

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

**Padronização de instrumentos negociais dos
serviços de abastecimento de água e esgotamento
sanitário.**

UORG Responsável

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

**Coordenação de Regulação de Instrumentos
Negociais - CORIN**

Processo SEI nº: 02501.000475/2023-85

Brasília – DF

12 de setembro, de 2025

IDENTIFICAÇÃO DA AIR

EIXO TEMÁTICO:

Eixo 5 – Saneamento.

TEMA:

Norma de Referência sobre padronização de instrumentos negociais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

UORG RESPONSÁVEL:

Superintendência de Regulação de Saneamento Básico

Coordenação de Regulação de Instrumentos Negociais

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO:

Flávia Ataíde França Teles – Coordenadora de Regulação de Instrumentos Negociais

Raphael Medeiros Lima – Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico

Raquel Taira Habe – Engenheira Civil



Sumário

1	Sumário Executivo	5
2	Contextualização	6
2.1.	Estudos realizados	9
3	Identificação do Problema Regulatório	16
3.1	Árvore do problema	16
3.2	Problema Central.....	16
3.3	Causas	17
3.3.1	Causa 1: Falta de estrutura e de capacidade técnica do titular:	17
3.3.2	Causa 2: Interferência indevida de interesses políticos e econômicos.....	21
3.4	Consequências.....	26
3.4.1	Consequência 1a: Risco de renegociações prematuras do contrato	26
3.4.2	Consequência 1b: Insegurança jurídica e significativos custos de transação na fase pós contratual	27
3.4.3	Consequência 1c: Baixa atratividade de investimentos para o setor e de prestadores com capacidade institucional.....	29
3.4.4	Consequência 2: Baixa cobertura dos serviços	32
3.4.5	Consequência 3: Ameaça para a universalização dos serviços	34
3.5	Evolução esperada do problema	34
4	Identificação dos Atores Envolvidos no Problema Regulatório	36
5	Identificação da Base Legal	38
5.1	Alterações trazidas pela Lei nº 14.026, de 2020	38
5.2	Norma de Referência e a padronização dos instrumentos negociais	39
6	Objetivos a Serem Alcançados	42
7	Mapeamento da Experiência Nacional e Internacional	43
7.1	Benchmarking nacional	43
7.1.1	Prazo de Operação Assistida	44
7.1.2	Inventário de Bens Reversíveis.....	44
7.1.3	Obras de Aperfeiçoamento	45
7.1.4	Recursos de Financiamento.....	45
7.1.5	Garantias de Execução	46
7.1.6	Revisões Ordinárias e Extraordinárias.....	46
7.1.7	Alteração do Contrato	47
7.1.8	Equilíbrio Econômico-Financeiro e Alocação de Riscos	48
7.1.9	Penalidades e Extinção	48
7.1.10	Foro e Solução de Controvérsias	49
7.1.11	Listagem de Anexos	50
7.2	Benchmarking internacional.....	50
7.2.1	Paris, França.....	50
7.2.2	Manila, Filipinas	52
7.2.3	Buenos Aires, Argentina	53
7.2.4	Berlim.....	54

7.2.5	Inglaterra e País de Gales	56
7.2.6	Conclusões	57
8	Identificação e construção de Alternativas	60
9	Impactos das Alternativas e Atores Impactados	64
9.1	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA.....	64
9.2	Entidades Reguladoras Infranacionais – ERIs	65
9.3	Prestadores.....	66
9.4	Titulares	66
9.5	Sociedade.....	66
9.6	Órgãos de Controle e Poder Judiciário	66
9.7	Micro e pequenas empresas	67
10	Análise Comparativa das Alternativas	70
10.1	Definição dos critérios e respectivos pesos	70
10.2	Comparação das alternativas no AHP	72
11	Implementação, Monitoramento e Avaliação e Riscos da Alternativa Escolhida.....	75
11.1	Estratégias de Implementação	75
11.2	Estratégia de Monitoramento e Avaliação.....	78
11.3	Avaliação de Riscos.....	80
11.3.1	Riscos a Evitar	81
11.3.2	Riscos a Mitigar, Contingenciar ou Transferir:	82
11.3.3	Riscos a Aceitar	84
12	Participação Social.....	86
13	Referências	88
14	Anexo I – Custo de Implementação da NR	94
14.1	Custo de implementação.....	96
14.1.1.	Custo de elaboração da NR	96
14.1.2.	Custo de ações de capacitação: Manual de adoção da NR	97
14.1.3.	Custo de ações de capacitação: Videoaulas.....	98
14.1.4.	Custo de ações de capacitação: eventos de divulgação, participação em fóruns e discussões.....	98
14.1.5.	Custo com o Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico	98
14.1.6.	Custo total de cada alternativa	98

1 Sumário Executivo

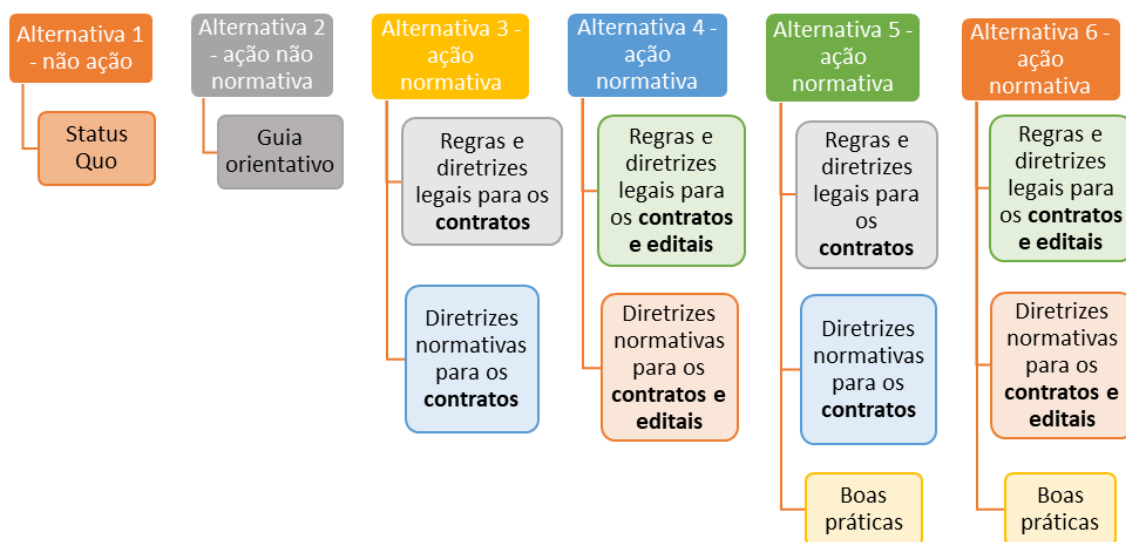
1. Problema Regulatório

Instrumentos negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que não trazem a integralidade das cláusulas exigidas pela legislação competente do setor, ou cujo conteúdo não seja expresso de forma clara e objetiva.

2. Objetivos

Promover a padronização e o aprimoramento dos instrumentos negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de modo a garantir a inclusão integral das cláusulas exigidas pela legislação do setor e a adoção de linguagem clara e objetiva em seu conteúdo.

3. Alternativas regulatórias consideradas



4. Alternativa regulatória sugerida

Alternativa 6: NR que sistematize as regras e boas práticas para os contratos e editais, de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos, com diretrizes regulatórias que são objeto das Normas de Referência.

5. Possíveis impactos da alternativa sugerida

- Aumento do conhecimento sobre cláusulas que um contrato deve conter;
- Aumento do conhecimento sobre elementos e disposições que um edital deve conter;
- Novos editais e contratos observando os requisitos da NR;
- Futuros aditivos dos contratos atuais adequados aos requisitos da NR;
- Redução das renegociações prematuras do contrato;
- Redução da insegurança jurídica;
- Redução dos custos de transação na fase pós-contratual;
- Redução dos custos de judicialização;
- Aumento da concorrência e entrada de prestadores com capacidade;
- Aumento de investimentos para o setor.
- Custo de familiarização com a NR
- Custos de elaboração da NR, ações de capacitação e de monitoramento
- Custo de implementação e *enforcement* (ANA)

2 Contextualização

A importância do setor de saneamento básico está relacionada diretamente à saúde pública. Ainda é alta a incidência de doenças de veiculação hídrica no Brasil, já erradicadas em países que alcançaram a universalização dos serviços. Além da saúde pública, o saneamento está intimamente ligado ao meio ambiente, sendo o equilíbrio deste dependente das ações do setor.

A situação atual do saneamento básico no Brasil é reflexo do seu processo histórico, marcado por grande esforço de planejamento e muitos investimentos na década de 1970 com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), até a extinção, em 1986, dos fundos de água e esgoto estaduais geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e do próprio Planasa, em 1992. Seguiu-se então uma grande lacuna de quase duas décadas até a promulgação da Lei nº 11.445, em 5 de janeiro de 2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico, LNSB). Essa lei, também conhecida por Marco Legal do Saneamento, estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor, trazendo-o de volta à pauta das políticas públicas.

Em 2013 foi lançado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), com previsão de metas para universalização dos serviços até 2033. Apesar das inovações e das intenções do legislador, o Plano não foi suficiente para promover uma revisão os modelos institucionais de prestação de serviços e acelerar a expansão do setor.

Por fim, em 15 de julho de 2020, foi promulgada a Lei nº 14.026, que atualizou a LNSB e atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a responsabilidade pela edição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Conhecida por “novo marco legal”, a lei estabeleceu, entre outros indicadores, metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com o abastecimento de água e 90% com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033.

A nova lei também trouxe a necessidade de os prestadores de serviços, em especial as companhias estaduais de saneamento, comprovarem capacidade econômico-financeira para o atingimento das metas de universalização. O decreto regulamentador¹ do artigo 10-B da lei previu que aqueles prestadores que não o fizessem até 31 de dezembro de 2023 teriam seus contratos considerados

¹ Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023

irregulares, devendo os titulares, nesse caso, comprovar a regularização da prestação do serviço até 31 de dezembro de 2025 para acessar recursos públicos federais ou financiamentos com recursos da União².

Em atenção ao Decreto nº 11.598, de 2023, conforme documentação enviada por 19 entidades reguladoras infranacionais à ANA até 1º/04/2024, vinte prestadores de 1.552 municípios de 14 Estados comprovaram sua capacidade econômico-financeira, com exceção do município de Ji-Paraná-RO, cuja agência reguladora municipal foi desfavorável à comprovação da CAERD³.

Conforme a documentação disponibilizada pela ANA com as manifestações técnicas das respectivas entidades reguladoras, o Instituto Trata Brasil, em parceria com a GO Associados (Avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil – 2024 (SNIS 2022)⁴) classificou os prestadores e municípios da seguinte forma:

- 1.720 municípios isentos de apresentar a documentação exigida pelo Decreto, por se enquadrarem em uma das situações: prestação direta, contratos licitados ou em processo de licitação ou desestatização;
- 2.927 municípios regulares, pois apresentaram a documentação e obtiveram parecer favorável da respectiva entidade reguladora infranacional (ERI);
- 344 municípios regulares com restrição, com parecer favorável da ERI, mas com pendência em alguma documentação ou na conclusão de alguma etapa, como aditivo aos contratos;
- 579 municípios irregulares, cuja documentação deveria ser apresentada pelo prestador do serviço e não o foi (não consta da documentação recebida pela ANA), ou cuja decisão tenha sido desfavorável pela respectiva ERI (Ji-Paraná-RO).

² Artigo 11 do Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023.

³ Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/conformidade-com-normas-de-referencia-ana/comprovacao-da-capacidade-economico-financeira-da-prestacao-de-servicos-publicos-de-abastecimento-de-agua-potavel-e-esgotamento-sanitario/comprovacao-da-capacidade-economico-financeira-conforme-decreto-11-598-2023-resultados/resultado-em-relatorio-11598-2023>, acesso em 21/08/2024.

⁴ Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Estudo-da-GO-Associados-Novo-Marco-2024-Versao-Limpa.pdf>, acesso em 24/08/2024

A Figura 1 apresenta o mapa do Brasil com a classificação dos municípios conforme esse estudo. Quase 10 milhões de pessoas vivem nos municípios considerados em situação irregular, onde 68,88% dos habitantes têm acesso à água, 26,61% são atendidos com coleta de esgoto, 29,88% do esgoto gerado é tratado e a média de perdas de água é de 47,33%. Conforme o estudo, municípios em situação regular apresentaram índices de atendimento de água 14,61 pp (21,21%) maiores do que aqueles em situação irregular. Em relação à coleta de esgoto, os regulares coletaram 29,64 pp a mais (111,39%) que os irregulares e trataram 22,48 pp (75,25%) a mais.

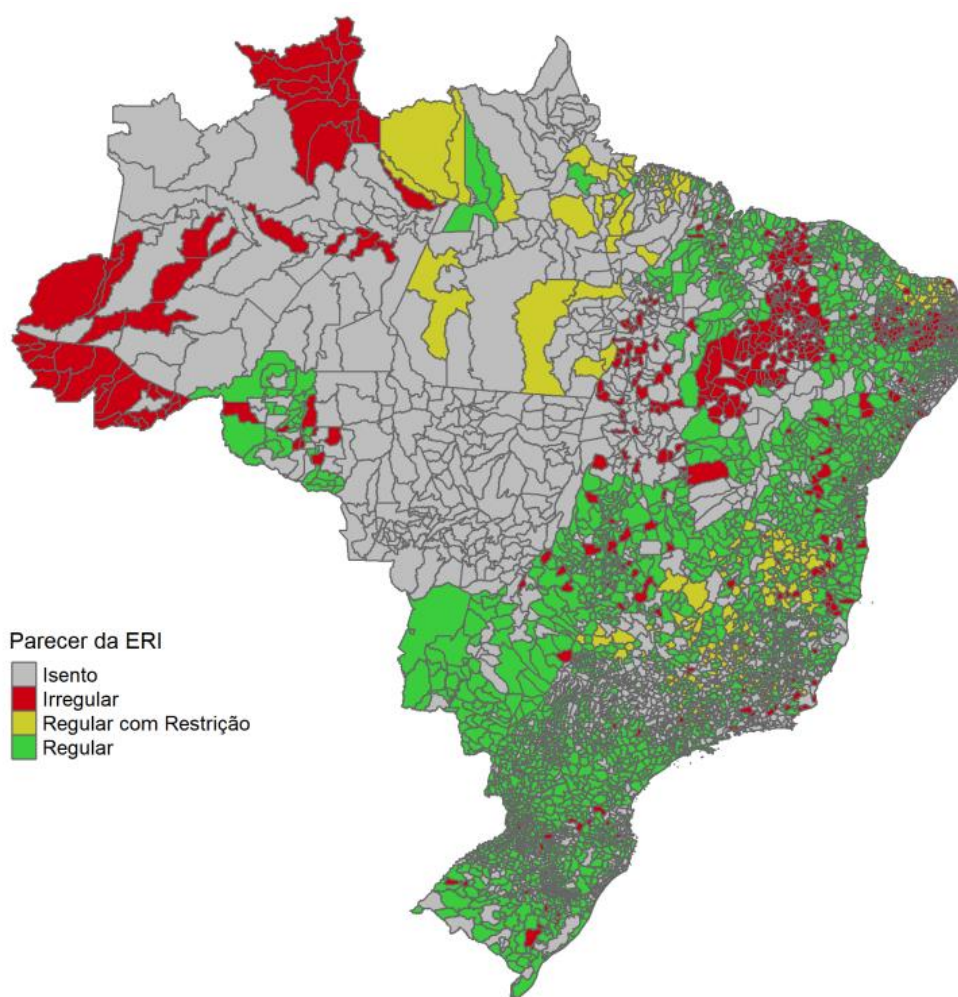


Figura 1: Municípios brasileiros de acordo com a classificação de regularidade ao Decreto 11.598/2023.
Fonte: GO Associados.

Uma vez considerada irregular a situação dos contratos, os municípios deverão regularizar a prestação dos serviços de saneamento.

Atualmente, no setor de saneamento básico, considerável contingente é de serviços prestados por meio de contratos de programa⁵, que são regidos pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos. Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual, mas novas contratações para prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dependem da celebração de contrato de concessão⁶, mediante prévia licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal (art. 10, *caput* e § 3º da Lei nº 11.445, de 2007).

Assim, considerando o prazo legal para a universalização, bem como a vedação à celebração de novos contratos de programa, além da inclusão, pela lei, de disposições necessárias aos contratos do setor de saneamento, a edição de norma de referência sobre o tema deverá contribuir para a qualidade desses novos instrumentos que serão naturalmente celebrados em um futuro muito próximo.

2.1. Estudos realizados


Dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) de 2023⁷ indicam que existem 5.597 prestações de serviço de abastecimento de água em operação, assim distribuídos:

- 3.587 contratos de programa (sociedade de economia mista com administração pública ou empresa pública);
- 1.107 serviços prestados diretamente pelo titular (administração pública direta ou autarquia);
- 215 serviços prestados por prestação indireta delegada para associação civil ou comunitária; e
- 371 contratos de concessão (empresa privada).

⁵ Os contratos de programa são definidos pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Este decreto regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e o seu art. 2º, inciso XVI assim dispõe: “contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa”.

⁶ Os contratos de concessão são os instrumentos jurídicos que formalizam, como o próprio nome indica, a concessão de serviços públicos, assim definida pelo inciso II do artigo 2º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

⁷ Painel do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, acesso em agosto de 2025.



Em levantamento realizado pela equipe técnica da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico - SSB/ANA⁸ foram avaliados 106 contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Deste montante, 65 contratos eram de concessão (incluindo contratos de PPP) e 41 de programa. Buscou-se analisar pelo menos dois contratos de cada estado brasileiro, a fim de ter uma maior representatividade das diversas realidades do país. Não foram encontrados, à época, contratos ou minutas de contratos dos estados do Acre, Roraima, Maranhão e Sergipe, seja de concessão ou de programa.

O levantamento avaliou a completude dos contratos existentes em função do respectivo marco legal, considerando as cláusulas essenciais para avaliar a aderência dos contratos de programa e de concessão à legislação referente. Também foi considerada a presença das cláusulas essenciais trazidas pelo artigo 10-A da Lei nº 11.445, de 2007, com a nova redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020, tanto nos contratos de concessão quanto nos de programa.

A Tabela 1 apresenta a legislação a que cada modelo de contrato estava sujeito antes da publicação da Lei nº 14.026, de 2020 e as alterações que a nova lei trouxe.

A Figura 2 apresenta a frequência das cláusulas essenciais nas 41 minutas e contratos de programa avaliados. À esquerda, os 5 contratos de programa assinados antes do Decreto 6.017, de 2007; e à direita, os 36 contratos assinados após o advento do referido decreto.

Verificou-se que as minutas e os contratos de programa avaliados não apresentam todas as cláusulas essenciais. É baixa a frequência das cláusulas que já eram exigidas pelo Decreto 6.017, de 2007 e que os contratos de programa deveriam observar, tais como garantias (nenhuma antes e, depois do decreto, estavam presentes em 8 de 36 contratos), publicação de demonstração financeira (presentes em 2 de 5 contratos avaliados anteriores a 2007, e em 19 de 36 contratos posteriores), solução amigável (presentes em 2 de 5 contratos anteriores, e em 17 de 36 contratos posteriores), prestação de contas (presentes em 3 de 5 contratos anteriores, e em 24 de 36 contratos firmados após 2007) e indicadores de desempenho (presentes em 3 de 5 contratos firmados antes de 2007, e em 31 de 36 contratos posteriores ao Decreto).

⁸ Nota Técnica nº 3/2021/COCOL/SEC e atualizações.

Tabela 1: As cláusulas essenciais dos contratos conforme a legislação. Fonte: elaboração própria. Fonte: elaboração própria.

Tipo de Contrato	Antes da Lei nº 14.026, de 2020	Após a Lei nº 14.026, de 2020
Contratos de Programa	Art. 33 do Decreto nº 6.017, de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 2005	não poderão ser celebrados novos contratos de programa
Contratos de Concessão	Art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.	<p>Lei nº 11.445, de 2007 alterada pela 14.026, de 2020.</p> <p>Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:</p> <p>I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;</p> <p>II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reuso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;</p> <p>III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e</p> <p>IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.</p>

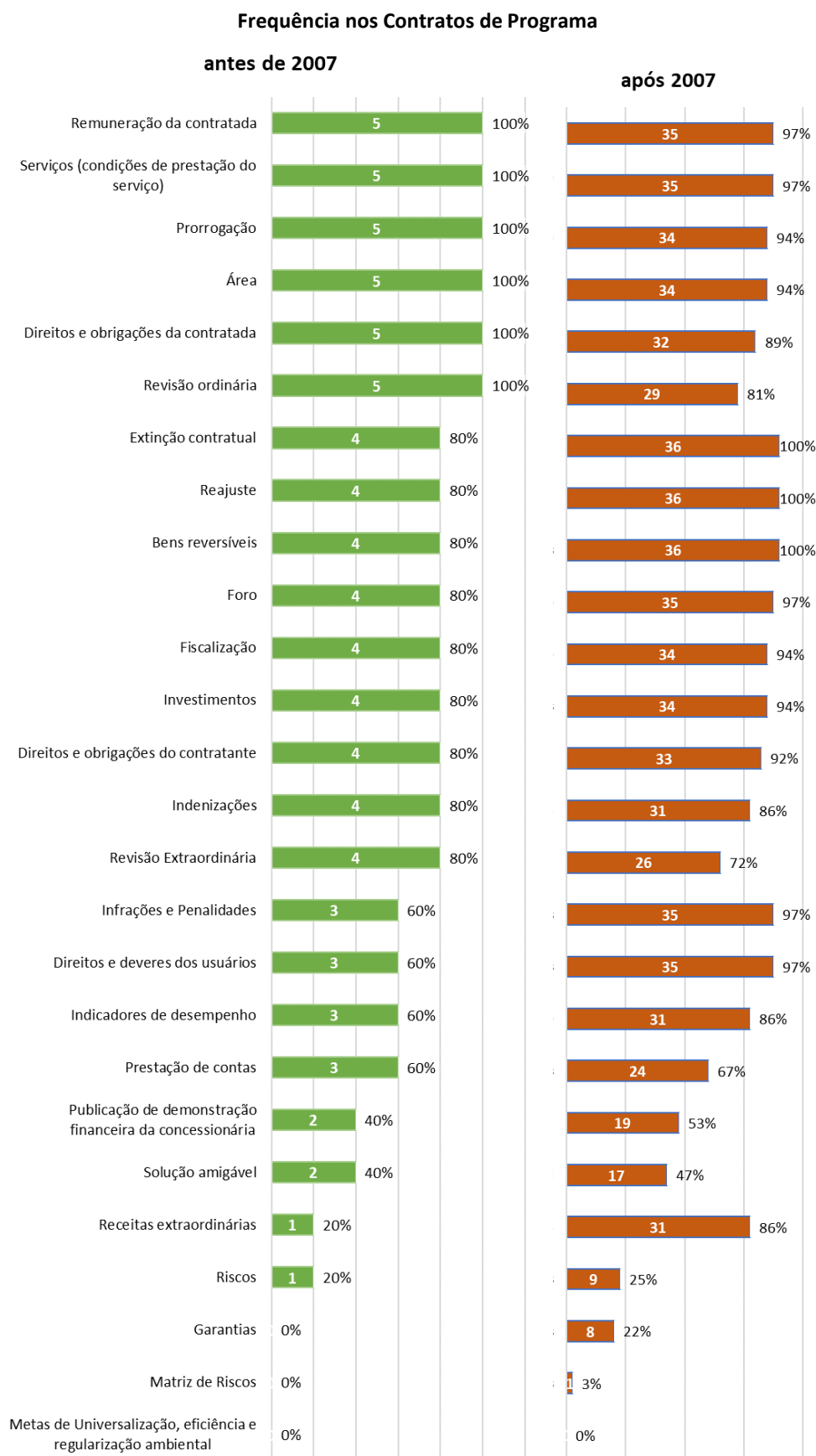



Figura 2: Frequência das cláusulas essenciais nos contratos de programa assinados antes e após o Decreto 6.017/2007. Fonte: elaboração própria.



