como a realização de auditoria independente sobre as informações contábeis e patrimoniais geradas.

Da mesma forma, entendendo que a ERI é a entidade competente para avaliar os impactos das informações contábeis e patrimoniais em seus processos regulatórios, caberá a cada regulador regulamentar os prazos para implementação dos referidos manuais.

Considerando como prazo de 2033 para a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como o esforço necessário para atender às diretrizes previstas na proposta de norma de referência da ANA, resguardando tempo adequado para a adaptação, os prazos de implementação não poderão ultrapassar o exercício social de 2030.

As ERIs terão até 2 (dois) anos a partir da publicação da norma para adotarem as diretrizes do Manual de Contabilidade Regulatória Aplicado ao Setor de Saneamento Básico (MCRSB) e do Manual de Controle Patrimonial Aplicado ao Setor de Saneamento Básico (MCPSB) em seus normativos. Os requisitos para fins de comprovação da adoção da norma contemplarão necessariamente os seguintes pontos:

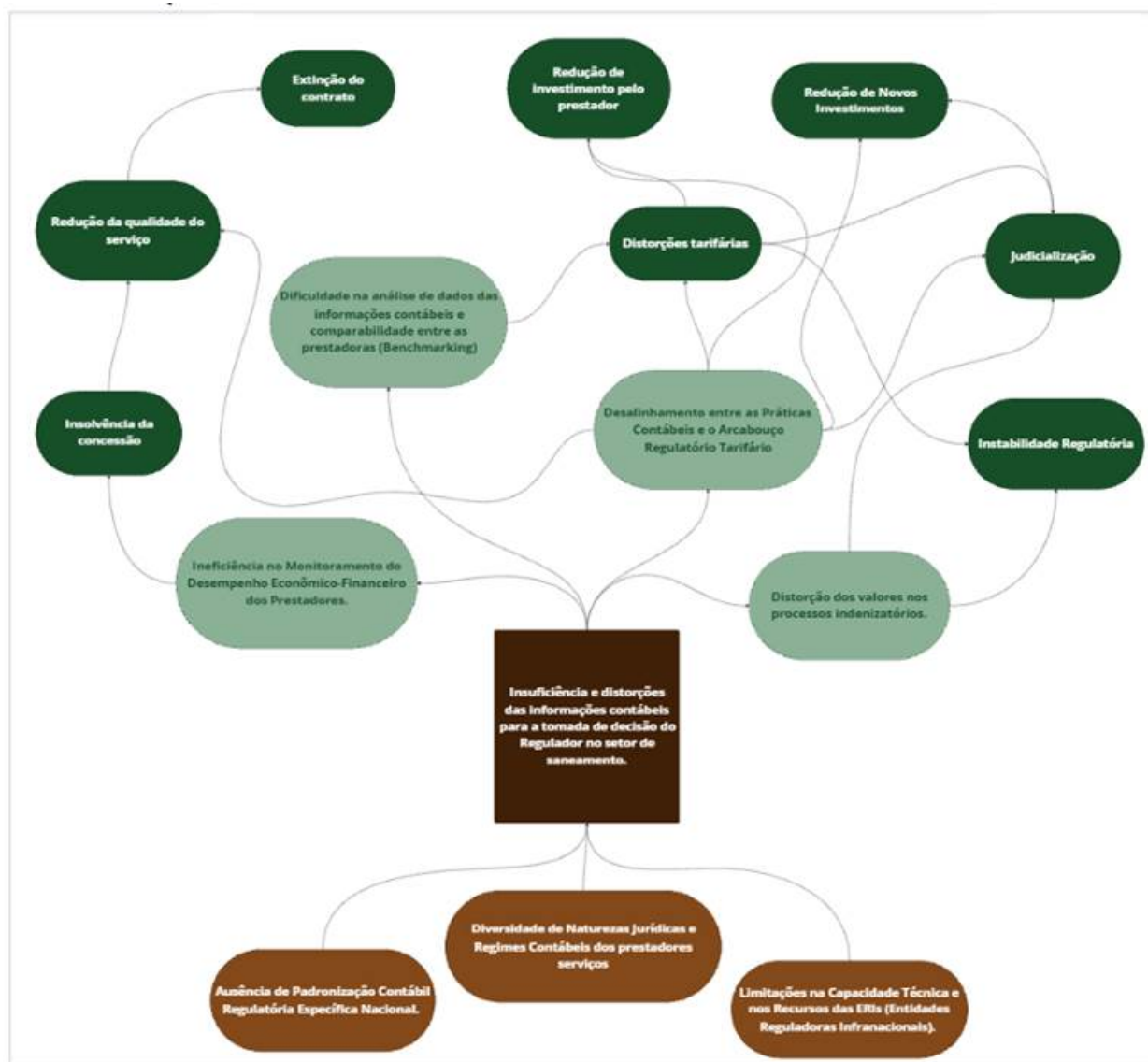
- a) Plano de Contas (MCRSB);
- b) Modelos de Demonstrações Contábeis Regulatórias (MCRSB);
- c) Inventário Patrimonial (MCPSB); e
- d) Vidas Úteis e Taxas de Depreciação dos ativos (MCPSB).

Encerrando sua manifestação, a Superintendência de Regulação de Saneamento Básico propõe a abertura de consulta pública pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias e a realização de audiência pública em formato virtual, dentro do período da consulta, com o objetivo de fornecer esclarecimentos que contribuam para o melhor resultado do processo normativo.

Passo agora à avaliação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório, de acordo com o documento 0082587.

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 da contabilidade regulatória no País, destacando que a contabilidade regulatória surge como resposta de um controle institucional, que visa garantir a transparência, a uniformidade e a comparabilidade das informações financeiras, especialmente em setores estratégicos ou altamente fiscalizados, como energia, telecomunicações e instituições financeiras.