A Figura 3 mostra a frequência das cláusulas essenciais, conforme a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nas 65 minutas e contratos de concessão avaliados pela ANA. Observa-se que, a exemplo dos contratos de programa, nem todas as cláusulas estão presentes; porém, os contratos de concessão da amostra são mais completos do que os contratos de programa avaliados.

Algumas cláusulas, apesar de serem consideradas essenciais desde a publicação da Lei das Concessões, em 1995, não estão presentes em todas as minutas e contratos de concessão avaliados. Por exemplo, as cláusulas sobre solução amigável (presença em 39 contratos de 65 avaliados); indicadores de desempenho (presentes em 45 de 65 contratos); garantias (presentes em 48 de 65); e publicação de demonstração financeira da concessionária (presentes em 50 de 65).

As principais conclusões do levantamento realizado sobre a presença ou não de cláusulas essenciais foram:

- há cláusulas que já eram consideradas essenciais pela legislação referente, tanto para os contratos de programa quanto para os de concessão, mas não estão presentes em todas as minutas e contratos avaliados, como, por exemplo, nos contratos de concessão: solução amigável, publicação de demonstração financeira da concessionária, e prestação de contas;
- os contratos de concessão se apresentaram mais completos em relação às cláusulas essenciais do seu marco legal do que os contratos de programa;
- em relação às metas de universalização, trazidas pela Lei nº 14.026, de 2020 como cláusulas essenciais, a maioria dos contratos, tanto de programa quanto de concessão, não as apresenta.

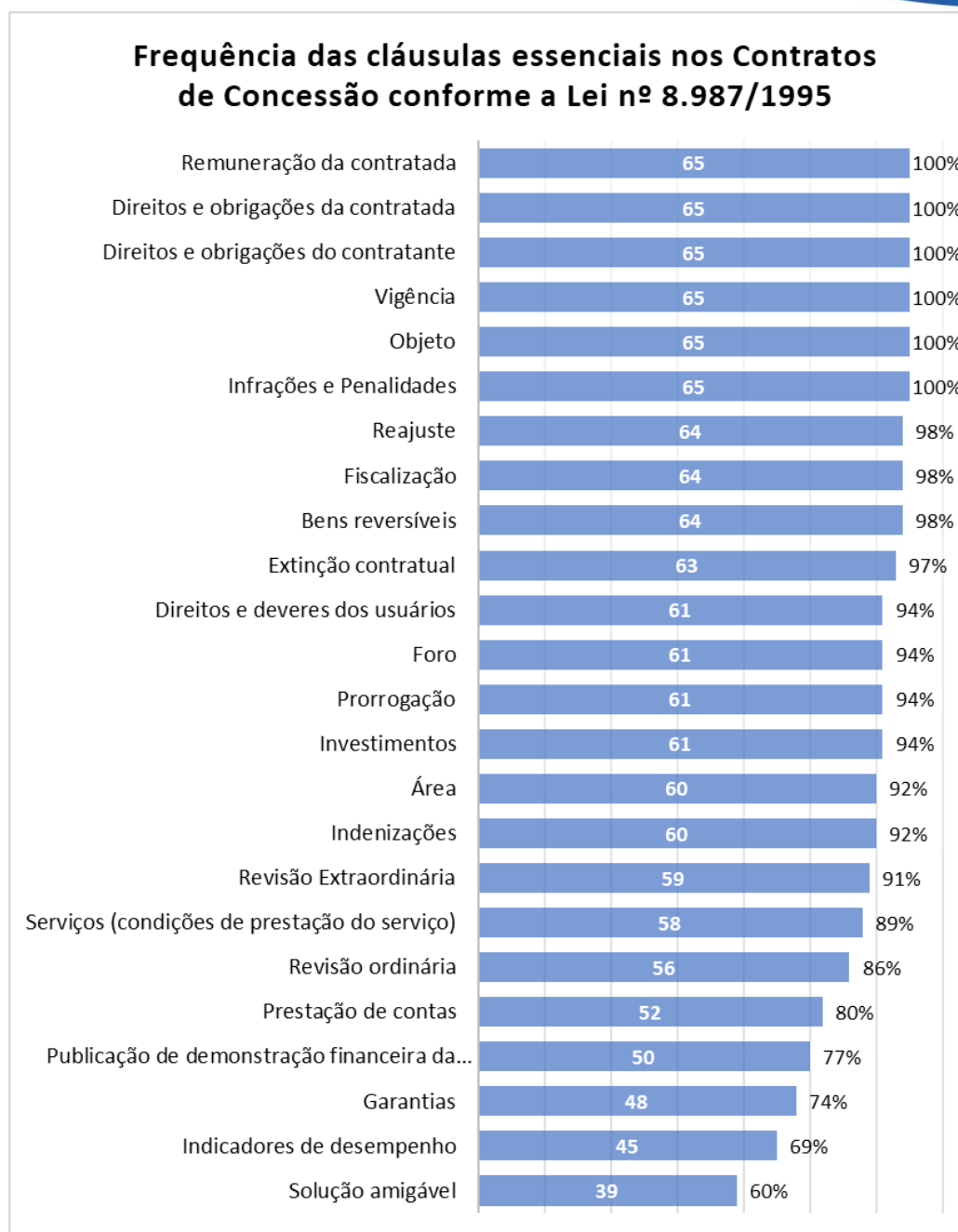


Figura 3: Frequência das cláusulas essenciais nos 65 contratos e minutas de contratos de concessão avaliados pela equipe da ANA. Fonte: elaboração própria.

Em estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2021), realizado no âmbito da consultoria contratada pelo Ministério da Economia, foram consideradas cláusulas essenciais aquelas estabelecidas pela

Lei nº 11.445, de 2007, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.026, de 2020. A equipe da ANA reorganizou os resultados desse estudo para efeitos de comparação, apresentada na Tabela 2⁹.

Tabela 2: Comparativo entre o estudo da FGV, realizado no âmbito da consultoria contratada pelo Ministério da Economia, e a pesquisa realizada pela equipe da ANA. Fonte: elaboração própria.

	Presença das cláusulas essenciais nos contratos de programa	Presença das cláusulas essenciais nos contratos de concessão	Diferença entre os dois tipos de contrato
FGV	64,2% (12,2 pontos em 19 contratos)	67% (8,7 pontos em 13 contratos)	2,8%
ANA	76,8% (31,5 em 41 minutas e contratos)	85,4% (52 em 61 minutas e contratos)	8,6%

Na amostra de contratos avaliados pela FGV, observando apenas as cláusulas essenciais legalmente exigidas, a presença destas em ambos os tipos contratuais se aproxima: cerca de 67% nos contratos de concessão e de 64,2% nos contratos de programa. Uma conclusão do estudo é a de que os contratos mais recentes, em especial a partir de 2014, são mais completos do que os mais antigos, indicando um aprimoramento dos modelos contratuais ao longo do tempo.

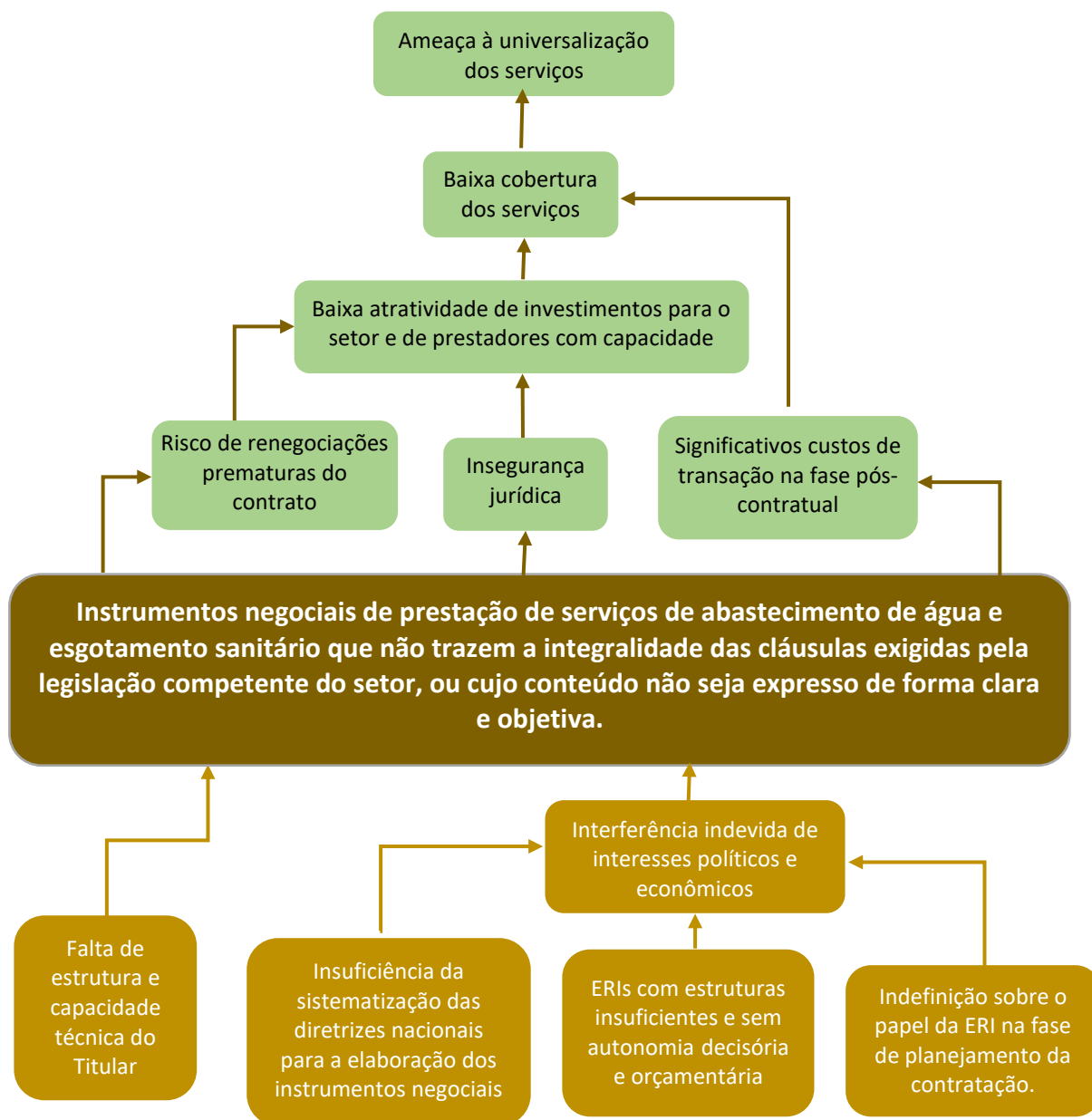
A avaliação dos contratos que compõem as amostras da ANA e da FGV demonstrou que tanto os de programa quanto os de concessão não apresentam todas as cláusulas previstas na legislação referente, sendo os contratos de concessão, em geral, mais completos; e, para ambos os tipos de contratos, aqueles mais recentes também apresentam um maior grau de completude.

De acordo com Guimarães (2015), lacunas contratuais podem favorecer a adoção de práticas oportunistas pelo concessionário, gerando impasses que desaguam na oportunidade de renovações e revisões contratuais em contratos ainda jovens, com riscos para a estabilidade e continuidade do vínculo.

⁹ Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2021/COCOL/SEC, referente à NR 02/2021; documento nº 02500.044532/2021-86, juntado ao Processo Próton n.º 2501.003304/2021 (Assunto: Planejamento de instrumento regulatório sobre padronização de instrumentos negociais da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com foco nos contratos de programa).

3 Identificação do Problema Regulatório

3.1 Árvore do problema



3.2 Problema Central

Instrumentos negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que não trazem a integralidade das cláusulas exigidas pela legislação competente do setor, ou cujo conteúdo não seja expresso de forma clara e objetiva.

O problema descrito é demonstrado pelos estudos realizados, apresentados acima.

3.3 Causas

Há duas possíveis causas do problema regulatório: a falta de estrutura e de capacidade técnica do titular e a interferência indevida de interesses políticos e econômicos. Essa última é causada por três prováveis fatores: a insuficiência da sistematização das diretrizes nacionais para elaboração dos contratos; a indefinição sobre o papel da ERI no planejamento da contratação e a insuficiência das estruturas e ausência de autonomia decisória e orçamentária das ERIs. Serão abordadas a seguir as evidências para cada uma das causas.

3.3.1 Causa 1: Falta de estrutura e de capacidade técnica do titular:

Desde 2015, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) utiliza o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP) como instrumento para avaliar a gestão dos municípios em sete áreas de atuação, chamadas de componentes, dentre as quais estão o planejamento, a gestão fiscal, a saúde, a educação e o meio ambiente (TCESP, 2022). Cada prefeitura municipal responde a diversas questões sobre cada um dos componentes. O componente planejamento avalia o que foi cumprido em relação ao que foi planejado, além de identificar a existência de coerência entre as metas alcançadas e os recursos empregados.

Os municípios recebem notas e são classificados, conforme a Tabela 3.

Tabela 3: Critérios para a classificação do município, conforme o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, fonte: TCE-SP.

Notas	Faixas	Critérios
A	Altamente efetiva	IEG-M \geq 90% da nota máxima e pelo menos 5 índices componentes com nota A.
B ⁺	Muito efetiva	75% \leq IEG-M < 90% da nota máxima
B	Efetiva	60% \leq IEG-M < 75% da nota máxima
C ⁺	Em fase de adequação	50% \leq IEG-M < 60% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEG-M < 50% da nota máxima

1. A

Figura 4 apresenta o índice do componente planejamento, em que 10 municípios do estado de São Paulo alcançaram a nota B⁺ (Brotas, Ibirá e Oriente, por exemplo), mas a maioria, 552 municípios, ainda se encontra com a pior nota, C.

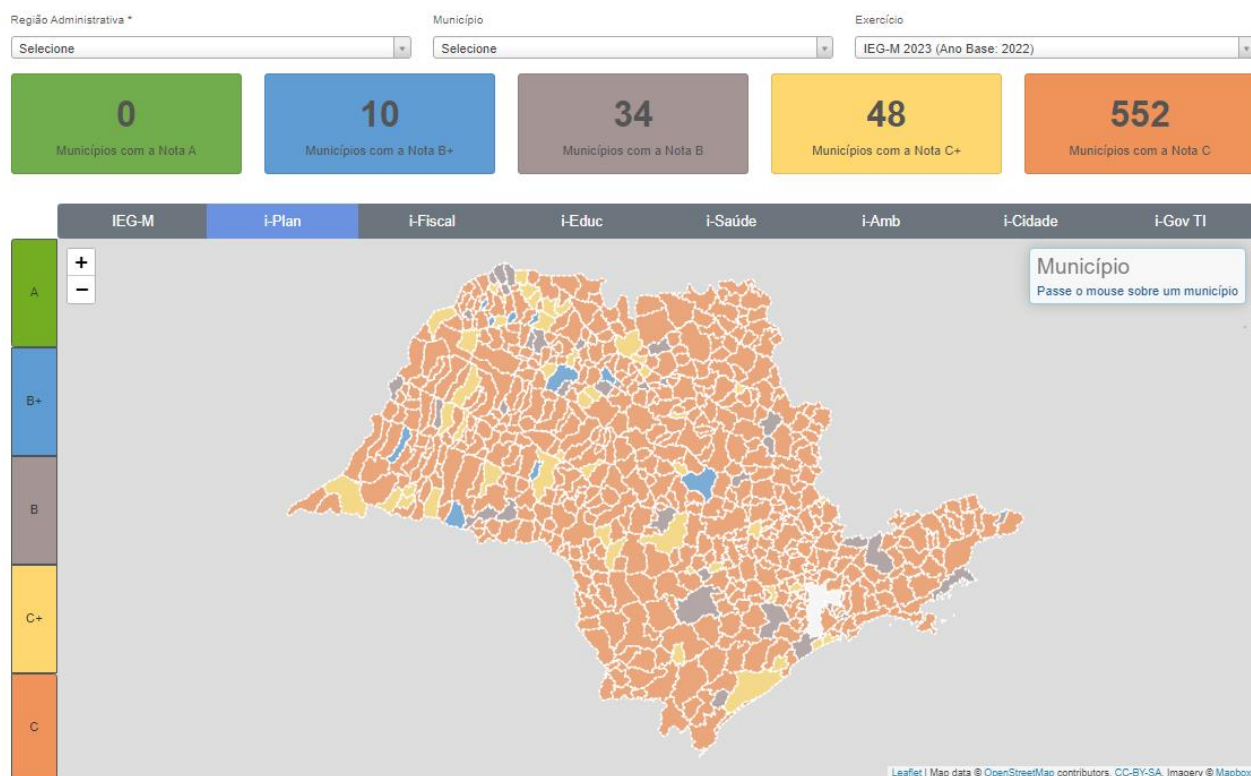


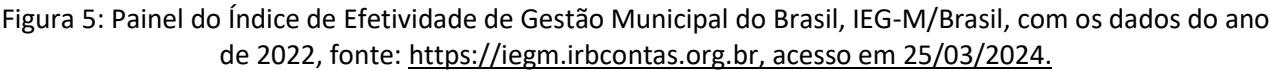
Figura 4: Classificação dos Municípios do Estado de São Paulo conforme o componente planejamento, i-Plan, do IEG-M/TCESP, ano base 2022. Fonte: <https://painel.tce.sp.gov.br/>, acesso em 25/03/2024.

Desde 2017, o Instituto Rui Barbosa, por meio da Rede Nacional de Indicadores Públicos, tornou o índice extensível a todos os Tribunais de Contas do Brasil, denominado IEG-M/Brasil, formado a partir de informações levantadas por meio de questionários direcionados às Prefeituras Municipais.


Os resultados nacionais dos anos de 2017 a 2022 estão publicados no sítio eletrônico do Instituto Rui Barbosa¹⁰, e apresentam a nota de cada município. A adesão ainda é baixa, conforme se vê na Tabela 4, que apresenta a quantidade de municípios participantes e as médias das notas do período. Observa-se pela Figura 5 que, em 2022, houve a participação de 2.239 municípios (40% do total no Brasil) com predominância da nota mais baixa do índice.

¹⁰ Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br>, acesso em 25/03/2024.

Ano	Municípios que responderam	Média Brasil
2017	1.294	C ⁺
2018	1.071	C ⁺
2019	1.046	C
2020	1.223	C
2021	969	C
2022	2.239	C



19



O Atlas Esgotos – Despoluição de Bacias Hidrográficas (ANA, 2017) comprova os indicadores acima. Trata-se de um estudo elaborado pela ANA e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades com o objetivo de mapear estratégias para a proteção dos recursos hídricos.

Considerando que a principal causa da poluição é o lançamento de esgotos sem tratamento ou com tratamento inadequado, o Atlas Esgotos apresenta uma avaliação da situação institucional da prestação do serviço de tratamento de esgoto em cada município, a partir da análise dos dispositivos legais e normativos de criação das entidades e órgãos; sua estrutura física, administrativa e organizacional; situação da operação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; capacidade técnica e financeira; entre outros aspectos. Com base nesses dados, foram definidos critérios para classificar as 5.570 sedes urbanas do Brasil, considerando as diversidades regionais e a abordagem por bacia hidrográfica: situação institucional consolidada (grupo A); intermediária (grupo B) e básica (grupo C). Essa classificação é apresentada na Figura 6.

Observa-se que 1.282 municípios (ou 23%) foram classificados como grupo A, em que a situação institucional da prestação dos serviços de esgotamento sanitário é consolidada; 1.690 municípios (30%) estão no grupo B, situação intermediária e 2.598 (47%) estão no grupo C, situação básica.

Por fim, conclui-se, desses estudos e indicadores, pela falta de estrutura e pela incapacidade de grande parte dos titulares em planejar os investimentos e estruturar a prestação dos serviços, o que pode ter impactos no planejamento das concessões e elaboração de instrumentos negociais que garantam a prestação do serviço da forma como a legislação exige.

SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESGOTO

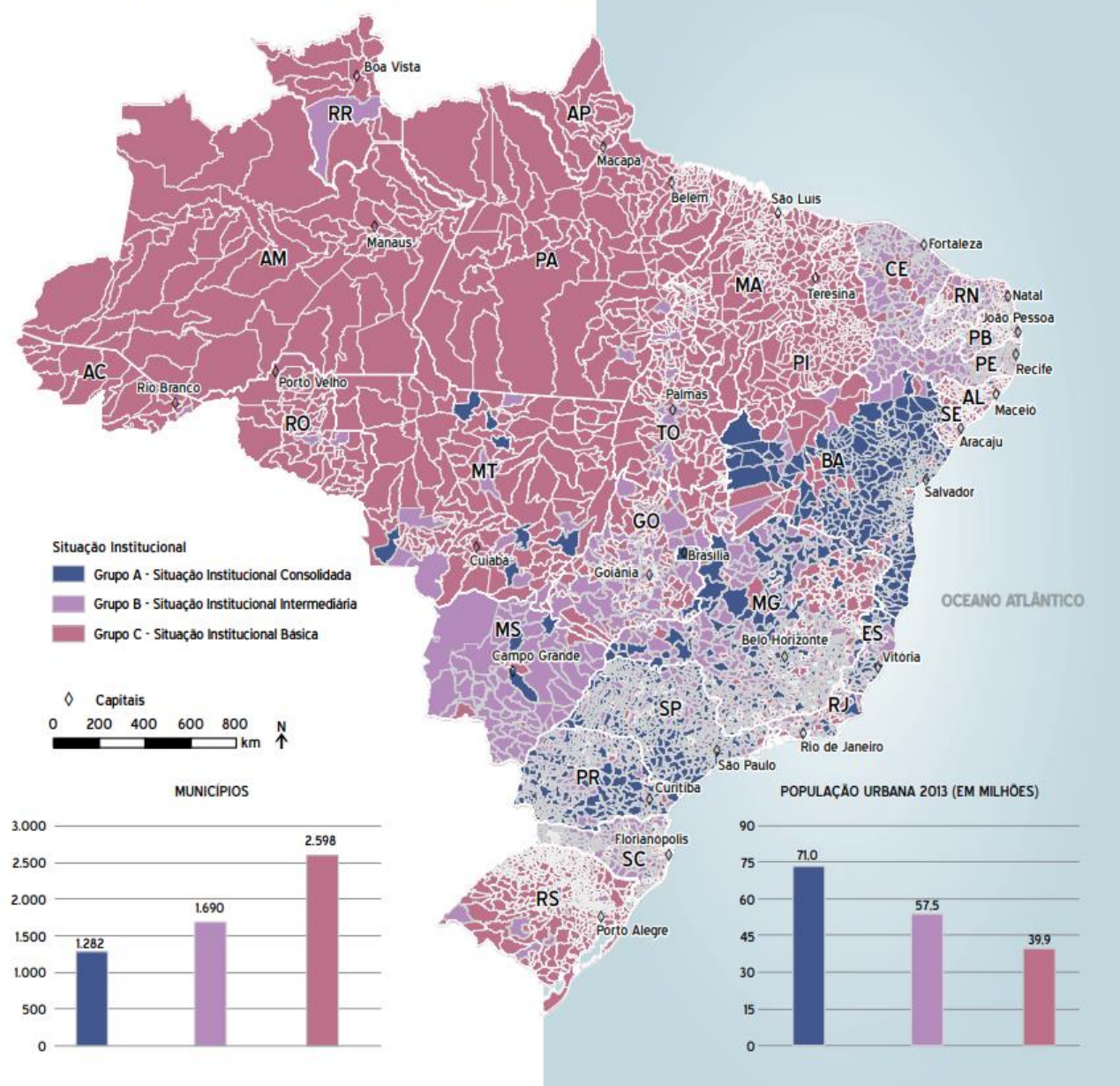


Figura 6: Situação institucional dos prestadores de serviços de esgoto no País. Fonte: Atlas Esgoto – Despoluição de Bacias Hidrográficas.

3.3.2 Causa 2: Interferência indevida de interesses políticos e econômicos

Essa Causa 2 é motivada pelas causas: (2a) insuficiência da sistematização das diretrizes nacionais para elaboração dos contratos; (2b) indefinição sobre o papel da ERI no planejamento da contratação e (2c) ERIs com estruturas insuficientes e sem autonomia decisória e orçamentária.

3.3.2.1 Causa 2a: Insuficiência da sistematização das diretrizes nacionais para elaboração dos instrumentos negociais

A legislação vigente traz o conteúdo mínimo dos contratos de prestação de serviços, além de diversas diretrizes. Apesar disso, ainda foram observadas várias lacunas no levantamento iniciado pela ANA em 2021. Dos 41 contratos de programa analisados, 5 eram anteriores ao Decreto nº 6.017, de 2007, que listou as cláusulas necessárias a esse tipo de contrato (artigo 33), e o grau de completude foi de 74,4%. Nos demais 36 contratos posteriores a 2007, observou-se uma completude de 84,7%.

Em relação aos contratos de concessão, os 65 contratos e minutas avaliados eram posteriores à Lei nº 8.987, de 1995, que elencou as cláusulas essenciais em seu artigo 23. E mesmo o contrato sendo o principal instrumento da concessão, o grau de completude não atingiu os 100%, chegando a 90,8% de presença das cláusulas essenciais.

Assim, observa-se que a existência de uma lei ou decreto que enumere explicitamente as cláusulas necessárias ou essenciais e outras diretrizes não tem se mostrado suficiente para a adequação e a completude dos contratos.

Para diversos tipos de contratação pública, a Advocacia-Geral da União (AGU) publica e atualiza os instrumentos de padronização dos procedimentos de contratação¹¹, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). O intuito é o de sistematizar as diretrizes para os contratos administrativos, “uniformizar e simplificar a confecção dos modelos de planejamento das contratações, com o escopo precípuo de oferecer, de forma clara e direta, diretrizes e padrões para áreas técnicas responsáveis pela instrução e elaboração dos processos licitatórios e de contratações diretas”. Entretanto, esse instrumento não contempla os contratos de concessão de serviços públicos.

¹¹ Disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos>, acesso em 21/01/2025.

3.3.2.2 Causa 2b: Indefinição sobre o papel da entidade reguladora infranacional no planejamento da contratação

Segundo Guasch (2005), a fragilidade das concessões se deve a um misto de falhas na concepção dos contratos, quadros técnicos inadequados e ambientes institucionais deficientes, além do impacto dos choques macroeconômicos. Ademais, ter autoridades reguladoras eficientes e independentes no momento do planejamento da contratação é especialmente importante, uma vez que ajudaria a limitar os efeitos prejudiciais da corrupção, fragilidade do Estado de direito e do quadro burocrático, bem como o potencial comportamento estratégico do governo após mudanças no poder.

Essas conclusões remetem à importância do papel das entidades reguladoras não apenas na fiscalização da execução do serviço, momento pós-contratação, mas também na concepção dos editais e contratos, com um marco regulatório bem estabelecido anteriormente à contratação.

De fato, o artigo 22 da Lei nº 11.445, de 2007, define como objetivos da regulação: estabelecer padrões e normas para a prestação dos serviços; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e nos planos de saneamento básico; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária. Essas atribuições são de natureza pós contratual; ações da fase pré-contratual, como elaborar os planos de saneamento básico e conceder a prestação dos serviços, são atribuídas ao titular, conforme define o artigo 9º da Lei nº 11.445, de 2007.

Por sua natureza eminentemente técnica, com independência decisória e autonomia administrativa, funcional e financeira, espera-se que as entidades reguladoras tenham melhores condições de escapar de uma eventual captura na fase de planejamento da concessão, contribuindo para sua estruturação. No entanto, a Lei nº 11.445, de 2007, nada definiu quanto à sua atuação no momento de planejamento da contratação.

Algumas ERIs têm essa atribuição estabelecida em sua lei de criação, a exemplo da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce)¹², ou da Agência Reguladora

¹² Lei Estadual nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997, que Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências.

de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), cujas competências são definidas na Lei Complementar nº 1.413, de 24 de setembro de 2024¹³. Nesse sentido, a norma de referência poderia, buscando a uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas¹⁴, conferir às ERIs a atribuição de participar da estruturação das concessões desde a fase de planejamento pelo titular.

3.3.2.3 Causa 2c: ERIs com estruturas insuficientes e sem autonomia decisória e orçamentária:

O panorama da governança regulatória nos serviços de saneamento no Brasil foi tema de estudo realizado pelo consultor Rui Cunha Marques em 2021 e 2022¹⁵. Este estudo foi feito por meio de revisão bibliográfica, levantamento do estado da arte, além da realização de questionários e entrevistas. Conforme o RAIR da NR sobre governança das ERIs (ANA, 2023), o panorama verificou que “as agências reguladoras infranacionais possuem quase sempre um grande déficit de capacitação nas suas diferentes áreas de atuação, sendo a situação mais grave nas agências de reduzida dimensão”. Sobre este tema, destacam-se algumas conclusões que o estudo apresentou:


- Autonomia orçamentária: verificou-se que 30% das ERIs dependem de repasses governamentais, 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. Muitas entidades podem ter os seus orçamentos modificados ou sofrer interferência na sua execução por influência do Poder Executivo (45% das 47 ERIs). Esse cenário demonstra um envolvimento das esferas governamentais no orçamento das ERIs e falta de autonomia orçamentária, em discordância com as boas práticas de governança regulatória.

- Autonomia administrativa: sobre o remanejamento interno de sua estrutura organizacional, 28% de 50 ERIs informaram que essa competência cabe a outras autoridades, tais como secretarias e assembleias. Em relação ao método de contratação, as ERIs usam diversas formas: concurso público, cessão, comissionados, terceirizados e estagiários. Apenas 28% dos colaboradores são concursados, havendo ERIs que nunca realizaram concursos públicos. A

¹³ Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas.

¹⁴ Nos termos do inciso III do artigo 48 da Lei nº 11.445, de 2007, conforme redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020.

¹⁵ No âmbito da 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. O estudo foi utilizado na elaboração do Relatório de Análise de Impacto Regulatório da norma de referência nº 04/2024, que estabelece práticas de governança a serem observadas pelas Entidades Reguladoras Infranacionais que atuam no Setor de Saneamento Básico.



difficuldade e impossibilidade de lançar concursos públicos para aumentar o quadro de pessoal compromete a atividade regulatória das agências, e logo, a qualidade da regulação;


- Autonomia decisória: 26% das ERIs indicaram receber orientações, instruções ou pareceres vinculativos das entidades governamentais sobre o exercício de suas atividades regulatórias. Assim, sua capacidade de tomar decisões com autonomia e sem interferências externas é prejudicada, revelando uma reduzida autonomia decisória;
- 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, tais como associações de consumidores ou organizações não governamentais, autoridades reguladoras do meio ambiente, autoridades reguladoras da concorrência e órgãos de controle. Adicionalmente, verificou-se que não há previsão normativa de articulação e alinhamento com essas instituições, que pode afetar a qualidade da regulação.

Uma conclusão do estudo sobre o panorama da governança das ERIs foi que a “a influência política na atividade das agências reguladoras pode ser relevante com impacto determinante nas decisões ou na inação destas (...)”, demonstrada pela interferência no orçamento da ERI pelo Poder Executivo, citada no item “autonomia orçamentária”.

Outro dado trazido pelo estudo é que apenas 36% das ERIs relataram a exigência de que os seus diretores tenham experiência regulatória e 45%, experiência no setor regulado. O estudo revelou que a autoridade legislativa, executiva ou judicial pode ter competência para destituir os diretores da ERI, e 31% das 45 respondentes indicaram que a destituição dos diretores pode ser baseada em critérios políticos ou de mérito.

Um outro estudo, realizado em 2008 (Ximenes e Galvão, 2008, p. 28) com 14 ERIs, indicou os riscos da volatilidade do conhecimento regulatório e consequente redução da qualificação técnica devido à alta rotatividade de funcionários comissionados e terceirizados. Além disso, os salários pagos pelas ERIs eram insuficientes para manter os funcionários concursados, o que já havia resultado em evasão de muitos técnicos de agências estaduais e municipais.

Esse levantamento apontou que, dos 219 técnicos do quadro de pessoal responsáveis direta ou indiretamente pelo setor de saneamento à época, apenas 50 (23%) eram concursados, 97 (44%) eram cargos comissionados e 72 (33%) terceirizados. Esses números evidenciam que o quadro



técnico em sua maioria é de livre nomeação ou contratação indireta, o que pode favorecer a interferência indevida de interesses políticos e econômicos.

Essa falta de estrutura e de autonomia prejudica as entidades reguladoras infranacionais no desempenho de sua atribuição legal de fiscalizar e garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos de saneamento básico. Os estudos também demonstram a deficiência na capacitação dos agentes reguladores, e ainda apontam para a influência política nas atividades das entidades reguladoras infranacionais, o que aumenta o risco de captura regulatória.


3.4 Consequências

Há uma relação de possíveis consequências para o problema regulatório: quando o ambiente não é previsível e as regras não são bem definidas, pode haver renegociações prematuras e significativos custos de transação na fase pós-contratual, gerando insegurança jurídica; essa situação leva a uma baixa atratividade de investimentos e de prestadores capacitados, o que pode resultar na baixa cobertura dos serviços e, conseqüentemente, ameaçar a universalização. Serão abordadas a seguir cada uma dessas consequências.

3.4.1 Consequência 1a: Risco de renegociações prematuras do contrato

Nos contratos de concessão, as renegociações são esperadas e, de certa forma, necessárias para o seu bom funcionamento, pela sua natureza incompleta e pela inviabilidade de se prever, *ex-ante*, todas as situações. Porém, uma alta incidência de renegociações pode levantar questionamentos sobre a credibilidade da concessão e o efeito competitivo do leilão, uma vez que o prestador selecionado passa a ser um especialista em renegociações, e não o mais eficiente dos operadores. Um estudo recente publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Rocha e Marques, 2023) associou a probabilidade de renegociações com algumas características endógenas e exógenas ao contrato.

Em linhas gerais, as autoras apontam que o setor de água e esgoto, assim como o setor de transportes, apresenta grande incidência de renegociação quando comparado com outros. O estudo avaliou uma amostra específica de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e observou que, considerando todos os tipos de PPPs, a prevalência de renegociação alcança 20% dos projetos até o quarto ano após a assinatura do contrato. Na América Latina e Caribe, a frequência de renegociações é ainda



maior, chegando a 58%. Especificamente no setor de saneamento, avaliando projetos de todo o mundo, a incidência de renegociações foi de 33%. As autoras identificam várias características que aumentam a incidência de renegociações. Entre as características endógenas ao contrato, destacam-se a falha na estruturação e modelagem do projeto, bem como a inadequada alocação de riscos. Já entre as características exógenas, estão os choques macroeconômicos e as eleições, que também contribuem significativamente para a necessidade de renegociações.

Em contrapartida, o estudo mostra que a presença de arcabouço regulatório expresso em lei (em oposição aos expressos apenas nos contratos), bem como melhores indicadores de qualidade institucional da regulação, maior efetividade da governança, maior controle de corrupção e maior aparato legal do país diminuem a incidência de renegociações.

Assim, entende-se que falha na estruturação e modelagem da concessão, além de contratos insuficientes e inadequados em relação à legislação vigente, podem levar a renegociações prematuras do contrato, como demonstrado no estudo do IPEA, e a impactos nas despesas da Administração. Tal situação pode resultar em atrasos ou reduções nas obrigações de investimentos, aumentos na tarifa ou diminuição dos benefícios do programa e do bem-estar dos usuários finais.

3.4.2 Consequência 1b: Insegurança jurídica e significativos custos de transação na fase pós contratual

A atratividade do setor depende de vários fatores que garantam um ambiente estável, previsível e seguro para os investidores, proporcionando segurança jurídica às relações e às contratações.

Em análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais envolvendo a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa MG) e municípios mineiros, Dias (2021) fez um importante levantamento sobre o objeto das ações. No que se refere aos contratos ou cláusulas contratuais, ela observou que as ações fazem referência a: ilegalidade de termo aditivo de contrato, sem licitação; nulidade do contrato de concessão, pela ausência de metas de universalização dos serviços; nulidade do contrato de concessão, pela indisponibilidade do serviço em certos pontos do município; suspensão dos efeitos da decisão que declarou a nulidade do contrato para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico; e nulidade de cláusula de contrato de concessão que permite a venda de bens públicos, sem a necessária transparência.

A autora ainda aponta duas ações civis públicas onde houve o reconhecimento, de alguma maneira, da nulidade dos contratos; em uma, reconheceu-se a ilegalidade da cláusula contratual que previa a possibilidade de renovações sucessivas do contrato de concessão de serviços públicos; em outra, proposta por uma associação de proteção e defesa do consumidor, visava-se a declaração da nulidade do contrato de concessão firmado entre o município e a Copasa, no tocante à alienação ilícita de bens públicos do município. Esta última também foi acatada.


Convém lembrar que, algumas vezes, a manutenção do contrato, mesmo que patente a sua baixa qualidade, pode ser recomendada em virtude dos princípios da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, já que a suspensão da prestação do serviço público pode trazer mais prejuízos à população do que a continuidade de sua execução a despeito das lacunas contratuais. O saneamento do contrato também pode, quando possível, resolver tais deficiências, mas isso requer, por vezes, a atuação dos órgãos de controle.

Neste sentido, mencionamos a ação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ), que realizou Auditoria Governamental de Acompanhamento nos 91 municípios jurisdicionados do Tribunal¹⁶, no período de 03/07 a 30/11/2023, com o objetivo de avaliar a legalidade e a eficácia dos atos praticados, de modo a contribuir para o cumprimento do artigo 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, que prevê as metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotamento sanitário até 2033¹⁷. Entre as finalidades alegadas dessa auditoria, destacamos a de contribuir para a adequação dos modelos de prestação dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotamento sanitário às diretrizes da Lei nº 14.026, de 2020.

Dentre os vários achados do TCERJ, destacamos aquele discriminado como “Achado 03: Instrumento contratual dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário inválido por não conter expressamente cláusulas exigidas na Lei nº 11.445, de 2007”, aplicável aos municípios que optaram por delegar a prestação dos serviços, em cujos contratos não constam as cláusulas essenciais estabelecidas na referida lei. No conjunto examinado, a equipe de auditoria encontrou 24 contratos

¹⁶ O Estado do Rio de Janeiro tem 92 municípios e, segundo informação na página institucional, TCERJ tem jurisdição em todo o território estadual, exceto no município do Rio de Janeiro.

¹⁷ O acórdão está disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/VisualizarPDF/VisualizarPDF?url=documento%2Facordao%2Fprocesso%2F243403%2F3%2F2023%2Fdocumento%2F320&filename=Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20-%20Processo%20243403_3_2023%20-%20Sess%C3%A3o%2015_07_2024. Acesso em 08/01/2025.



de concessão ou programa que não contemplam expressamente todas as cláusulas exigidas na citada lei, o que representa 26% do total auditado. Em face dos achados, foi sugerido aos responsáveis que procedessem às alterações necessárias, com vistas a garantir o atendimento das metas de universalização, ou adotassem as medidas alternativas dispostas no artigo 11-B, § 2º, I a III, da Lei nº 11.445, de 2007.

Assim, percebe-se que medidas saneadoras podem ser tomadas; no entanto, a judicialização dessas relações contratuais pode se tornar frequente, dada a fragilidade dos instrumentos, o que traz insegurança jurídica e significativos custos de transação na fase pós-contratual. Esta situação poderia ser evitada com contratos adequados e suficientes, no que se refere às cláusulas contratuais.

Medeiros, Altale e Bezerra (2021) ainda lembram que a insegurança jurídica no setor de infraestrutura pode assumir diversas faces, dentre as quais citam a falta de previsibilidade ou morosidade na prolação de decisões sobre questões jurídicas relevantes, e a inaplicabilidade ou demora na aplicação de regras basilares dos contratos, como reajustes e reequilíbrios contratuais. Em sua opinião, a atribuição dada à ANA para editar normas de referência a serem observadas pelas agências reguladoras locais, sob pena de perderem acesso aos recursos públicos federais, busca privilegiar um ambiente de segurança jurídica.

3.4.3 Consequência 1c: Baixa atratividade de investimentos para o setor e de prestadores com capacidade institucional

Apesar do planejamento setorial apontar para a necessidade de elevados aportes de recursos, o setor historicamente apresentou baixa atratividade para investimentos, sobretudo no período de 2013 a 2019. Nesse intervalo, os desembolsos médios ficaram sistematicamente abaixo do previsto pelo Plansab. Esse cenário começou a se alterar a partir de 2020, com a promulgação da Lei nº 14.026, de 2020, e a realização de novas concessões que ampliaram a competitividade das licitações e resultaram em aportes superiores aos estimados inicialmente.

Em 2013, quando o Plansab foi lançado, os investimentos necessários para se alcançar, até 2033, a universalização para os serviços de abastecimento de água, eram da ordem de R\$ 122 bilhões, e, para esgotamento sanitário, cerca de R\$ 182 bilhões (Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014). Ao longo de 20 anos (2014-2033), o investimento médio seria de R\$

6 bilhões/ano para água e R\$ 9 bilhões/ano para esgoto. Entretanto, os dados dos SNIS¹⁸ apresentados nas Figura 7 e Figura 8 demonstram que os investimentos entre 2013 e 2019 ficaram abaixo desses valores médios. A partir de 2020 houve mais investimentos, e em 2022 estiveram acima do projetado pelo Plansab para os dois componentes.