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 **“Insuficiência e distorções das informações contábeis para a tomada de decisão do regulador no setor de saneamento básico”**.

O problema regulatório central apresenta caráter dinâmico e tendência clara de agravamento na ausência de medidas corretivas. Sua evolução decorre da fragmentação institucional do setor, marcada por elevada heterogeneidade entre os entes reguladores e prestadores, bem como pela ausência histórica de uma diretriz nacional de contabilidade regulatória. Com a titularidade dos serviços atribuída aos municípios, o país conta com mais de 5.000 poderes concedentes e mais de 100 ERIs, que operam com diferentes graus de capacidade técnica e adoção de normativos próprios. A ausência de coordenação federal nesse campo resultou na proliferação de práticas contábeis díspares, com poucas iniciativas isoladas de normatização. Segundo levantamento da ANA, 60% das ERIs respondentes declararam não possuir qualquer manual contábil regulatório, o que evidencia a ausência de diretrizes mínimas de uniformização.

A manutenção desse cenário tende a intensificar os efeitos negativos já observados. A permanência da omissão regulatória diante desse cenário não resultará na estabilização do problema, mas sim em sua intensificação progressiva. A crescente complexidade dos contratos de concessão e a necessidade de articulação entre múltiplos agentes (reguladores, prestadores e financiadores) impõem requisitos mais elevados de governança informacional.

A ausência de uma padronização contábil regulatória nacional limita a transparência, compromete a capacidade analítica das entidades reguladoras, dificulta a precificação adequada do risco e enfraquece os instrumentos de monitoramento e controle. Nesse contexto, a inexistência de um modelo contábil uniforme configura-se como um gargalo estrutural para a

efetividade regulatória, comprometendo a execução da política pública setorial, a atratividade do setor ao capital privado e, em última instância, a prestação eficiente e sustentável dos serviços públicos de saneamento básico.

Passo agora à descrição da do conteúdo da minuta de Norma de Referência, conforme minuta apensada aos autos sob documento nº 0082585.

O Capítulo inicial trata do Manual de Contabilidade Regulatória e do Manual de Controle Patrimonial; o capítulo dois aborda os requisitos para implementação da norma pelo prestador de serviços; o terceiro capítulo é destinado à comprovação de adoção da norma de referência pela ERI; e o quarto e último capítulo traz as disposições finais da matéria.

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 8/2025/COAIR/ASREG-SEI (0082687), considerou que a AIR está em conformidade com os requisitos do Programa de Qualidade Regulatória da ANA, atingindo um padrão de qualidade adequado às metas previamente estabelecidas.

5. Manifestação da Procuradoria – PFA:

Por meio do Parecer nº 117/2025/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, a Procuradoria manifestou-se pela inexistência de óbices jurídicos para prosseguimento do feito e pela possibilidade de submissão do ato normativo à deliberação da DIREC.

6. Voto do Relator

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 0082587;

2 – Minuta de Norma de Referência, com as adequações de redação e forma nos artigos 12, 13, 14 e parágrafo segundo do art 15 da minuta apresentada;

3 – Abertura de procedimento de participação social, por meio de Consulta Pública, por 45 (quarenta e cinco) dias, por meio de intercâmbio documental; e

4 – Realização de audiência pública em formato virtual, dentro do período da consulta, em data a ser definida pela Diretoria Colegiada da ANA, com o objetivo de fornecer esclarecimentos que contribuam para o melhor resultado do processo normativo.

ANEXO VOTO – alterações propostas na NR

Art. 12 A comprovação da adoção dessa norma se dará mediante a publicação de ato normativo pelas ERIs em conformidade com:

I - Plano de Contas do MCRSB;

II - Modelos de Demonstrações Contábeis Regulatórias do MCRSB;

III - Inventário dos bens conforme estrutura estabelecida no MCPSB; e

IV - Vidas Úteis do MCPSB.

Parágrafo Único. A adoção das diretrizes estabelecidas na norma será concretizada com a **publicação** do ato normativo da ERI e correspondente envio para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, nos prazos previstos na Resolução ANA nº 134, de 18 de novembro de 2022.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 **As ERIs terão até 2 (dois) anos** a partir da publicação desta norma de referência para adoção das diretrizes estabelecidas no MCRSB e MCPSB.

Art. 14 **A ERI terá o prazo de até 3 (três) anos**, a contar da publicação desta norma, para realizar os ajustes necessários em seus sistemas para o adequado recebimento das informações contábeis e patrimoniais a serem reportadas pelos prestadores de serviços regulados.

Parágrafo Único. As iniciativas para adoção da norma previstas no Art. 13, bem como a implementação e ajustes de sistemas, podem ser realizadas concomitantemente, desde que observado o prazo limite previsto no caput deste artigo.

Art. 15 A ERI, a partir da publicação de sua norma, regulamentará os prazos para implementação do MCRSB e MCPSB por parte dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

§ 1º A ERI deverá observar a natureza jurídica, porte econômico, população atendida e relevância das informações contábeis para seus processos decisórios regulatórios como parâmetros para eventual escalonamento de prazos de implementação.

§ 2º Os prazos de implementação do MCRSB e MCPSB **não poderão ultrapassar o exercício social de 2030**, independentemente das características mencionadas no **parágrafo anterior**, possibilitando o envio das informações contábeis e patrimoniais a partir do exercício social seguinte.

Brasília, 22 de agosto de 2025.

(assinado eletronicamente)
NAZARENO ARAÚJO
Diretor interino



Documento assinado eletronicamente por **Nazareno Marques de Araújo, Diretor interino**, em 22/08/2025, às 12:34, 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 **0084635** e o código CRC **C5A937FE**.