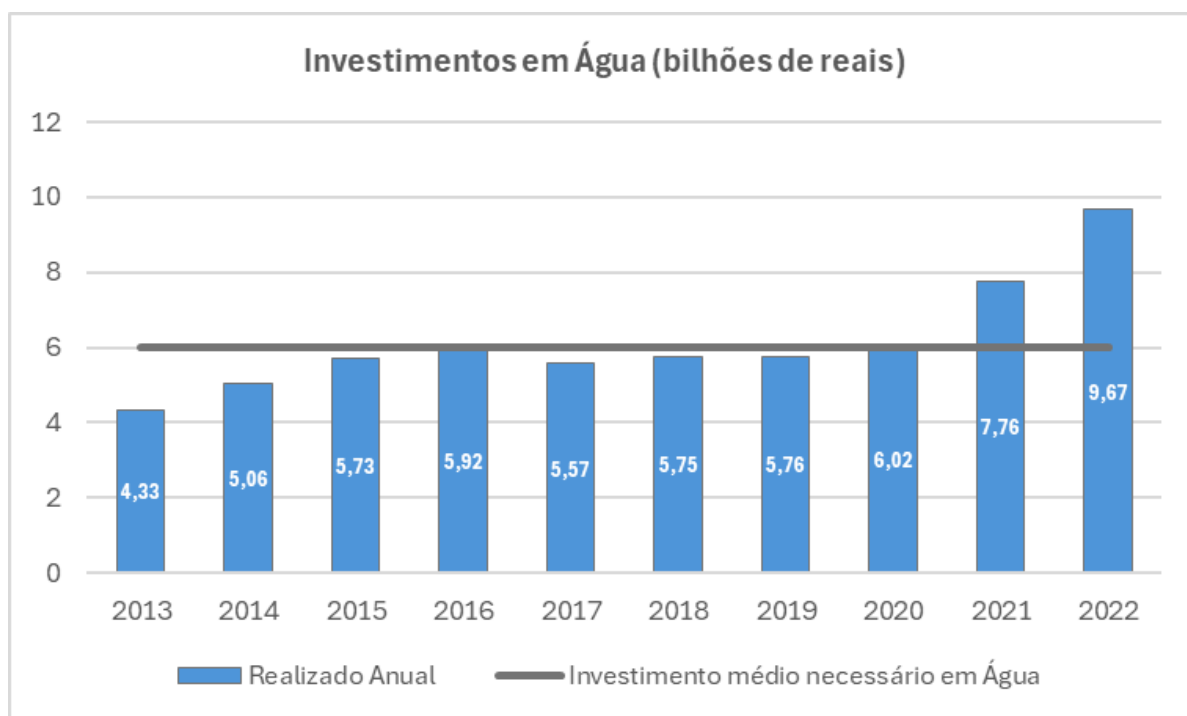


Figura 7: Investimentos realizados em sistemas de água em bilhões de reais. Fonte: SNIS, 2023.

¹⁸ Os recursos têm três origens: recursos próprios do prestador do serviço (tarifa e outras receitas), recursos onerosos (FGTS, FAT ou outras fontes e financiamentos externo), recursos não onerosos (Orçamento Geral da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e outras fontes).

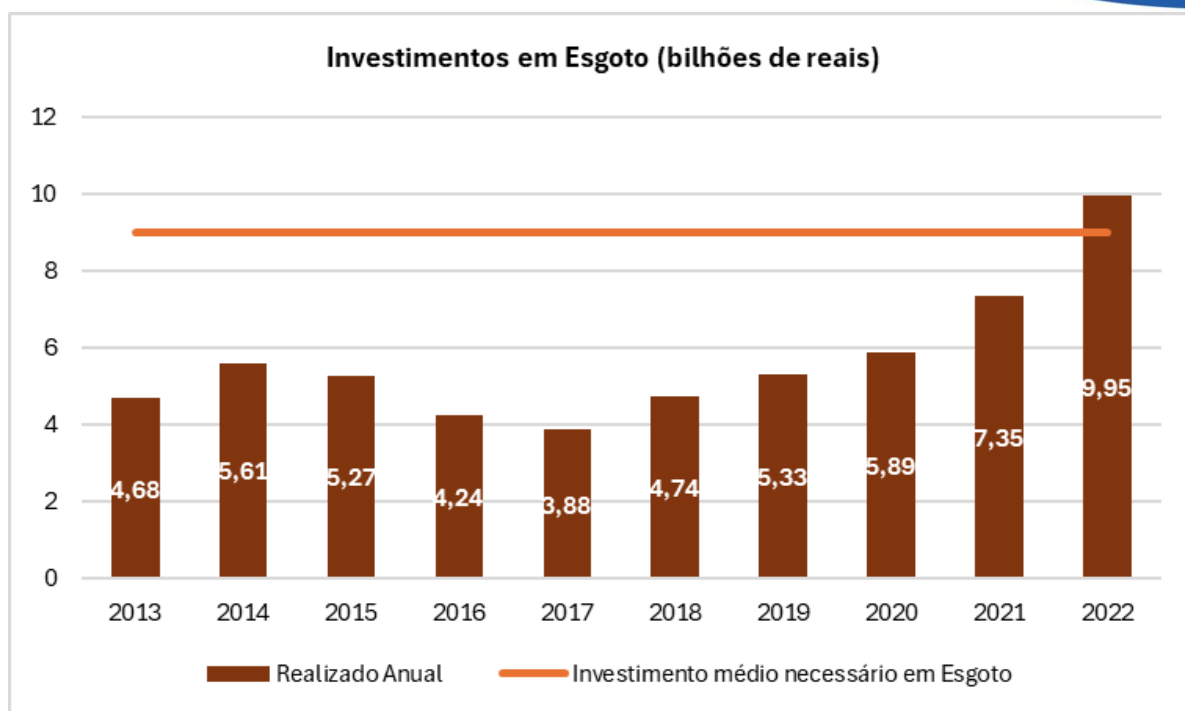


Figura 8: Investimentos realizados em sistemas de água e esgoto em bilhões de reais. Fonte: SNIS, 2023.

O Relatório do Plansab para o período de 2014-2018 também revelou que as médias anuais dos investimentos desembolsados foram inferiores ao previsto na sua versão original. Para o componente água, os valores desembolsados no período corresponderam a 78,5% da necessidade; já para o componente esgoto, esses valores representaram apenas 33% do necessário para o período avaliado.

Porém, após a promulgação da Lei nº 14.026, de 2020, as concessões realizadas vêm apresentando contratos mais completos em relação à presença das cláusulas necessárias. Um exemplo são os contratos modelados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que se destacam por possuírem todas as cláusulas essenciais conforme o marco legal do saneamento. Como mostrado na Tabela 5, o leilão da concessão dos serviços de água e esgoto da Região Metropolitana de Maceió-AL obteve sete propostas com valores superiores a 1.500% da outorga mínima prevista em edital, R\$ 15,1 milhões. A menor proposta foi de R\$ 251 milhões e a proposta vencedora atingiu R\$ 2,009 bilhões (Gonçalves, Smiderle e Capodeferro, 2021). Já a concessão dos serviços de água e esgotos dos 16 municípios do Estado do Amapá, que previu uma outorga mínima de R\$ 50 milhões, obteve seis propostas e alcançou a outorga total de R\$ 930 milhões, um ágio de 1.860%.

Tabela 5: Dados das licitações da Região Metropolitana de Maceió-AL e Municípios do Amapá. Fonte: elaboração própria.

Área de abrangência da licitação	Outorga mínima prevista	Quantidade de propostas	Proposta vencedora
Região Metropolitana de Maceió-AL	R\$ 15,1 milhões	7	R\$ 2,009 bilhões
16 Municípios de Amapá	R\$ 50 milhões	6	R\$ 930 milhões

A Lei nº 14.026, de 2020, trouxe como princípio fundamental a seleção competitiva do prestador dos serviços, dando a possibilidade de mais empresas entrarem no mercado de abastecimento de água e esgotamento sanitário, antes restrito às companhias estaduais (CESBs), prestação direta, algumas parcerias público-privadas e poucas concessões comuns. Observou-se, pelo estudo realizado pela ANA, que os contratos de concessão mais antigos não traziam a completude das cláusulas necessárias já definidas na legislação, já os leilões realizados mais recentemente foram estruturados com instrumentos negociais mais completos, e se mostraram muito competitivos.

Esses casos demonstram que, quando os contratos são estruturados de forma completa e em conformidade com o marco legal, o setor privado responde com elevado interesse e capacidade de investimento.

3.4.4 Consequência 2: Baixa cobertura dos serviços

A ausência de integralidade nas cláusulas exigidas pela legislação e a falta de clareza nos instrumentos negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem resultar em uma execução menos eficiente desses serviços. Essa deficiência nos contratos impacta diretamente a cobertura de atendimento, comprometendo a qualidade dos serviços prestados. Desta forma, como consequência da baixa atratividade de investimentos e de prestadores com capacidade, tem-se uma baixa cobertura dos serviços. Os dados do SNIS (2023) apresentam a evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água (Figura 9) e esgotamento sanitário (Figura 10) de 2014 a 2022 por região e a média do Brasil.

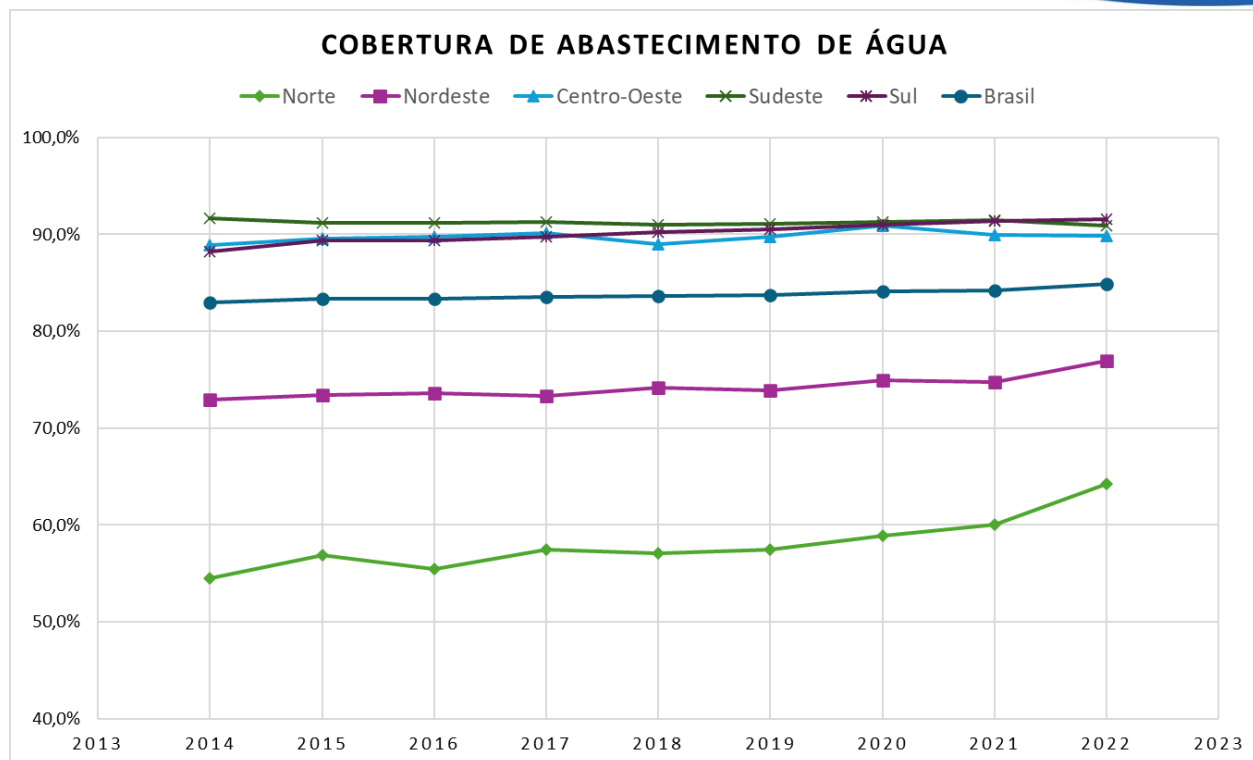


Figura 9: Índice de atendimento total de água nas regiões brasileiras e a média do país. Fonte: SNIS, 2023.

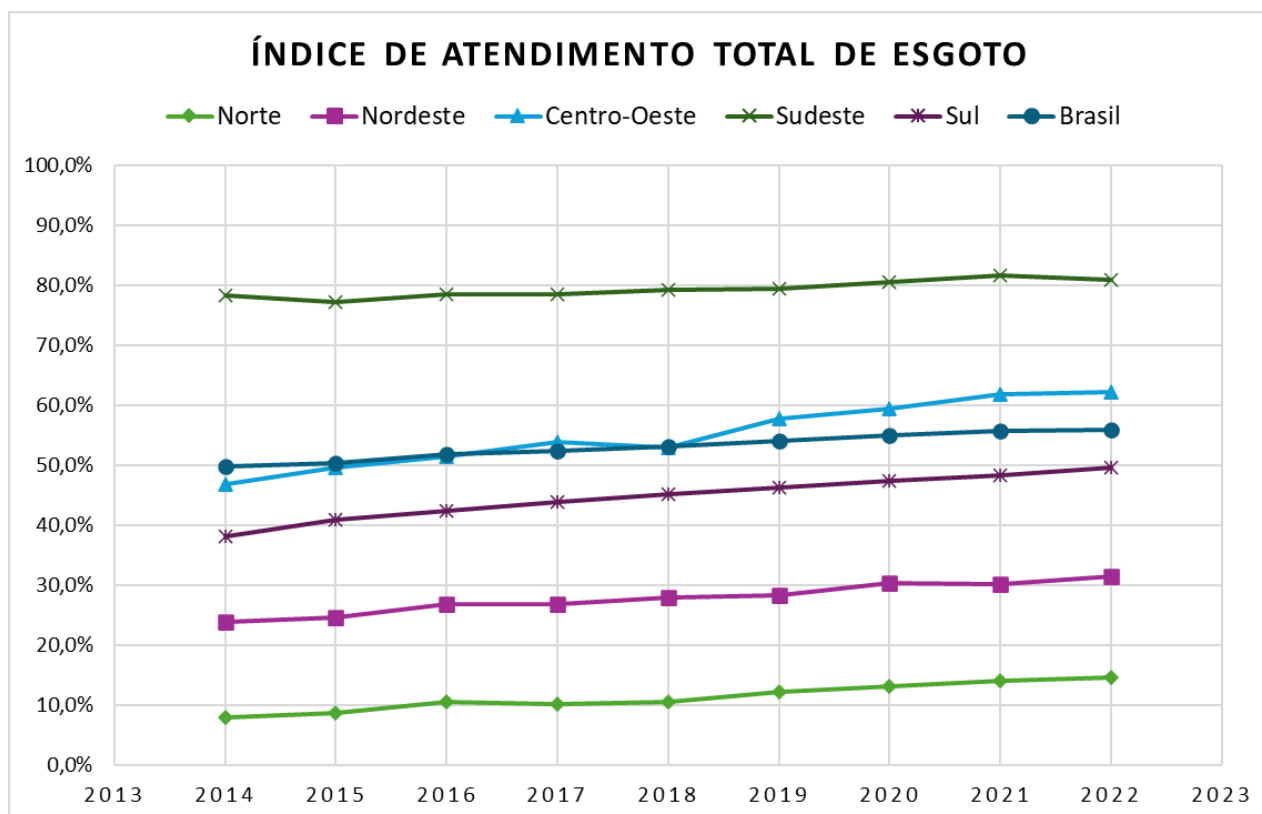


Figura 10: Índice de atendimento total de esgoto nas regiões brasileiras e a média do país. Fonte: SNIS, 2023.

Percebe-se que há muita diferença entre as regiões brasileiras, o que evidencia que cada região possui desafios particulares para a universalização dos serviços. Norte e Nordeste são as regiões com as piores coberturas no país, tanto em relação à água quanto ao esgoto. As regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentaram níveis de cobertura de água acima de 89% em 2022. E a região Sul, apesar da alta cobertura de água (91,6%), tem a cobertura de esgoto abaixo de 50%.

3.4.5 Consequência 3: Ameaça para a universalização dos serviços

A Tabela 6 apresenta a evolução das coberturas de abastecimento de água e coleta de esgoto, conforme dados do SNIS 2023. Observa-se que o incremento necessário nos índices de coberturas para o atingimento das metas em 2033 é grande: de 0,24 p.p ao ano para 1,28 p.p ao ano no caso de água e de 0,78 para 3,09 p.p ao ano no caso de esgoto.


No Brasil, o crescimento das coberturas a ser consolidado nos próximos anos demandará uma série de investimentos e reorganizações estruturais dos serviços e do ambiente regulatório do setor (ABDID, 2017). Importante ressaltar que os valores mencionados são médios e que há municípios bem próximos da universalização, mas outros precisarão percorrer um longo caminho.

Tabela 6: Evolução das coberturas de abastecimento de água e coleta de esgoto, comparativo com o crescimento real entre 2014-2022 e necessidade de crescimento entre 2023-2033. Fonte: Elaboração própria com dados do SNIS, 2023.

Serviço	Cobertura em 2014	Cobertura em 2022	Cobertura em 2033 (meta)	Crescimento real 2014-2022/ Crescimento ao ano	Crescimento necessário 2023-2033/ Crescimento ao ano
Abastecimento de Água	83,0%	84,9%	99%	1,9 p.p / 0,24 p.p ao ano	14,1p.p/ 1,28 p.p ao ano
Coleta de Esgoto	49,8%	56,0%	90%	6,2 p.p / 0,78 p.p ao ano	34,0 p.p / 3,09 p.p ao ano

3.5 Evolução esperada do problema

Como já mencionado, o estudo da FGV concluiu que os contratos mais recentes, em especial aqueles firmados a partir de 2014, são mais completos do que os mais antigos, indicando um aprimoramento dos modelos contratuais ao longo do tempo.



Contudo, uma consequência natural da não comprovação da capacidade econômico-financeira de alguns prestadores é a necessidade de os municípios em situação irregular realizarem novas licitações para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Outro fator é o incentivo que a Lei nº 14.026, de 2020 deu à prestação regionalizada, condicionando o acesso aos recursos públicos federais à estruturação desta forma de prestação (art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007).

Portanto, na ausência de ação regulatória, a tendência é o problema permanecer, ou diminuir com velocidade aquém do desejado, visto que mais contratos serão firmados daqui em diante. Dessa forma, um ato normativo da ANA poderá apoiar o processo de elaboração de editais e contratos mais completos e adequados, podendo trazer também as boas práticas já consolidadas, além de qualidade aos instrumentos negociais e, assim, segurança jurídica ao setor, o que contribui para a universalização dos serviços.

4 Identificação dos Atores Envolvidos no Problema Regulatório

A partir da definição da árvore do problema, foram identificados os atores envolvidos em cada uma das causas e consequências do problema regulatório. Para tanto, tentou-se responder às seguintes perguntas: quem contribui para que exista aquela causa e de que forma contribui, quem sofre aquela consequência e como é afetado. A Tabela 7 apresenta essas respostas.

Tabela 7: Identificação dos atores e como estão envolvidos com o problema regulatório. Fonte: elaboração própria.

Ator	Esse ator contribui com quais causas do problema? Como?	Esse ator sofre quais consequências do problema? Como?
Titular do Serviço / Poder Concedente	<ul style="list-style-type: none">Falta de estrutura e capacidade técnica do Titular: como o responsável por planejar e elaborar os instrumentos negociais da contratação da prestação dos serviços públicos de saneamento, cabe ao Titular se estruturar, contratar e capacitar seus servidores.Interferência indevida de interesses políticos e econômicos: por ser o responsável pelo planejamento e pela contratação, o Titular deve evitar interferências econômicas, incentivando a ampla concorrência e a contratação mais vantajosa para a Administração.	<p>Quando as regras do contrato não são bem definidas, pode haver:</p> <ul style="list-style-type: none">Renegociações prematurasInsegurança jurídicaSignificativos custos de transação na fase pós-contratualBaixa atratividade de investimentos para o setor e de prestadores com capacidadeAmeaça à universalização dos serviços
Entidade Reguladora Infranacional (ERI)	<ul style="list-style-type: none">ERIs com estruturas insuficientes e sem autonomia decisória e orçamentária: o desempenho da ERI é prejudicado em relação à atribuição legal de fiscalizar e garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos de saneamento básico.	<p>Quando as regras do contrato não são bem definidas, pode haver:</p> <ul style="list-style-type: none">Renegociações prematurasInsegurança jurídicaMaior demanda da atuação da ERI, especialmente em ações de mediação.
Financiador	<ul style="list-style-type: none">Não constatado	<p>Quando as regras do contrato não são bem definidas, pode haver:</p> <ul style="list-style-type: none">Insegurança jurídicaBaixa atratividade de investimentos para o setor e de prestadores com capacidadeBaixa cobertura dos serviços: sendo baixa a cobertura dos serviços, a capacidade de pagamento do prestador também será baixa.

Ator	Esse ator contribui com quais causas do problema? Como?	Esse ator sofre quais consequências do problema? Como?
Prestador do serviço público	<ul style="list-style-type: none"> • Interferência indevida de interesses políticos e econômicos. 	<p>Com instrumentos negociais inadequados, temos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renegociações prematuras • Insegurança jurídica <p>Significativos custos de transação na fase pós-contratual: essas disputas acabam por enfraquecer as relações contratuais, além de despender esforços.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baixa cobertura dos serviços: sendo baixa a cobertura dos serviços, a remuneração do prestador também será baixa.
Usuário do Serviço e Sociedade em geral	<ul style="list-style-type: none"> • Não constatado 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa cobertura dos serviços e <p>Ameaça à universalização dos serviços: uma parcela da população pode continuar sem acesso à água potável, coleta e tratamento de esgotos, prejudicando a saúde e qualidade de vida.</p>
Legislador	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência da sistematização das diretrizes nacionais para a elaboração dos instrumentos negociais: apesar da legislação apresentar diretrizes nacionais, não há a sistematização das informações sobre concessões de serviços públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não constatado

5 Identificação da Base Legal

5.1 Alterações trazidas pela Lei nº 14.026, de 2020

Dentre as alterações trazidas à Lei nº 9.984, de 2000, lei de criação da ANA, a Lei nº 14.026, de 2020, entre outros aspectos, atribuiu à Agência a competência normativa específica para instituir Normas de Referência (NRs) para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. No rol estabelecido pelo artigo 4º-A, § 1º, o inciso III assim estabelece:

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:

(...)

III - **padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços**, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

XIII - **conteúdo mínimo** para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)” (grifos nossos).

Observando a prescrição legal, a ANA inseriu o tema da padronização dos instrumentos negociais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na sua Agenda Regulatória¹⁹, no

¹⁹ A Agenda regulatória 2023 foi aprovada pela Resolução ANA nº 138, de 14 de dezembro de 2022. O tema 9.14 foi mantido na revisão ordinária da Agenda Regulatória aprovada pela Resolução ANA nº 174, de 27 de dezembro de 2023, e na Agenda Regulatória para o período de 2025-2026, aprovada pela Resolução ANA nº 227, de 10 de dezembro de 2024; nesta última, sob o Tema 9.10

eixo temático 9, tema 9.14: **elaboração de norma de referência para a padronização dos contratos de concessão para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que visa promover equilíbrio econômico-financeiro, modicidade tarifária e adequada prestação de serviço, buscando garantir maior estabilidade das relações contratuais e segurança jurídica.**

Buscando o aprimoramento dos contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 14.026, de 2020 ainda acrescentou à Lei nº 11.445, de 2007 o artigo 10-A, que elenca disposições obrigatórias aos contratos do setor, além daquelas previstas como cláusulas essenciais ao contrato pelo artigo 23 da Lei nº 8.987, de 1995, a Lei de Concessões.

O artigo 11 da Lei nº 11.445, de 2007 também prevê condições de validade dos contratos, trazendo tanto requisitos extracontratuais, como a existência de plano de saneamento básico e a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital e a minuta do contrato, como previsões contratuais, como a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico, requisito reafirmado pelo artigo 11-B, incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.


Além dessas, a Lei nº 11.445, de 2007 traz ainda outras cláusulas, diretrizes e condições de validade dos contratos previstas em artigos esparsos, como os artigos 10, 10-B, 11-A e 12, por exemplo.

Desse modo, temos na Lei nº 11.445, de 2007, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.026, de 2020, um arcabouço legal que visa o aprimoramento das cláusulas contratuais (art. 10-A), bem como o alcance dos princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico (artigo 2º, I e VII) e dos objetivos da regulação (artigo 22, IV), observando a diretriz de uniformização da regulação do setor (artigo 48, III).

5.2 Norma de Referência e a padronização dos instrumentos negociais

As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos regem-se pelos termos do artigo 175 da Constituição Federal e pela Lei nº 8.987, de 1995, além das normas legais pertinentes e das cláusulas dos indispensáveis contratos, segundo determina o artigo 1º da referida Lei de Concessões.

No saneamento básico, temos um considerável contingente de serviços prestados ainda regulados pelos chamados contratos de programa, regidos pela Lei nº 11.107, de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos). Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu




termo contratual, mas novas contratações para prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dependem da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal (artigo 10, caput e § 3º da Lei nº 11.445, de 2007).

A padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico já teve acolhida na legislação brasileira, a exemplo da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 25, § 1º, e da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, Lei das Estatais, no artigo 32, inciso I. Define a primeira que “sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes”; a segunda estabelece que “nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: I- padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas de contratos, de acordo com normas internas específicas”.

Assim, percebe-se que a padronização dos contratos já é uma diretriz apontada pela legislação a ser seguida pela Administração Pública, uma vez que contribui para que se tenham instrumentos negociais mais claros, completos e em conformidade com a legislação vigente, o que concorre para diminuir os riscos de transação, bem como diminuir possíveis assimetrias de informação.

No entanto, é importante observar, neste processo, a autonomia do titular na elaboração dos instrumentos negociais, bem como o respeito às peculiaridades locais e regionais, princípio fundamental da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Desse modo, podemos considerar uma padronização com a indicação de diretrizes para uniformização e harmonização desses instrumentos, trazendo mais previsibilidade ao setor, sem, no entanto, violar a autonomia dos entes federados.

Mendes (2023), ao lembrar a recente discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade da Lei nº 14.026, de 2020, destacou que a função atribuída à ANA, de editar normas de referência para o setor, passa a ser a de uma agência de coordenação do planejamento regulatório em nível nacional, atuando como um *hub* de produção normativa e de acompanhamento diuturno da qualidade regulatória das agências municipais. Salientou ainda que a lei pretendeu endereçar o problema da baixa capacidade institucional das entidades responsáveis pela regulação dos serviços de saneamento básico em nível subnacional.



De fato, segundo Nascimento Filho e Steele (2021) as normas de referência constituem um “conjunto de preceitos que estabelecem diretrizes e condições de caráter geral para a consecução de determinados fins ou para o alcance de determinadas vantagens”. A adoção dessas normas de referência tem como objetivo “angariar incentivos concretos para melhorar a qualidade da regulação setorial, promovendo uma harmonização regulatória, especialmente por criar uma segurança jurídica”. Ou, como já apontou Capanema (2022), a adoção das normas de referência pode “promover maior homogeneidade e estabilidade regulatória, ampliando a segurança jurídica no setor, sem ferir as competências regulatórias infranacionais.”

Desse modo, esta norma de referência teria o sentido de harmonizar as práticas regulatórias, garantindo a qualidade dos contratos e, assim, proporcionando segurança jurídica às relações contratuais do setor, sem ofender a autonomia dos titulares na elaboração dos editais e contratos que regerão suas contratações, tampouco afastar-se dos princípios fundamentais do serviço público de saneamento básico prescritos no artigo 2º e incisos da Lei nº 11.445, de 2007, quais sejam o respeito às peculiaridades locais e regionais na adoção de métodos, técnicas e processos; a universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; a segurança, qualidade, regularidade e continuidade; e a eficiência e sustentabilidade econômica, entre outros princípios ali elencados.

6 Objetivos a Serem Alcançados

O objetivo geral da intervenção regulatória é promover a padronização e o aprimoramento dos instrumentos negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de modo a garantir a inclusão integral das cláusulas exigidas pela legislação do setor e a adoção de linguagem clara e objetiva em seu conteúdo.

Objetivos específicos:

- Aumentar o conhecimento sobre cláusulas contratuais que um contrato deve conter;
- Reduzir a interferência indevida de interesses políticos e econômicos na formulação de contratos e editais;
- Promover a completude e a conformidade legal dos novos instrumentos negociais a serem firmados no setor;
- Promover o aprimoramento e a adequação dos contratos vigentes por meio de futuros termos aditivos;
- Aumentar a cobertura dos serviços.

7 Mapeamento da Experiência Nacional e Internacional

7.1 Benchmarking nacional

Esta seção apresenta o benchmarking nacional da estruturação contratual nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com base na análise de 12 contratos de concessão e um de programa (Tabela 8). O objetivo é identificar padrões, divergências e boas práticas na elaboração dos instrumentos negociais, além de analisar diferentes modelos de delegação e regulação.

Tabela 8: Lista de contratos avaliados, com o município, prestador, tipo de contrato, ano de assinatura e serviço prestado. Fonte: elaboração própria.

Município/Região Abrangida	Companhia Estadual/Empresa	Tipo de Contrato	Ano de Assinatura	Serviço Prestado
Sinop - MT	Águas de Sinop (AEGEA)	Concessão	2014	Água e Esgoto
Blumenau - SC	BRK Ambiental	Concessão	2010	Esgoto
Jahu - SP	Águas de Jahu (AEGEA)	Concessão	2014	Água e Esgoto
Araguanã - TO	SANEATINS (BRK Ambiental)	Concessão	1999	Água e Esgoto
Distrito Federal	CAESB	Concessão	2006	Água e Esgoto
Manaus - AM	Águas de Manaus (AEGEA)	Concessão	2000	Água e Esgoto
Rio de Janeiro – RJ (Bloco 2)	RIO+Saneamento	Concessão	2021	Água e Esgoto
Porto Ferreira -SP	BRK Ambiental	Concessão	2011	Água e Esgoto
Tubarão - SC	Tubarão Saneamento	Concessão	2012	Água e Esgoto
Cuiabá - MT	Iguá Saneamento	Concessão	2012	Água e Esgoto
Farias Brito - CE	CAGECE (Companhia Estadual)	Contrato de Programa		Água e Esgoto
Amapá (Prestação Regionalizada)	CAESA (Companhia Estadual)	Concessão Regionalizada	2021	Água e Esgoto
Quadra - SP	Águas de Quadra (AEGEA)	Concessão	2000	Água e Esgoto

Para isso, foram selecionados contratos que permitissem uma comparação entre abordagens, com base nos seguintes critérios:

- abrangência nacional, contemplando contratos de todas as regiões do país;
- contratos regulados por entidades reguladoras estaduais, intermunicipais, municipais ou distrital;
- contratos de programa e de concessão;
- diferentes níveis de maturidade regulatória, permitindo a comparação entre contratos mais bem estruturados e aqueles que apresentam lacunas normativas e operacionais;

- contratos com publicidade, transparência das informações e facilidade de acesso aos dados.

7.1.1 Prazo de Operação Assistida

Enquanto alguns contratos analisados determinam um período fixo, outros apenas fazem menção genérica à necessidade de transição operacional. Os prazos de operação assistida variam entre os contratos, geralmente de 30 a 180 dias, a depender da complexidade dos serviços e da infraestrutura envolvida.

O contrato da Prestação Regionalizada no Estado do Amapá fixa expressamente 90 dias para esse período, com metas operacionais mínimas a serem cumpridas. Já o contrato de Sinop (MT) define o início da operação assistida a partir da emissão da Ordem de Início, mas sem estabelecer prazo definido. Outros contratos, como o de Blumenau (SC) e o de Quadra (SP), reconhecem a existência do período de transição, mas o fazem de forma genérica, sem detalhamento de prazo ou obrigações associadas.

7.1.2 Inventário de Bens Reversíveis

Observou-se que a maioria dos contratos contém cláusulas sobre inventário de bens reversíveis, porém com níveis variáveis de detalhamento. O contrato de Sinop (MT) prevê que é obrigação da concessionária manter em dia o inventário de bens, o que indica uma preocupação com a atualização periódica e a rastreabilidade patrimonial ao longo da concessão. Em linha semelhante, o contrato de Blumenau (SC) trata o inventário como um relatório essencial e impõe à concessionária a obrigação de mantê-lo atualizado e compatível com os bens vinculados à prestação do serviço.

Por outro lado, o contrato de Araguaia (TO) menciona a utilização dos bens públicos pela concessionária, mas não apresenta cláusula específica sobre inventário ou sua atualização, sugerindo uma abordagem menos estruturada. Já o contrato de Quadra (SP) inclui os bens reversíveis entre as obrigações gerais da concessionária, mas não explicita a necessidade de revisão periódica nem apresenta detalhamento técnico do acervo patrimonial.

7.1.3 Obras de Aperfeiçoamento

A responsabilidade pelas obras de aperfeiçoamento da infraestrutura recai, na maioria dos contratos, sobre a concessionária, havendo, em alguns casos, exigência de aprovação prévia pelo poder concedente, e, em outros, flexibilidade para ampliações e modernização.

O contrato de Blumenau (SC) exemplifica o modelo em que a execução de obras está vinculada à anuência prévia da entidade reguladora e do poder concedente, especialmente quando envolvem expansão de rede ou aumento de capacidade. Já o contrato de Jahu (SP) prevê que a concessionária deve submeter previamente ao poder público os projetos de melhorias estruturais, condicionando a autorização à conformidade com o plano de metas e o plano de investimentos.


Por outro lado, o contrato de Araguaia (TO) adota uma abordagem mais flexível, permitindo que a concessionária realize diretamente as intervenções necessárias, desde que estas estejam dentro do escopo contratual e não impliquem em alterações tarifárias. Já o contrato de Quadra (SP) atribui à concessionária a responsabilidade por melhorias na infraestrutura, mas não detalha os procedimentos de autorização ou critérios técnicos para sua execução.

Alguns contratos detalham com maior rigor os prazos e obrigações para implementação dessas melhorias, garantindo previsibilidade na execução das obras e evitando sobreposição de responsabilidades entre os entes envolvidos.

7.1.4 Recursos de Financiamento

A maior parte dos contratos analisados atribui às concessionárias a responsabilidade pelo financiamento dos serviços. Essa diretriz é claramente observada, por exemplo, no contrato de Jahu (SP), que dispõe que a concessionária deverá obter, por sua conta e risco, os recursos necessários para o cumprimento das obrigações contratuais, sem responsabilidade solidária do poder concedente. Situação semelhante ocorre nos contratos de Blumenau (SC) e Sinop (MT), que reafirmam a autonomia da concessionária quanto a captação de financiamento e execução dos investimentos.

Entretanto, observa-se a existência de modelos que incluem incentivos regulatórios para captação de recursos e mitigação de riscos financeiros. O contrato da Prestação Regionalizada no Estado do Amapá, por exemplo, prevê mecanismos específicos para garantia de financiamento, associando



marcos de investimento a condições previamente pactuadas entre o titular e a concessionária, com vistas à sustentabilidade econômico-financeira do contrato.

Alguns contratos preveem mecanismos como garantias regulatórias para empréstimos e financiamentos, participação em fundos de investimentos setoriais e outorgas condicionadas a investimentos obrigatórios.

7.1.5 Garantias de Execução

Dentre os contratos analisados, a exigência de garantias de execução apresenta variações tanto na forma quanto em valores. As garantias mais comuns incluem caução em dinheiro, fiança bancária e seguro-garantia, como se observa nos contratos de Jahu (SP) e Sinop (MT), que exigem garantias para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, permitindo diferentes modalidades conforme escolha da concessionária.


Alguns contratos apresentam exigências mais específicas. O contrato de Blumenau (SC), por exemplo, determina a apresentação da garantia previamente à assinatura do contrato, mas não explicita valor percentual ou vinculação a indicadores financeiros, como faturamento ou volume de investimentos.

Destaca-se o contrato da Prestação Regionalizada no Estado do Amapá, que determina expressamente a manutenção da garantia de execução durante toda a vigência contratual, oferecendo maior segurança ao poder concedente.

Por outro lado, contratos como o de Quadra (SP) apresentam cláusulas mais genéricas sobre garantias, sem explicitar sua manutenção ao longo de toda a concessão. Nesses casos, a exigência costuma estar vinculada à fase inicial de implantação dos serviços, sem menção expressa à sua permanência durante a operação plena, o que pode indicar um menor nível de robustez contratual nesse aspecto.

7.1.6 Revisões Ordinárias e Extraordinárias

A periodicidade das revisões ordinárias varia entre 5 e 10 anos, sendo a cada 5 anos o padrão mais frequente. O contrato do Bloco 2 (RJ), por exemplo, estabelece revisão ordinária a cada cinco anos, abrangendo aspectos econômicos, técnicos e operacionais. O contrato de Porto Ferreira (SP)



também adota o intervalo de cinco anos, com previsão de avaliação de metas e indicadores de desempenho.

Quanto às revisões extraordinárias, há contratos que apresentam critérios objetivos para sua aplicação. O contrato de Sinop (MT) permite a revisão extraordinária em caso de alteração de encargos legais, mudanças de tributos ou eventos que comprometam o equilíbrio econômico-financeiro. De forma semelhante, o contrato de Tubarão (SC) prevê revisão com base em variações relevantes de custos operacionais ou alterações normativas que afetem diretamente as condições pactuadas.

Em contrapartida, o contrato de Araguaia (TO) trata a revisão extraordinária de forma mais genérica, mencionando apenas que poderá ocorrer em situações excepcionais, sem especificar os gatilhos que justificariam sua realização, deixando maior margem de interpretação à entidade reguladora ou às partes envolvidas.

7.1.7 Alteração do Contrato

Os contratos analisados apresentam diferentes abordagens para a possibilidade de alteração contratual. Em alguns casos, são definidas hipóteses específicas que autorizam mudanças, como no contrato de Blumenau (SC), que contempla alterações motivadas por nova regulamentação ou fato superveniente, desde que observados os limites legais e o equilíbrio econômico-financeiro.

Outros contratos adotam uma redação mais genérica, permitindo ajustes mediante acordo entre as partes, sem estabelecer critérios detalhados sobre os limites e requisitos para essas modificações. É o caso do contrato de Sinop (MT), que reconhece a possibilidade de alterações unilaterais por parte do poder concedente, mas também menciona a necessidade de consenso, sem apresentar um rito estruturado.

Além disso, alguns contratos definem procedimentos formais para renegociação, como prazos para manifestação das partes e instâncias de aprovação. O contrato da Prestação Regionalizada no Estado do Amapá traz cláusula específica sobre alterações contratuais, detalhando etapas como análise técnica, tramitação interna e formalização por meio de termo aditivo, o que garante maior segurança jurídica às partes envolvidas.

7.1.8 Equilíbrio Econômico-Financeiro e Alocação de Riscos

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos analisados apresenta variações significativas quanto ao nível de detalhamento e à clareza dos mecanismos. Em termos gerais, todos os contratos reconhecem o direito da concessionária ao reequilíbrio econômico-financeiro em caso de eventos imprevisíveis ou de impacto relevante, porém diferem quanto aos critérios, procedimentos e instrumentos previstos para sua efetivação.


Alguns contratos, como o de Blumenau (SC) e o de Jahu (SP), trazem as hipóteses que comumente ensejam o reequilíbrio contratual, como álea extraordinária, fatos do príncipe e alterações unilaterais pelo poder concedente. Tais instrumentos especificam os métodos de apuração do desequilíbrio e os mecanismos compensatórios possíveis, como revisão tarifária, postergação de obrigações contratuais ou reprogramação de investimentos.

Outros contratos, a exemplo do celebrado por Araguaia (TO), reconhecem o direito ao reequilíbrio, mas não estabelecem um procedimento detalhado para sua aplicação. O contrato do Distrito Federal prevê expressamente que qualquer alteração normativa promovida pelo poder concedente ou pela agência reguladora poderá ensejar reequilíbrio, desde que comprovado o impacto econômico. Esse contrato ainda estabelece prazos para a análise dos pedidos e define que a ausência de manifestação em tempo hábil gera a aplicação de mecanismos provisórios de compensação.

Em relação à alocação de riscos, os contratos mais robustos distribuem de forma clara os riscos entre as partes, separando aqueles de responsabilidade da concessionária (como riscos operacionais e de demanda dentro da faixa esperada) e os riscos extraordinários, atribuídos ao poder concedente ou sujeitos a compartilhamento. Por outro lado, há contratos em que essa repartição é vaga ou ausente.

7.1.9 Penalidades e Extinção

Alguns contratos analisados detalham infrações e penalidades, vinculando-as a métricas operacionais e níveis de desempenho, ou ainda estabelecem procedimentos claros de fiscalização e critérios de reincidência. É o caso do contrato de Jahu (SP), que traz cláusulas específicas com gradação de penalidades, prazos e condições para sua aplicação. Em contraste, instrumentos como



os de Araguaã (TO) apenas remetem a normas do poder concedente ou da agência reguladora, sem definir critérios próprios ou mecanismos de apuração.

Quanto à extinção, os contratos preveem hipóteses tanto por inadimplência da concessionária quanto por iniciativa do poder concedente. O contrato de Blumenau (SC), por exemplo, disciplina de forma estruturada as etapas do processo, prevendo prazos, garantia ao contraditório e à ampla defesa. Outros tratam o tema de forma genérica, como o de Araguaã (TO), limitando-se a mencionar a legislação aplicável.

A continuidade da prestação dos serviços após a extinção contratual também varia. Em Jahu (SP) há previsão expressa de um período de transição sob responsabilidade da concessionária, até a efetiva substituição do operador.

De modo semelhante, o contrato do Distrito Federal especifica prazos e condições para a instauração do processo administrativo de extinção, incluindo fases formais como notificação e análise técnica; já o de Araguaã (TO) faz apenas referência à legislação, sem um procedimento estruturado definido no texto contratual.

7.1.10 Foro e Solução de Controvérsias

Os contratos analisados adotam diferentes abordagens para a solução de controvérsias, sendo mais comuns as cláusulas que incentivam a mediação ou tentativa amigável de resolução. O contrato de Manaus (AM), por exemplo, inclui cláusula específica sobre o “modo amigável de solução de disputas”, mas não menciona expressamente o uso da arbitragem nem traz cláusula compromissória detalhada. O tratamento é genérico, priorizando o diálogo entre as partes antes do acionamento judicial.

Em contrapartida, o contrato da Prestação Regionalizada no Estado do Amapá admite expressamente o uso da arbitragem para conflitos relacionados à execução do contrato, o que revela um nível mais avançado na formalização dos meios extrajudiciais de resolução. Já o contrato de Sinop (MT) determina que eventuais litígios devem ser resolvidos prioritariamente por acordo direto entre as partes, sem previsão de recurso à arbitragem.

No que se refere ao foro competente, também há variação significativa. Alguns contratos indicam explicitamente o foro da sede do poder concedente ou da concessionária, enquanto outros optam

por cláusulas mais genéricas, remetendo às regras gerais de competência territorial ou autorizando a definição consensual entre as partes.

7.1.11 Listagem de Anexos

Quanto aos anexos, há variações na forma e no detalhamento das informações complementares aos contratos. Enquanto alguns instrumentos incluem listas detalhadas de documentos técnicos, normativos e operacionais, outros trazem referências genéricas, sem especificar claramente o conteúdo dos anexos. Em alguns contratos, há a exigência expressa de atualização periódica dos anexos técnicos, garantindo que reflitam eventuais alterações operacionais ou regulatórias ao longo do tempo, enquanto outros não apresentam essa exigência.

7.2 Benchmarking internacional


Esse item foi elaborado com o apoio da consultoria da Portugal Gouvêa e Santa'Ana Sociedade de Advogados (PG Law) no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a ANA. A análise da experiência de outros países revela que, na prestação de serviços públicos de saneamento básico, tanto sucessos quanto insucessos podem estar relacionados, em alguns casos, à estrutura contratual e modelagem, e em outros, a fatores externos.

7.2.1 Paris, França

A privatização da **distribuição de água** em Paris se deu em 1985, sem licitação, por meio de um arrendamento de 25 anos, tendo a parte a leste do rio sido concedida à Lyonnaise des Eaux e a parte a oeste, à *Compagnie Générale*.

Em 1987, a **produção de água** foi concedida à *Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris* – SAGEP, uma empresa controlada pela Cidade de Paris, que detinha 70% de seu capital social. Além de fornecer água, a SAGEP tinha a responsabilidade de supervisionar os dois operadores privados em nome do conselho municipal (Lobina, Weghmann, Nicke, 2021).

O propósito de ter dois contratos de distribuição era promover a competição entre os operadores privados, sujeitando assim seu desempenho a uma avaliação comparativa. No entanto, algumas condições limitaram esse objetivo: primeiramente, não houve competição pelo mercado, já que os



contratos foram concedidos sem licitação. Além disso, os operadores privados detinham, cada um, 14% do capital da SAGEP, exercendo, assim, tanto o papel de reguladores quanto o de regulados. O conflito de interesse era evidente, pois as subsidiárias das empresas privadas podiam obter vantagens ao concorrerem a contratos de obras e fornecimento administrados pela SAGEP (Lobina, Weghmann, Nicke, 2021).

Ainda que as perdas de água tenham sido reduzidas de 22% em 1985 para 3,5% em 2009, não eram realizados grandes investimentos pelos prestadores nas redes de abastecimento. Apesar disso, o preço pelos serviços de água em Paris aumentou cerca de 265%, valor muito superior aos níveis de inflação registrados no mesmo período, de cerca de 70,5% (Pigeon, 2012).

A ausência de transparência financeira e de *accountability* dos prestadores passaram a ser amplamente criticadas, vendo-se o prefeito de Paris à época obrigado a renegociar os contratos. Como uma das primeiras medidas para ampliar o controle público e mitigar os efeitos de conflitos de interesse, a responsabilidade pela execução e controle dos contratos foi transferida da SAGEP para a Prefeitura de Paris. As companhias também foram obrigadas a apresentar um plano de manutenção e relatórios financeiros anuais, além de pagar pela ocupação do solo e pela utilização da rede de dutos, que anteriormente eram pagas pela SAGEP (Lobina, Weghmann, Nicke, 2021).

Apesar dessas mudanças, as companhias conseguiram manter seu direito de subcontratar obras para suas subsidiárias sem licitação, o que lhes permitia superfaturar o preço das obras. Além disso, eram comuns práticas contábeis controversas, como a contabilização, como lucro, de cláusulas de renovação não utilizadas. Ademais, as demonstrações financeiras das empresas ainda seguiam as orientações da associação de provedores de serviços privados, não alcançando os mais elevados padrões em termos de transparência financeira, o que motivou alterações na legislação francesa em 2006.

A partir de uma série de estudos e consultorias relacionadas à operação das duas companhias (TURRI, 2022), o Conselho Municipal decidiu pela não renovação dos contratos de concessão que expirariam em dezembro de 2009, e optaram por transferir a responsabilidade pelo abastecimento e distribuição de água a um único operador público, *Eau de Paris*. Assim, a reestatização, em 1º de janeiro de 2010, interrompeu um período de 25 anos de administração privada desses serviços em Paris.

7.2.2 Manila, Filipinas

O plano de privatizar o Sistema Metropolitano de Água e Esgoto - MWSS surgiu da incapacidade do serviço público de expandir a cobertura para a crescente população. Em 1996, o MWSS fornecia água por cerca de 16 horas/dia e atendia apenas dois terços de sua população. De acordo com o Banco Asiático de Desenvolvimento, a participação da água sem receita (devido a vazamentos e conexões ilegais, por exemplo) foi superior a 60%, valor extremamente alto em comparação com outros países em desenvolvimento.


O processo de licitação dos serviços de saneamento em Manila se deu com base em um cuidadoso aumento de tarifas prévio à privatização, acima da inflação, feito com assessoria do IFC, *International Finance Corporation*, do *World Bank Group*. Além disso, houve uma redução de pessoal da prestadora estatal de serviços de saneamento, o MWSS, por meio de um acordo de aposentadoria apoiado pelos sindicatos.

Em 1997, a cidade foi dividida em duas áreas de concessão, objetivando permitir uma comparação do desempenho das prestadoras, bem como possibilitar que uma delas assumisse a prestação do serviço no restante da cidade, caso a outra viesse a falir (SCHIFFLER, 2015).

A área menos atrativa seria a Zona Leste da cidade, que exigia mais investimentos. Para compensar o desequilíbrio, a prestadora que assumisse a Zona Oeste, mais atrativa, deveria arcar com 80% das dívidas que seriam herdadas do MWSS, à época avaliadas em cerca de US\$ 880 milhões. O critério para a seleção foi o de menor tarifa (SCHIFFLER, 2015).

Os contratos de concessão, cuja duração era de 25 anos, incluíam metas de cobertura, qualidade de serviço e eficiência econômica. O objetivo era aumentar a cobertura de água na região metropolitana de Manila para 96% em 2006.

Os resultados das concessões foram significativamente distintos. A concessão para a Zona Oeste fracassou; após celebrado o contrato, irrompeu a crise do Sudeste Asiático, que levou à desvalorização da moeda filipina em um cenário de assunção de uma significativa dívida em moeda estrangeira. Além disso, problemas entre os antigos funcionários do MWSS e os novos empregados, sem experiência no setor, impediram o atingimento das metas.



A prestadora da Zona Leste, por outro lado, se endividou aos poucos em moeda local e desenvolveu boas relações com os bancos locais. Além disso, atrelou a remuneração do seu pessoal, sobretudo dos gerentes locais, ao atingimento de metas de desempenho, como redução das perdas de água, quantidade de água vendida e faturada, cobranças, serviços aos consumidores etc. A empresa teve bons resultados, tais como dobrar o número de usuários, reduzir intermitências, perdas e furto de água, e obteve boa avaliação dos consumidores.


Por outro lado, na Zona Oeste, embora tenha havido um aumento no acesso e na continuidade dos serviços, as perdas de água continuaram altas. Em 2006, após pedido de falência, a prestadora da Zona Oeste foi competitivamente concedida pelo MWSS a um consórcio sediado nas Filipinas, a Metro Pacific Investments Corporation (SCHIFFLER, 2015).

7.2.3 *Buenos Aires, Argentina*

Anteriormente à privatização, os serviços eram prestados por uma empresa pública, a OSN (Obras Sanitarias de La Nación), que prestava um serviço aceitável de fornecimento de água, porém com intermitências. A OSN não tinha sido bem-sucedida em conectar as ocupações irregulares à rede, visto que era ineficiente, endividada e obrigada a cobrar tarifas baixas. O esgoto era disposto nos rios sem tratamento. Os índices de perda de água chegavam a 45%, e somente 80% das faturas emitidas eram pagas. Além disso, a OSN tinha problemas de salários baixos, baixa retenção de profissionais qualificados, baixa produtividade e disciplina. O cenário se tornou mais grave após uma epidemia de cólera, o que acelerou a privatização dos serviços de saneamento (SCHIFFLER, 2015).

O critério para seleção foi o menor preço. Para tornar a seleção mais atrativa, o governo aumentou as tarifas quatro vezes em dois anos antes da privatização, não transferiu as dívidas da OSN para o novo prestador e reduziu o número de trabalhadores por meio de um programa de demissão voluntária (SCHIFFLER, 2015).

Assim, em 1993, a multinacional *Lyonnaise des Eaux* foi a empresa vencedora da concessão, sendo então criado o consórcio internacional Águas Argentinas, bem como uma agência regulatória autônoma, *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios* (ETOSS). Suas atribuições incluíam, por exemplo, cobrar, da concessionária, multas pelo não cumprimento das metas estabelecidas no contrato (Fantin, Zanoni e Santos, 2015). A concessão durou até 2006 (13 anos).



O contrato seria de 30 anos e estabelecia metas para a expansão dos serviços prestados, o que exigiria investimentos elevados no início da concessão. As metas eram: universalizar os serviços de abastecimento de água na região metropolitana de Buenos Aires, cobertura de 90% de coleta de esgoto e 93% de tratamento do esgoto coletado, além de reduzir para 25% o índice de perdas de água, com metas intermediárias para períodos de cinco anos. Estimava-se um investimento de cerca de US\$ 4 bilhões, sendo US\$ 1,2 bilhão somente para o primeiro ano (Fantin, Zanoni e Santos, 2015).

Durante a concessão, a Águas Argentinas falhou em expandir os serviços, o que levou a uma insatisfação do governo com o seu desempenho. Adicionalmente, a empresa enfrentou um grave prejuízo associado ao não pagamento, por parte dos consumidores, pela conexão de infraestrutura, e ao recolhimento de capital via cobrança do serviço de saneamento, que era insuficiente para cobrir os prejuízos antepostos.


As críticas à concessão foram: o ETOSS foi considerado um regulador tecnicamente fraco e sem experiência; o desenho contratual; as variáveis usadas para o cálculo das tarifas residenciais gerava distorções e prejuízos à população mais carente, tais como o pagamento de tarifas mais altas por usuários mais pobres, cujas casas eram mais novas; cobrança diferentes de usuários que consumissem a mesma quantidade de água; e tarifas de conexão mais altas para pessoas ainda não conectadas à rede. Além disso, a expansão da rede para ocupações irregulares foi excluída do contrato de concessão, que apenas abrangia as áreas urbanas (SCHIFFLER, 2015).

Outro problema dizia respeito à falta de cadastros precisos e detalhados sobre a rede de infraestrutura pela OSN; as informações disponíveis no contrato eram tão precárias que o governo não assumiu responsabilidade por elas (SCHIFFLER, 2015).

Após tentativas de negociação e disputas arbitrais no âmbito do ICSID, órgão arbitral de solução de disputas do Banco Mundial (Fantin, Zanoni e Santos, 2015), os serviços foram reestatizados em 2006.

7.2.4 Berlim

Nos anos 1990, diante dos altos custos de reunificação da Alemanha, a administração da cidade de Berlim se viu obrigada a privatizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como forma de lidar com suas limitações financeiras. Assim, foi feita uma privatização parcial que




durou de 1999 a 2013, com objetivo de captar recursos para os cofres da cidade, sobretudo para financiar a modernização da infraestrutura pós-reunificação (SCHIFFLER, 2015).

Desde que prestados por uma entidade de direito público, os serviços de esgotamento sanitário são isentos de imposto sobre valor agregado. Para não perder esse benefício e ter, como consequência, aumento das tarifas, foi criada uma sociedade de economia mista, que teria 50,1% de participação pública e 49,9% de um parceiro privado (SCHIFFLER, 2015). Assim, em 1999, a capital alemã assinou contratos com duração de 30 anos para a privatização da *Berliner Wasser Betriebe* (BWB), por meio de uma parceria público-privada com o consórcio formado pelas companhias *RWE Umwelt AG* (RWE), *Vivendi S.A.* (posteriormente denominada Veolia) e Allianz, que adquiriram 49,9% de participação na BWB por cerca de 1,8 bilhão de euros (Lobina, Wegmann, Nicke, 2021).

Importante comentar que o projeto de lei que previa a privatização parcial foi preparado pelo mesmo escritório de advocacia que assessorou as empresas RWE e Vivendi na transação, vencedoras no processo competitivo para a seleção do parceiro privado. Além disso, o contrato contou com determinados incentivos, como, por exemplo, os prestadores poderiam manter os lucros resultantes de ganhos de eficiência por 3 anos, e as tarifas seriam reduzidas em linha com a redução de custos. As tarifas foram estabelecidas em uma taxa de retorno de 2% sobre títulos da dívida pública de 10 anos, e os contratos que estruturaram a operação permaneceram confidenciais, já que a taxa de retorno era garantida (Lobina, Wegmann, Nicke, 2021). O Tribunal Constitucional de Berlim considerou a fórmula para calcular o retorno sobre o patrimônio inconstitucional, reduzindo efetivamente esse retorno. Comprometida contratualmente a garantir a remuneração dos acionistas privados, a cidade de Berlim concordou em renunciar a parte dos 50,1% dos lucros para compensar os acionistas privados pela perda resultante da decisão do Tribunal (Lobina, Wegmann, Nicke, 2021).

Boa parte da informação sobre a forma de gestão dos serviços não era disponibilizada à população, e os lucros foram fixados de forma vaga em contratos secretos, o que teve impacto direto nas tarifas dos serviços. A orientação cada vez maior para o lucro da BWB resultou em aumentos substanciais nas tarifas de água desde 2004, tornando a tarifa de água de Berlim a mais alta na Alemanha (Beveridge e Naumann, 2013).

O drástico aumento nas tarifas dos serviços de água levou à organização de uma ampla frente de oposição política, bem como ao reconhecimento das falhas de política pública e regulatórias do



processo. Em 2006, novos esforços de regulamentação levaram a alterações na lei societária de Berlim para aumentar a supervisão governamental e parlamentar sobre as empresas públicas. Em 2007, uma alteração na lei de acesso à informação e uma decisão judicial determinaram que a base geral para o cálculo das tarifas de água e esgoto deveria ser de conhecimento público, o que representou o primeiro obstáculo às disposições sigilosas que garantiam os lucros das empresas privadas e resultavam em preços elevados das tarifas (Lobina, Weghmann, Nicke, 2021).


Em paralelo, um movimento social antiprivatização também se consolidou. Curiosamente, a reestatização não foi a primeira demanda das organizações sociais, mas sim a transparência. A campanha mobilizou um referendo pela publicação dos contratos do consórcio, que coletou mais de 280.000 assinaturas (Lobina, Weghmann, Nicke, 2021).

Assim, após aumentos impopulares de tarifa e pressões pela falta de transparência dos contratos, conjugados com ação do Escritório Federal de Cartéis para investigar eventuais preços abusivos, os serviços foram sendo reestatizados. De 2011 a 2013, a cidade de Berlim comprou as ações das prestadoras, de modo que a prestação dos serviços passou integralmente à responsabilidade municipal. A empresa se tornou mais eficiente e transparente ao eliminar subsidiárias atuantes em áreas diversas, como telecomunicações, e ao passar a publicar dados sobre seus custos (SCHIFFLER, 2015).

7.2.5 Inglaterra e País de Gales

A privatização dos serviços de saneamento básico no Reino Unido se deu em 1989. Até então, a prestação dos serviços de saneamento estava a cargo de dez empresas estatais que, em geral, trabalhavam em parceria com os municípios desde a estatização dos serviços em 1870 (SCHIFFLER, 2015). Na Inglaterra e no País de Gales foram criadas três autoridades regulatórias para supervisionar a operação dos serviços: a *Drinking Water Inspectorate*, que cuida da regulação da qualidade da água potável; a *Environment Agency*, que regula a extração de água das suas fontes, bem como disposição de esgoto; e a *Office of Water Services*, ou Ofwat.

A Ofwat aprova tarifas, monitora a qualidade dos serviços e pode aplicar multas. Os limites máximos das tarifas são estabelecidos previamente para períodos de 5 anos, e as tarifas são calculadas com base em custos operacionais e aumento de eficiência. A Ofwat também criou um



conselho de usuários em cada região para recepção e atendimento das demandas dos usuários (SCHIFFLER, 2015).

A privatização se deu com base nas seguintes premissas: (i) assunção das dívidas das empresas estatais pelo governo, e não pelos investidores privados; (ii) injeção de cerca de 1,6 bilhões de libras esterlinas nas novas companhias pelo governo a fim de capitalizá-las; (iii) e venda das companhias a preços 22% mais baixos do que o seu valor de mercado. A venda das companhias foi feita por meio de ofertas públicas a pequenos investidores individuais a fim de pulverizar seu capital, ou seja, não houve a venda do controle para um investidor específico ou a um bloco de investidores que pudesse exercer o controle. Além disso, o governo manteve uma ação com determinados direitos especiais como o de veto em cada companhia por 5 anos, podendo vetar a venda das empresas a investidores estrangeiros (SCHIFFLER, 2015).

No caso do País de Gales, os serviços são prestados por uma empresa sem fins de distribuição de lucros para os acionistas, denominada Glas Cymru, composta por 66 membros que não recebem dividendos ou remuneração (SCHIFFLER, 2015).

Do ponto de vista de regulação, a Ofwat se destaca por sua imensa base de dados, que permite comparar o desempenho das empresas e monitorar a qualidade dos serviços. A Ofwat utiliza a regulação *price cap* em que os preços são fixados por um período, em geral de 5 anos, baseado em uma estimativa de capital necessário, custos operacionais e uma taxa de retorno. Dentro desse período, caso uma empresa se torne mais eficiente do que as metas utilizadas pelo regulador, poderá aumentar sua lucratividade acima da taxa utilizada pelo regulador ao estabelecer as tarifas. Por outro lado, eficiência mais baixa também significa lucros menores. As críticas à Ofwat se dão em relação aos problemas decorrentes de fiscalização insuficiente da manutenção da rede de esgoto (SCHIFFLER, 2015).

7.2.6 Conclusões

Com base nas experiências internacionais avaliadas, a Tabela 9 destaca os principais pontos relacionados aos instrumentos negociais no setor de saneamento, visando apresentar lições extraídas da experiência em diversas jurisdições e realidades, bem como avaliar a utilidade de modelos internacionais de contratações que têm sido desenvolvidas para viabilizar as concessões no setor.


Tabela 9: Experiências internacionais avaliadas com foco na abordagem contratual, resultados e lições.

Fonte: elaboração própria.

Cidade/ País	Abordagem Contratual/Edital	Resultados e Lições
Paris/ França	Privatização direta (sem competição e licitação). Conflito de interesses devido à participação das empresas privadas na entidade supervisora. Aumento significativo das tarifas sem justificativa em investimentos.	Importância da transparência, da competição nos processos licitatórios (introduzida posteriormente pela "Loi Sapin") e de uma governança clara para evitar conflitos de interesse .
Manila/ Filipinas	Licitação com aumento de tarifas prévio à privatização e assessoria do IFC. Divisão da cidade em duas zonas de concessão para comparação de desempenho. Critério de seleção: menor tarifa.	Resultados distintos: sucesso na Zona Leste (Manila Water) e fracasso na Zona Oeste (Maynilad). Atenção ao endividamento em moeda estrangeira em economias emergentes e a importância de metas de desempenho claras e boa gestão .
Buenos Aires/ Argentina	Aumento de tarifas antes da privatização. Definição de metas de expansão de acesso à água e tratamento de esgoto. Critério de seleção: menor tarifa. Criação de agência reguladora autônoma (<i>Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios</i> - ETOSS).	A experiência de Buenos Aires enfatiza a necessidade de informações adequadas sobre a infraestrutura existente para a precificação da concessão, a definição clara da área de prestação dos serviços, incluindo comunidades carentes, e um órgão regulador tecnicamente capacitado e independente
Berlim/ Alemanha	Privatização parcial por meio de parceria público-privada. Criação de sociedade de economia mista para evitar a perda de benefícios tributários. Contratos confidenciais com taxa de retorno garantida. Disparidade na distribuição de lucros entre acionistas privados e públicos . Aumento substancial das tarifas. Pressão social por transparência e, por fim, reestatização da prestação dos serviços .	A lição de Berlim destaca a o risco de captura e a necessidade de se ter transparência nos processos licitatórios e contratações. Pode-se destacar ainda a importância da atuação do judiciário e dos órgãos de controle, bem como da atualização do arcabouço legal, de modo a acompanhar os interesses sociais .
Inglaterra e País de Gales	Privatização com assunção das dívidas pelo governo e injeção de capital nas empresas. Venda das companhias por meio de ofertas públicas. Criação de autoridades regulatórias Sistema de "regulação price cap". Agência reguladora com base de dados robusta para comparar o desempenho das empresas e monitorar os serviços. Ênfase na qualidade dos serviços e redução de perdas .	A experiência mostra a importância de uma agência reguladora atuante, tecnicamente capacitada e com diálogo com prestadores e consumidores para garantir a qualidade dos serviços e viabilizar investimentos.

A experiência internacional aponta para a importância de:

- **Transparência e Competição:** A falta de transparência e processos competitivos inadequados podem levar a resultados insatisfatórios, como observado em Paris e Berlim;



- **Gestão de Riscos Financeiros:** Em economias emergentes, a gestão do endividamento em moeda estrangeira é fundamental para a sustentabilidade das concessões, como demonstrado pelo caso de Manila;

- **Regulador forte, independente e tecnicamente capacitado:** Uma agência reguladora atuante, tecnicamente capacitada e com diálogo aberto com os prestadores e consumidores é essencial para o sucesso das concessões, como evidenciado na Inglaterra e País de Gales;

- **Planejamento e Informação:** A disponibilidade de informações precisas sobre a infraestrutura existente é fundamental para a precificação adequada das propostas e para o cumprimento das metas contratuais, como destacado no caso de Buenos Aires;

- **Inclusão Social:** É importante que os contratos de concessão abranjam áreas carentes, garantindo o acesso aos serviços de saneamento para toda a população;

- **Mecanismos legais e de controle eficientes:** É importante que se tenha uma estrutura governamental que coíba a captura das instituições públicas pelos interesses privados, bem como uma atuação efetiva dos órgãos de controle e do judiciário, como nos ensina o caso de Berlim.

Ao elaborar normas de referência para contratos no setor de saneamento no Brasil, é necessário considerar as lições aprendidas com as experiências internacionais, adaptando as melhores práticas à realidade local e promovendo um ambiente de negócios que incentive a eficiência, a qualidade e a sustentabilidade dos serviços.

8 Identificação e construção de Alternativas

As alternativas regulatórias mapeadas pela equipe da ANA para a mitigação do problema e alcance dos objetivos vão de um guia de boas práticas a uma norma de referência que sistematize regras previstas na legislação e nos normativos da ANA para os instrumentos negociais. Inclui também a não ação da agência, além de considerar que possam existir níveis intermediários de alternativas regulatórias, observando as diversas realidades e condições de cada uma das partes interessadas.

Assim, foram construídas alternativas regulatórias dentro de um espectro variável de força ou cogência da norma, observando ainda o conteúdo, se restrito aos contratos ou tratando de contratos e editais, acompanhando o processo desde o planejamento da concessão. Nessa construção, foram considerados os custos de implementação, de familiarização e de monitoramento, além das condições das alternativas de alcançar o objetivo geral, mas também os objetivos específicos ligados tanto às causas quanto às consequências do problema.

Na Tomada de Subsídios nº 4/2024²⁰, foi apresentada uma pergunta que orientava os participantes a apontarem uma alternativa regulatória a partir de dois blocos de opções, escolhendo entre o conteúdo (somente contrato ou contrato e edital) e a força do instrumento (guia de boas práticas, apresentação de regras e diretrizes ou sistematização das regras e boas práticas). Além disso, havia uma pergunta sobre a flexibilidade da NR, e o participante deveria escolher entre os números 1 a 6, sendo 1 a opção mais flexível (guia) e 6, a menos flexível (NR com diretrizes regulatórias para cláusulas contratuais).

A TS trazia outra pergunta em que o participante poderia apresentar uma alternativa regulatória diferente das listadas nas questões anteriores. Entretanto, as respostas obtidas já estavam contempladas nas alternativas mapeadas pela ANA.

As alternativas como se mostram a seguir foram desenvolvidas a partir do aprimoramento das perguntas e respostas apresentadas no formulário da TS. A Figura 11 apresenta as alternativas mapeadas.

²⁰ O procedimento e o resultado da TS nº 4/2024 foram detalhados na Nota Informativa nº 1/2024/COCOT/SSB, de 19 de agosto de 2024 (Documento nº 02500.048407/2024-98 do Processo nº 02501.000475/2023-85).

Alternativa 1: Não ação

Alternativa 2: Guia orientativo com base na legislação e nos normativos da ANA existentes e previstos.

A alternativa 2 possui caráter predominantemente instrutivo e não prescritivo, viabilizada por meio de publicação de um guia. Não haveria comprovação de observância do guia; porém, o seu conteúdo seria o mais abrangente, alcançando contratos e editais, bem como as boas práticas, além das regras e diretrizes.

Alternativa 3: NR que apresente as regras e as diretrizes para os [contratos](#), de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos.


A alternativa 3 também possui caráter instrutivo e não prescritivo, uma vez que replicaria os mandamentos legais (regras e diretrizes) e normativos, sem trazer novas obrigações ao titular na elaboração dos contratos além das já previstas pela legislação vigente. A comprovação da observância se restringiria à presença das cláusulas obrigatórias por lei (regras) e o atendimento às normas de referência da ANA, verificados nos módulos competentes do sistema de avaliação.

Alternativa 4: NR que apresente as regras e as diretrizes para os [contratos e editais](#), de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos.

A alternativa 4 também possui caráter instrutivo e não prescritivo, uma vez que replicaria os mandamentos legais (regras e diretrizes) e normativos, sem trazer novas obrigações ao titular na elaboração dos editais e contratos além das já previstas pela legislação vigente. A comprovação da observância se restringiria à presença nos editais e contratos dos elementos e disposições obrigatórias por lei e o atendimento às normas de referência da ANA, verificados nos módulos competentes do sistema de avaliação.

Alternativa 5: NR que sistematize as regras e boas práticas para os [contratos](#), de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos, com diretrizes regulatórias para cláusulas contratuais que são objeto das Normas de Referência.

A alternativa 5 possui caráter mais prescritivo, uma vez que traria as cláusulas legalmente previstas para os contratos, as boas práticas do setor e as diretrizes regulatórias para cláusulas contratuais



que são objeto das Normas de Referência. As diretrizes regulatórias referem-se à transcrição, para o contrato, das normas de referência já publicadas e não seriam requisitos de verificação de cumprimento desta norma, bem como as boas práticas.

A NR pode ter o complemento de um documento orientador, em forma de um guia ou mesmo uma Instrução Normativa, trazendo as boas práticas, considerando a possibilidade de atualização de seu conteúdo com mais facilidade, acompanhando de fato as técnicas e progressos observados pelo setor. A comprovação da norma seria feita pela verificação, nos contratos, da presença dos elementos e disposições obrigatórias por lei e o atendimento às normas de referência da ANA, verificados nos módulos competentes do sistema de avaliação.

Alternativa 6: NR que sistematize as regras e boas práticas para os [contratos e editais](#), de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos, com diretrizes regulatórias que são objeto das Normas de Referência.

A alternativa 6 também possui caráter mais prescritivo, uma vez que traria os elementos e disposições obrigatórias previstos para os editais e contratos, boas práticas do setor e diretrizes regulatórias que são objeto das Normas de Referência. As diretrizes regulatórias referem-se à transcrição, para o edital e o contrato, das normas de referência já publicadas e não seriam requisitos de verificação de cumprimento desta norma, bem como as boas práticas.

A NR pode ter o complemento de um documento orientador, em forma de um guia ou mesmo uma Instrução Normativa, trazendo as boas práticas, considerando a possibilidade de atualização de seu conteúdo com mais facilidade, acompanhando de fato as técnicas e progressos observados pelo setor. A comprovação da norma seria feita pela verificação, nos editais e contratos, da presença dos elementos e disposições obrigatórias por lei e o atendimento às normas de referência da ANA, verificados nos módulos competentes do sistema de avaliação.

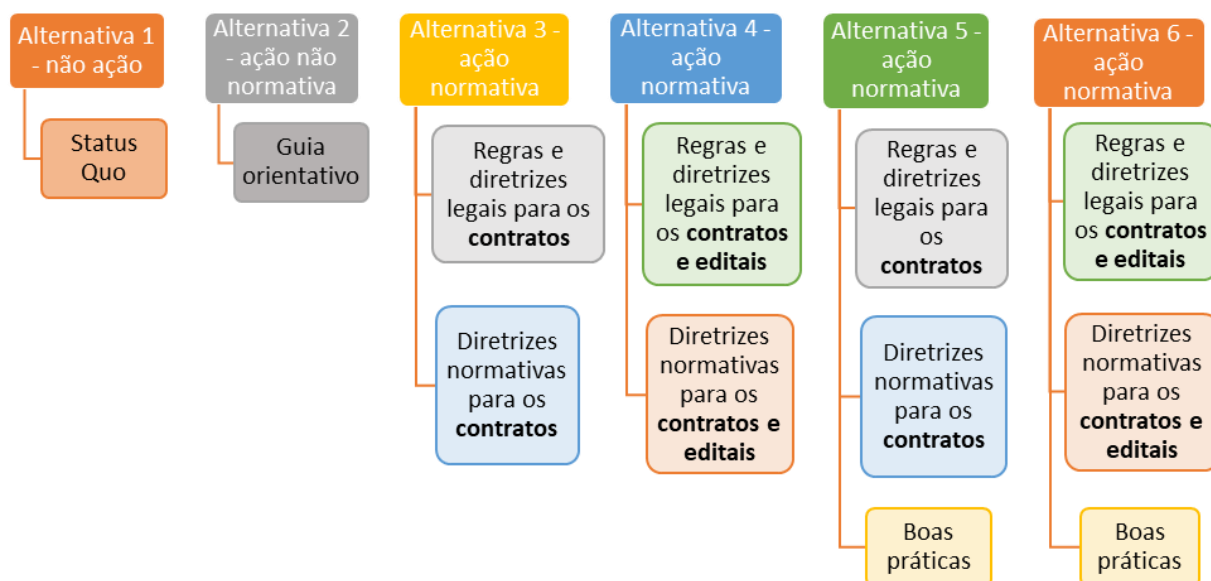


Figura 11: Alternativas regulatórias identificadas pela ANA. Fonte: elaboração própria.

Regras e diretrizes legais: mandamentos conforme a legislação, não traz novas obrigações ao titular na elaboração dos contratos, além das já previstas.

Diretrizes normativas: mandamentos normativos conforme as normas de referência da ANA, existentes e previstos.

Boas práticas: boas práticas adotadas pelo setor, que podem ser trazidas como conteúdo de um documento complementar, em forma de guia ou mesmo uma Instrução Normativa.

Observações:

1. A Alternativa 1, apesar de ser inviável, porquanto a elaboração de NR não é uma faculdade da ANA, foi avaliada para fins metodológicos;
2. As formas de monitoramento e avaliação da alternativa regulatória serão avaliadas no item 11 deste relatório, somente para a alternativa selecionada.
3. Outra alternativa foi identificada pela equipe: “Promover capacitações sobre elaboração de contratos de prestação de serviços de água e esgoto”. No entanto, capacitação seria uma estratégia de implementação, e não uma alternativa regulatória, uma vez que não contribuiria para alcançar o objetivo geral, por isso essa alternativa foi descartada.
4. Com base em instrumentos de padronização dos procedimentos de contratação elaborados pela AGU, também foi identificada como alternativa a elaboração de uma minuta do contrato e do edital de concessão, porém foi igualmente descartada em face da inviabilidade da alternativa, dada a complexidade dos contratos do setor, além da necessidade de se respeitar as especificidades locais e do risco de invasão da competência do Titular de planejar suas concessões.

9 Impactos das Alternativas e Atores Impactados

9.1 Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA

Para a ANA os impactos das alternativas são negativos, pois dizem respeito aos custos de:

- elaboração do ato normativo;
- levantamento das boas práticas do setor;
- justificativa das definições da NR;
- administração e *enforcement* (ações de comunicação e divulgação institucional; ações de capacitação como manual, videoaulas, webinários etc.; ações de monitoramento como o desenvolvimento do módulo no Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico-SASB) para verificação dos requisitos de cumprimento da norma de referência.

As alternativas 3 e 4 não requerem o levantamento das boas práticas nem a necessidade de justificar as definições da NR, por tratarem das diretrizes existentes da legislação. Já a alternativa 2 não exige comprovação de observância do guia, por isso não seria necessário desenvolver o módulo no SASB. Os custos de elaboração e de ações de capacitação seriam ligeiramente menores quando comparados com as demais alternativas, tendo em vista que essas ações envolvem menos fases. Por outro lado, o custo das ações de divulgação do guia orientativo seria mais alto e despenderia mais esforços, uma vez que não teria sua publicação no Diário Oficial, como ocorre com a norma de referência.

Nas alternativas 4 e 6, os custos de elaboração da NR, ações de capacitação e de monitoramento seriam maiores que nas alternativas 3 e 5, uma vez que aquelas incluem mais dispositivos, por abarcarem diretrizes para os editais, além dos contratos.

As alternativas 5 e 6 possuiriam custo de levantamento das boas práticas, sendo o custo da alternativa 6 um pouco maior que a alternativa 5, devido à presença de dispositivos do edital. E essas duas alternativas teriam o custo de justificativa das definições da NR, por trazerem diretrizes regulatórias para cláusulas contratuais que são objeto das Normas de Referência anteriormente publicadas e que tratam de temas a serem compreendidos nos contratos.

Todos os impactos estão indicados na Tabela 10.

9.2 Entidades Reguladoras Infranacionais – ERIs

Para as ERIs, os impactos das alternativas serão, em sua maioria, positivos:

- Aumento do conhecimento sobre cláusulas que um contrato deve conter;
- Aumento do conhecimento sobre elementos e disposições que um edital deve conter;
- Novos contratos observando os requisitos da NR;
- Novos editais observando os requisitos da NR;
- Futuros aditivos dos contratos atuais adequados aos requisitos da NR;
- Redução das renegociações prematuras dos contratos;
- Redução da insegurança jurídica;
- Redução dos custos de transação na fase pós-contratual;
- Redução dos custos de judicialização;
- Aumento da concorrência e entrada de prestadores com capacidade;
- Aumento de investimentos para o setor.


Os impactos negativos mapeados são:

- Custo de familiarização com o guia ou a NR;
- Custo de observação dos requisitos da NR.

Conforme a Tabela 10, a alternativa 2 teria menos impactos positivos e negativos e em menor intensidade quando comparados com as demais alternativas. Por ser um guia orientativo, esta alternativa não implica na obrigatoriedade de cumprimento e, por isso, alguns impactos não seriam verificados.

As alternativas 3 e 5 não abrangeriam os impactos ligados ao conhecimento de dispositivos do edital, tais como o aumento do conhecimento sobre elementos e disposições que deve conter um edital, e novos editais observando os requisitos da NR.

As alternativas 3 e 4, em comparação com as alternativas 5 e 6, teriam menores impactos relacionados à redução das renegociações prematuras dos contratos, da insegurança jurídica, dos custos de transação na fase pós-contratual e dos custos de judicialização. Isso se deve ao fato de que as alternativas 3 e 4 trazem o que a legislação já apresenta, enquanto a 5 e a 6 trarão boas práticas do setor.



Sobre os impactos negativos, o custo de familiarização seria maior para os atos normativos mais prescritivos, por isso, avalia-se que as alternativas 5 e 6 teriam um custo maior em relação às alternativas 3 e 4. Quanto ao custo de observação dos requisitos da norma, este seria menor para as alternativas 3 e 5 (só contratos) e maior para as alternativas 4 e 6 (contratos e editais).

9.3 Prestadores

Com relação aos prestadores, os impactos positivos e negativos mapeados são bastante semelhantes aos experimentados pelas ERIs no item 9.2

9.4 Titulares

Da mesma forma, os impactos sofridos pelos titulares abrangem os já mencionados no item 9.3, incluindo mais um: aumento de investimentos para o setor. Também aumenta a intensidade do impacto quanto mais prescritivo for o ato normativo, conforme demonstrado na Tabela 10.

9.5 Sociedade

Para a sociedade, os impactos levantados são todos positivos:

- Aumento de investimentos para o setor;
- Redução de valor das tarifas;
- Ampliação da cobertura dos serviços;
- Melhoria da qualidade na prestação dos serviços;
- Universalização dos serviços de Água e Esgoto.

Apenas a alternativa 2 não deve ter redução de valor das tarifas, uma vez que a sua adoção não será obrigatória. Observa-se a intensidade dos impactos positivos aumentando da alternativa 2 para as alternativas 3 e 5, sendo as alternativas 4 e 6, que preveem um ato mais prescritivo, as que teriam maiores impactos na sociedade (Tabela 10).

9.6 Órgãos de Controle e Poder Judiciário

Com relação aos órgãos de controle e poder judiciário, os impactos positivos esperados com a intervenção normativa são:

- Aumento do conhecimento sobre cláusulas contratuais que um contrato do setor deve conter;
- Novos contratos observando os requisitos da NR;
- Adequação dos futuros aditivos dos contratos atuais aos requisitos da NR;
- Contribuição para fiscalização dos contratos;
- Redução de litígios administrativos, judiciais e arbitrais dos contratos;
- Redução do custo de judicialização;

Não há como mensurar os impactos da alternativa 2 sobre esses atores, por não ser de aplicação obrigatória como as demais.

Esses impactos se verificam de maneira mais acentuada, de forma gradativa, nas alternativas 3 a 6. As alternativas 5 e 6 contemplam as boas práticas do setor, assim são consideradas mais completas que as alternativas 3 e 4 por tratarem de temas não previstos na legislação existente.


9.7 Micro e pequenas empresas

Nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, “consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte (...) conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)”. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, 27 de outubro de 2016).

Portanto, empresas cujo faturamento ultrapasse esses limites não podem se enquadrar como microempresas ou empresas de pequeno porte e, conseqüentemente, não podem usufruir dos benefícios e preferências concedidos a essas categorias em processos de licitação e concessão de serviços públicos.



Como demonstram as concessões de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizadas em 2020 e 2021, o faturamento bruto projetado para o primeiro ano de operação supera em muito o valor limite previsto pela lei, a exemplo dos leilões da região metropolitana de Maceió (R\$ 393 milhões)²¹ e do Amapá (R\$ 92,9 milhões)²².

Assim, considera-se que o ato normativo a ser emitido não terá impacto nas microempresas e empresas de pequeno porte no desempenho de sua atividade empresarial, mas apenas na sua condição de integrantes da sociedade, conforme listados na Tabela 10.



²¹ Dados extraídos dos Estudos Referenciais, Plano de Negócios referencial.pdf, disponível em <https://parcerias.al.gov.br/projeto-saneamento-basico/>, acesso em 18/09/2024.

²² Dados do painel BNDES Hub de Projetos, extraídos do EVTE, anexo 12 do contrato, disponível em: <https://concessaosaneamento.portal.ap.gov.br/storage/files/1230-anexo-12-apendice-i-tabelas-do-evte.pdf>, acesso em 18/09/2024.

Tabela 10: Impacto das alternativas nos atores envolvidos. Fonte: elaboração própria.

Impactos	alternativa 2					alternativa 3					alternativa 4					alternativa 5					alternativa 6				
	ANA	ERIs	Titulares	Prestadores	Sociedade	ANA	ERIs	Titulares	Prestadores	Sociedade	ANA	ERIs	Titulares	Prestadores	Sociedade	ANA	ERIs	Titulares	Prestadores	Sociedade	ANA	ERIs	Titulares	Prestadores	Sociedade
Aumento do conhecimento sobre cláusulas contratuais que deve conter um contrato		X	X	X			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Aumento do conhecimento sobre elementos e disposições que deve conter um edital		X	X	X								XXX	XXX	XXX								XXX	XXX	XXX	
Custo de familiarização com o guia ou a NR		\$	\$	\$			\$\$	\$\$	\$\$			\$\$	\$\$	\$\$			\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$			\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	
Redução da interferência indevida de interesses políticos e econômicos								XX	XX				XX	XX				XXX	XXX				XXX	XXX	
Novos contratos observando os requisitos da NR							XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Novos editais observando os requisitos da NR												XXX	XXX	XXX								XXX	XXX	XXX	
Custo de observação dos requisitos da NR							\$	\$	\$			\$\$	\$\$	\$\$			\$	\$	\$			\$\$	\$\$	\$\$	
Futuros aditivos dos contratos atuais adequados aos requisitos da NR							XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Redução das renegociações prematuras		X	X	X			XX	XX	XX			XX	XX	XX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Redução da insegurança jurídica		X	X	X			XX	XX	XX			XX	XX	XX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Redução dos custos de transação na fase pós-contratual		X	X	X			XX	XX	XX			XX	XX	XX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Redução do custo de judicialização		X	X	X			XX	XX	XX			XX	XX	XX			XXX	XXX	XXX			XXX	XXX	XXX	
Aumento da concorrência e entrada de prestadores com capacidade			X	X				XX	XX				XXX	XXX				XX	XX				XXX	XXX	
Aumento de investimentos para o setor			X		X			XX		XX			XXX		XXX			XX		XX			XXX		XXX
Redução de valor das tarifas										XX					XXX					XX					XXX
Aumento da cobertura dos serviços					X					XX					XXX					XX					XXX
Aumento da qualidade na prestação dos serviços					X					XX					XXX					XX					XXX
Universalização dos serviços de Água e Esgoto					X					XX					XXX					XX					XXX
Custo de elaboração da NR;	\$					\$\$					\$\$\$					\$\$					\$\$\$				
Custo de levantamento das boas práticas do setor;																\$\$					\$\$\$				
Custo de justificativa das definições da NR;																\$\$\$					\$\$\$				
Custo de administração e enforcement para as ações de comunicação – divulgação institucional;	\$\$\$					\$\$					\$\$					\$\$					\$\$				
Custo de administração e enforcement para as ações de Capacitação - Manual, videoaulas, webinar etc;	\$					\$\$					\$\$\$					\$\$					\$\$\$				
Custo de administração e enforcement para as ações de monitoramento - Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico, e outras ações.						\$\$					\$\$\$					\$\$					\$\$\$				

Legenda:

	Impactos positivos		Impactos negativos
X:	Baixo impacto	XX:	Médio impacto
XXX:	Alto impacto		
\$:	Custo baixo	\$\$:	Custo médio
		\$\$\$:	Custo alto
		\$\$\$\$:	Custo altíssimo

10 Análise Comparativa das Alternativas

Uma vez construídas as alternativas para o enfrentamento do problema e identificados os seus impactos, passou-se para a etapa de análise comparativa das alternativas. Para tanto, optou-se pela análise multicritério, adotando-se o método do Processo Analítico Hierárquico (*Analytic Hierarchy Process* – AHP). A escolha dessa metodologia se deu pela sua versatilidade, uma vez que ela permite comparar o desempenho das alternativas à luz de diversos critérios, que muitas vezes são conflitantes, e permite avaliar os *trade-offs* entre alternativas.

A análise multicritério foi realizada com a mentoria da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG), utilizando-se o *software* gratuito *Superdecisions*²³. Os julgamentos foram realizados por três especialistas da coordenação, sendo as preferências consensuadas dentro do grupo (agregação de dados na entrada). Os critérios adotados e os resultados da aplicação do método AHP estão detalhados nos tópicos seguintes.

10.1 Definição dos critérios e respectivos pesos

A primeira etapa da análise multicritério foi 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 de instrumentos negociais. É importante registrar que, na fase de construção da AIR, busca-se seguir as recomendações de boas práticas da OCDE (2012)²⁴, de um governo aberto, que valoriza o engajamento dos atores afetados, em especial aqueles que deverão se submeter à NR, e a ampla participação social. Nesse sentido, procurou-se incorporar as necessidades e as visões expostas pelos atores interessados tanto para a escolha dos critérios quanto para o julgamento de suas importâncias, com base nas manifestações recebidas durante a Tomada de Subsídios nº 4/2024 e o “I Encontro das ERIs” realizados em julho de 2024²⁵.

Após debates internos, foram considerados os seguintes critérios para a tomada de decisão:

²³ Disponível em: <https://www.superdecisions.com>

²⁴ Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>

²⁵ Nota Informativa nº 1/2024/COCOT/SSB

1. Conformidade legal e clareza contratual (Benefício): abrange outros critérios levantados pela equipe como facilitação da fiscalização dos contratos; maior segurança jurídica; redução do risco de captura e de interferências indevidas nos instrumentos negociais; e aumento de entrada de prestadores com capacidade; minimizando ambiguidades que possam gerar disputas e renegociações prematuras dos contratos;

2. Custo de familiarização (Custo/Risco): considera os custos e dificuldades que as ERIs, titulares e sociedade em geral terão em compreender e absorver a NR em suas atividades, observando-a desde o planejamento da concessão, e aplicando-a na elaboração dos editais e contratos. Inclui as ações de capacitação, tempo de aprendizado e prováveis ajustes para adoção das mudanças;

3. Custo de implementação (Custo/Risco): tendo como experiência a elaboração da norma de referência NR 5/2024 sobre matriz de riscos nos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a equipe levantou as atividades, tempo e custos estimados para a elaboração da NR, além das ações de capacitação e monitoramento. O Anexo I – Custo de Implementação da NR apresenta os custos de implementação estimados para cada uma das alternativas.

O próximo passo foi definir os pesos dos critérios. No método AHP, a definição de pesos é feita por meio de uma comparação paritária dos critérios, adotando-se uma escala que varia de 1 a 9, conhecido como escala de Saaty. Para cada par de critérios, deve-se perguntar o quão importante o critério A é mais importante que o critério B. A Tabela 11 apresenta a escala de Saaty que foi utilizada na pontuação dos critérios pela equipe. Valores intermediários (2, 4, 6 e 8) podem ser utilizados para representar as nuances de julgamento entre os cinco valores.

Tabela 11: Escala de Saaty (traduzido de Department for Communities and Local Government, 2009)

Quão importante é A em relação a B?	Índice de preferência
Igualmente importante	1
Moderadamente mais importante	3
Mais importante	5
Muito mais importante	7
Extremamente mais importante	9

Outra etapa do AHP é a análise de consistência dos julgamentos. O AHP prevê e aceita um grau de inconsistência, inferior a 10% (Saaty, 1987; Fukasawa, 2021)²⁶.

A Tabela 12 apresenta os julgamentos quanto à importância dos critérios, com a respectiva razão de consistência (RC) obtida após a comparação par a par. Considerando os julgamentos realizados, os pesos dos critérios foram definidos conforme apresentado na Tabela 13.

Tabela 12: Matriz de importâncias paritárias dos critérios (análise intercritério)

	Conformidade legal e clareza contratual	Custo de familiarização	Custo de implementação (ANA)
Conformidade legal e clareza contratual	1	7	8
Custo de familiarização	0,1429	1	2
Custo de implementação (ANA)	0,1250	0,5000	1

Tabela 13: Peso dos critérios.

Critério	Peso
Conformidade legal e clareza contratual	0,78377
Custo de familiarização	0,13493
Custo de implementação (ANA)	0,08130
RAZÃO DE CONSISTÊNCIA	0,03356

10.2 Comparação das alternativas no AHP

O passo seguinte do método AHP foi aplicar o mesmo procedimento de comparação, analisando-se a importância par a par das alternativas em relação a cada critério (avaliação intracritério). As Tabela 14, Tabela 15 e Tabela 16 apresentam os julgamentos quanto à importância das alternativas em relação a cada critério, com as respectivas razões de consistências obtidas. Já a Tabela 17 mostra as pontuações de cada alternativa em relação a cada critério.

²⁶ SAATY, R. W. (1987). **The Analytic Hierachy Process – What It Is And How It Is Used**. Mathl Modelling, Vol. 9, Nº 3-5, pp. 161-176.

FUKASAWA, B. N. (2021). **Proposta de Modelos de Suporte à Decisão no Planejamento de Reúso da Água**. Dissertação de mestrado. Escola Politécnica, da Universidade de São Paulo.

Tabela 14: Matriz de importâncias paritárias das alternativas para o critério “Conformidade legal e clareza contratual” (análise intracritério)

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5	Alternativa 6
Alternativa 1	1	0,3333	0,2000	0,1429	0,1667	0,1111
Alternativa 2	3	1	0,3333	0,2000	0,2500	0,1429
Alternativa 3	5	3	1	0,2000	0,2500	0,1667
Alternativa 4	7	5	5	1	3	0,2500
Alternativa 5	6	4	4	0,3333	1	0,2000
Alternativa 6	9	7	6	4	5	1

RC = 0,09647 (< 0,10, ok)

Tabela 15: Matriz de importâncias paritárias das alternativas para o critério “Custo de familiarização” (análise intracritério)

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5	Alternativa 6
Alternativa 1	1	6	3	5	7	9
Alternativa 2	0,1667	1	0,2500	0,5000	2	4
Alternativa 3	0,3333	4	1	3	5	7
Alternativa 4	0,2000	2	0,3333	1	3	5
Alternativa 5	0,1429	0,5000	0,2500	0,3333	1	3
Alternativa 6	0,1111	0,2500	0,1429	0,2000	0,3333	1

RC = 0,04249 (< 0,10, ok)

Tabela 16: Matriz de importâncias paritárias das alternativas para o critério “Custo de implementação” (análise intracritério)

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5	Alternativa 6
Alternativa 1	1	3	6	8	8	9
Alternativa 2	0,3333	1	3	5	5	6
Alternativa 3	0,1667	0,3333	1	2	2	3
Alternativa 4	0,1250	0,2000	0,5000	1	1	2
Alternativa 5	0,1250	0,2000	0,5000	1	1	2
Alternativa 6	0,1111	0,1667	0,3333	0,5000	0,5000	1

RC=0,01722 (<0,10, ok)

Tabela 17: Pontuação das alternativas em relação a cada critério.

Alternativa	Critério 1	Critério 2	Critério 3
Alternativa 1	0,0250	0,4680	0,50423
Alternativa 2	0,0448	0,0801	0,24595
Alternativa 3	0,0753	0,24839	0,09881
Alternativa 4	0,2367	0,12147	0,05719
Alternativa 5	0,1437	0,05362	0,05719
Alternativa 6	0,4742	0,02843	0,03664
inconsistência	0,09647	0,04249	0,01722

Considerando os julgamentos realizados, multiplicando-se as pontuações de cada alternativa pelos respectivos pesos dos critérios, as notas finais de cada alternativa foram determinadas e são apresentadas na Figura 12. Consta-se que a A6 apresenta o melhor desempenho global, com nota 0,3785. Em segundo lugar aparece a A4, em 3º lugar a A5, em 4º a A1, em 5º a A3 e por último a A2.

Nota final:	0,1237	0,0659	0,1006	0,2066	0,1245	0,3785
Posição:	4ª	6ª	5ª	2ª	3ª	1ª

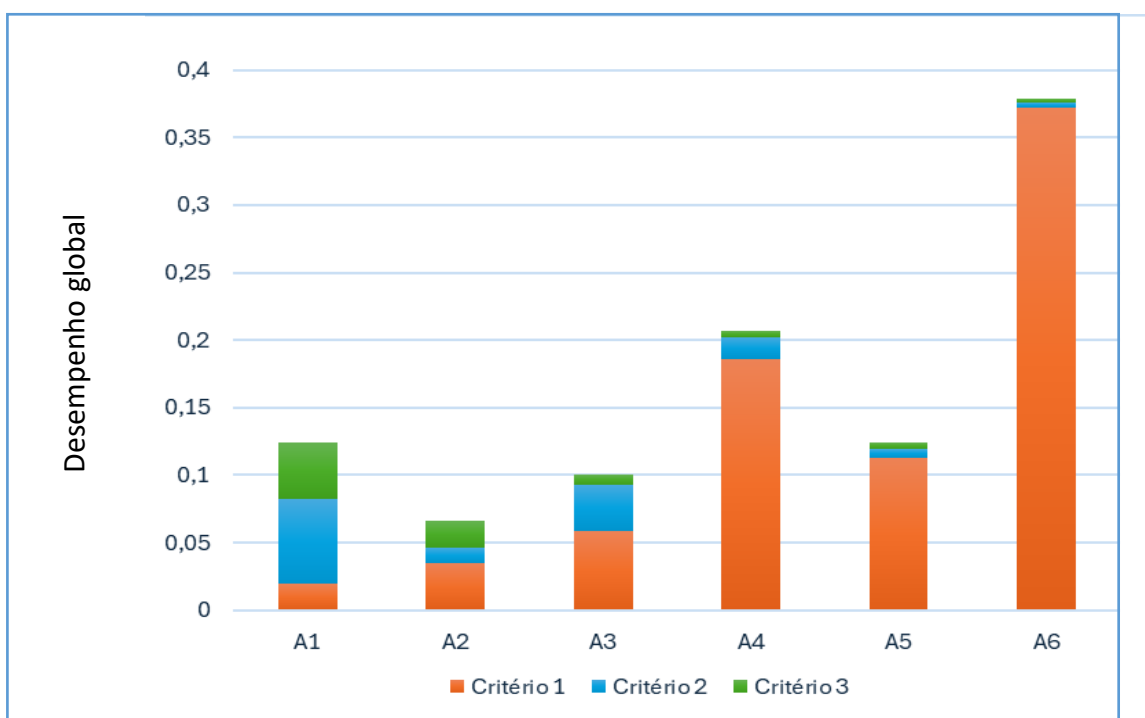


Figura 12: Desempenho global de cada alternativa. Fonte: elaboração própria.

Buscou-se escolher a alternativa que melhor atendesse aos critérios selecionados e otimizasse todos os objetivos da análise multicritério.

Em que pese a alternativa A1 ou “nada fazer” ter sido considerada em cumprimento ao Decreto nº 10.411, de 30 de junho 2020, essa alternativa, caso vencedora, não se configuraria em resultado aceitável, pois é incompatível com a obrigação prevista na Lei nº 9.984, de 2000, que determina a edição de Normas de Referência no setor de saneamento básico.

Como bem demonstra a Figura 12, de acordo com os resultados, a alternativa 6 (A6) foi a mais indicada (desempenho global igual a 0,37848). Além disso, pelas razões de consistências calculadas pelo software, todas inferiores a 10%, concluiu-se que os julgamentos estão coerentes.

11 Implementação, Monitoramento e Avaliação e Riscos da Alternativa Escolhida

As normas de referência da ANA não têm caráter obrigatório e não impõem penalidades estabelecidas em lei. Porém, a adoção das normas é pré-requisito para acessar recursos federais, conforme o inciso III do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007. Além disso, a ANA possui credibilidade perante o mercado e a sociedade para a elaboração de normas de referência para o setor de saneamento, devido à qualidade de seu trabalho nas áreas de recursos hídricos, barragens e mais recentemente, saneamento básico.

Observa-se que há o desejo de cumprir a legislação relativa às concessões por parte dos titulares, modeladores das concessões e órgãos de controle. Por outro lado, não existe um documento que sistematiza esse conhecimento, como é o caso dos instrumentos de padronização e modelos da AGU para outros tipos de contratações feitas pela Administração Pública. Portanto, o objetivo dessa NR é sistematizar e compilar o conhecimento em um documento mais didático, com linguagem mais clara e objetiva.

11.1 Estratégias de Implementação

A estratégia de implementação da alternativa escolhida compreende o conjunto de recursos ou insumos necessários para realizar as atividades que gerarão produtos no âmbito da intervenção regulatória. A

Figura 13 apresenta esse modelo lógico, que foi elaborado seguindo os passos:

1. Definição do resultado final esperado: “Instrumentos negociais que trazem a integralidade das cláusulas exigidas pela legislação do setor de forma clara e objetiva.”
2. Identificação de resultados intermediários:
 - Definição sobre o papel da ERI na fase de planejamento da contratação que levará à participação na fase de planejamento e contratação
 - Aumento do conhecimento sobre cláusulas contratuais que um contrato deve conter que resultará em novos contratos observando os requisitos da NR e adequação dos futuros aditivos dos contratos atuais aos requisitos da NR

- Facilitação da fiscalização dos contratos que pode levar ao aumento da efetividade da fiscalização dos contratos
- Monitoramento dos contratos e dos aditivos futuros realizado, que levará à divulgação do resultado e transparência do monitoramento

3. Definição das atividades e produtos da implementação (as atividades foram detalhadas no item 14, Anexo I deste RAIR):

- Elaborar a Norma de Referência
- Elaborar Ações de Comunicação (divulgação institucional)
- Elaborar Ações de Capacitação (manual, videoaulas, webinar etc.)
- Desenvolver o Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico (SASB)
- Realizar outras ações de monitoramento do atendimento da NR

4. Definição dos insumos necessários para a execução das atividades previstas:

- servidores da ANA
- Diretoria Colegiada da ANA
- Consultorias
- Softwares (Miro, Office, Superdecisions, Indesign etc)
- Equipe de tecnologia da informação

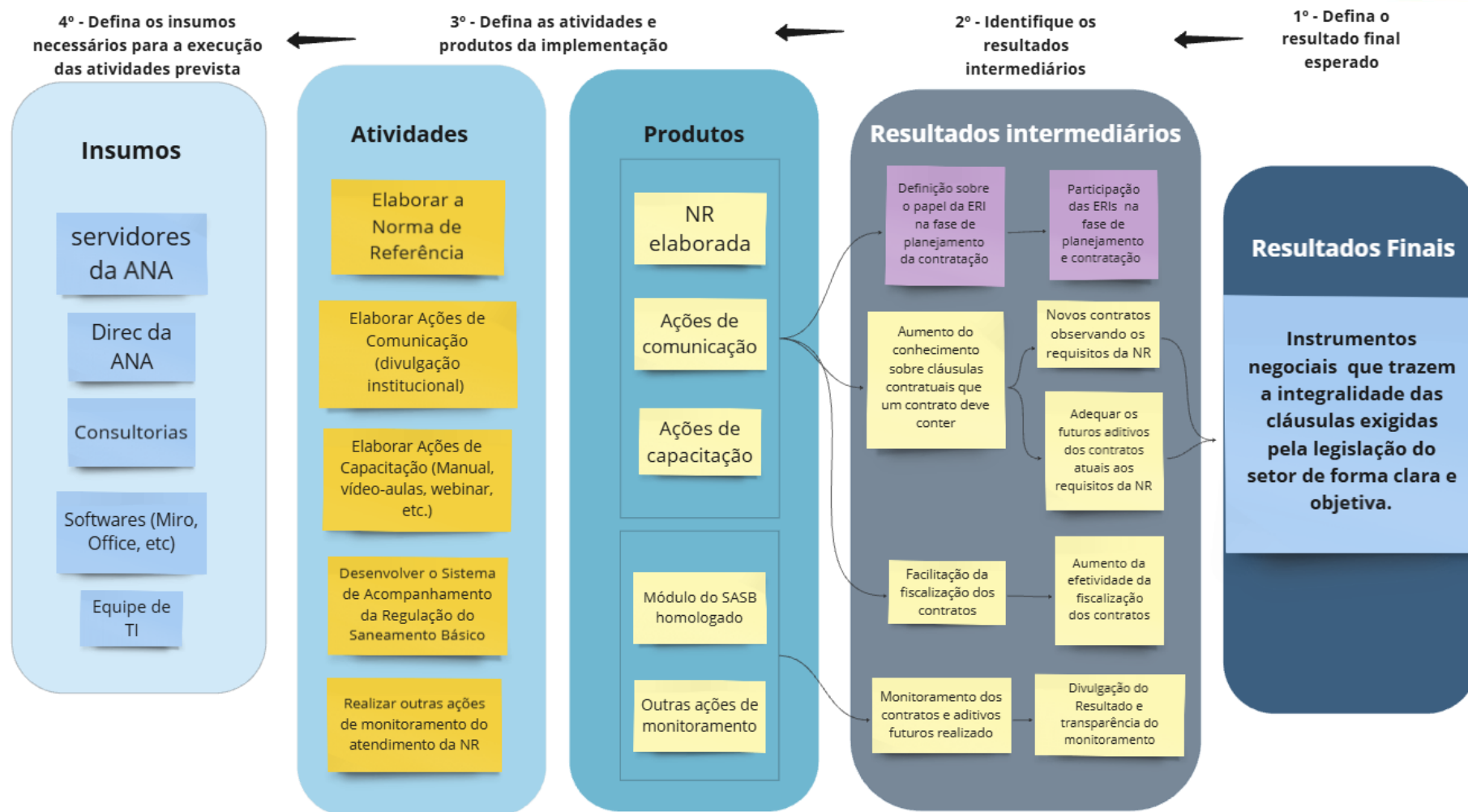


Figura 13: Estratégia de implementação da alternativa regulatória 6. Fonte: elaboração própria.

11.2 Estratégia de Monitoramento e Avaliação

A etapa de monitoramento e avaliação inclui a estratégia apresentada na Tabela 18. Serão monitorados três indicadores: percentual médio da presença de cláusulas obrigatórias nos novos contratos; percentual médio de atendimento às cláusulas obrigatórias previstas na NR, nos aditivos contratuais; percentual médio da presença de cláusulas obrigatórias e de validade nos novos editais.

Os elementos apresentados na Tabela 18 dizem respeito aos resultados que se esperam com a publicação da NR: (i) novos contratos observando os requisitos da NR; (ii) futuros aditivos dos contratos existentes observando os requisitos da NR; (iii) futuros editais observando os requisitos da NR. Para cada um desses elementos foi sugerido um indicador capaz de mensurar se os resultados estão sendo atingidos. A verificação dos indicadores deverá ser realizada por cada ERI, conforme os contratos que regulem. O envio das informações será via sistema, pelo módulo específico do Portal de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico da ANA – SASB para a ANA.

O prazo de verificação para os três indicadores terá início após 24 (vinte e quatro) meses da publicação da NR e terá periodicidade anual. Esse prazo respeita o art. 13, inciso IV do Decreto nº 11.598, de 2023 que define 12 meses como o mínimo para que as entidades reguladoras infranacionais incorporem as NRs da ANA.

Propõe-se metas de 100% para os três indicadores após 1 ano da entrada em vigor da NR. Caso esse percentual seja menor que 100% nesse prazo (gatilho < 100%), deverá ser avaliado o desenho (a NR em si) e a sua implementação, como as ações de capacitação, comunicação e monitoramento, para entender o porquê de o resultado não ter sido alcançado, e avaliar quais ações deverão ser realizadas.

Tabela 18: Estratégia de monitoramento e avaliação. Fonte: elaboração própria.

Item do monitoramento	Indicador	Métrica	Linha de base
Novos contratos observando os requisitos da NR	Percentual médio da presença de cláusulas obrigatórias nos novos contratos.	$\sum \frac{n^{\circ} \text{ de cláusulas obrigatórias presentes no contrato}}{n^{\circ} \text{ de cláusulas obrigatórias para os contratos}} \div n^{\circ} \text{ de novos contratos no período avaliado}$	86%*
Futuros aditivos dos contratos existentes observando os requisitos da NR	Percentual médio de atendimento às cláusulas obrigatórias previstas na NR, nos aditivos contratuais	$\sum \frac{n^{\circ} \text{ de cláusulas obrigatórias alteradas pelo aditivo}}{n^{\circ} \text{ de cláusulas alteradas pelo aditivo}} \div n^{\circ} \text{ de aditivos contratuais no período avaliado}$	Não há
Futuros Editais observando os requisitos da NR	Percentual médio da presença de cláusulas obrigatórias e de validade nos novos editais	$\sum \frac{n^{\circ} \text{ de cláusulas obrigatórias presentes no edital}}{n^{\circ} \text{ de cláusulas obrigatórias para os editais}} \div n^{\circ} \text{ de editais no período avaliado}$	Não há

*: a linha de base da completude dos contratos de concessão é baseada no estudo realizado pela equipe sobre a presença das cláusulas obrigatórias, de acordo com a Lei nº 11.445, de 2007, alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, em contratos de concessão.

11.3 Avaliação de Riscos

A avaliação de riscos para a Alternativa 6 foi realizada considerando a probabilidade de ocorrência e a gravidade dos eventos de risco sobre os objetivos da intervenção. Primeiramente a equipe identificou os possíveis riscos associados à implementação da intervenção, assim como os fatores que podem influenciar a ocorrência desses riscos e como eles impactam os objetivos da intervenção. A Tabela 19 apresenta os riscos identificados na implementação da alternativa escolhida e as suas descrições.

Tabela 19: Riscos identificados na implementação da alternativa escolhida e sua descrição

#	Risco	Descrição
1	Disseminação ineficaz da NR	Risco de que a comunicação da NR não alcance todos os stakeholders envolvidos.
2	Resistência dos operadores	Possibilidade de oposição dos prestadores de serviços à regularização dos instrumentos contratuais.
3	Dificuldade de interpretação da NR	Dificuldade na compreensão e aplicação uniforme da NR, gerando divergências interpretativas.
4	Dificuldade de preenchimento do SASB	Risco de falta de compreensão no preenchimento do módulo SASB.
5	Custos de transição elevados dos instrumentos existentes	Aumento dos custos operacionais e administrativos para adaptação dos contratos e editais à nova normatização.
6	Sobrecarga administrativa da ERI	Possível aumento da demanda administrativa na ERI, comprometendo o desempenho das demais atividades.
7	Capacitação insuficiente	Risco de que as ações de treinamento sejam ineficientes, prejudicando a aplicação da norma.
8	Não atualização dos órgãos de controle sobre a NR	Falta de conhecimento sob a aplicação da norma por parte dos órgãos de controle e fiscalização.
9	Desalinhamento com realidades Locais	Dificuldade em conciliar as boas práticas com as especificidades regionais e locais.
10	Elaboração e atualização das ações de capacitação	Risco de atraso na disponibilização das ações de capacitação e atualizações, comprometendo sua efetividade.
11	Conflitos jurídicos e administrativos	Potencial para disputas judiciais e administrativas decorrentes de interpretações conflitantes da NR, em relação aos instrumentos.
12	Possibilidade de questionamento da NR	Possibilidade de questionamento da legalidade da NR ou de seu conteúdo.
13	Falhas na estratégia de monitoramento	Ineficiência nos instrumentos de monitoramento, comprometendo a eficácia regulatória. Construção do módulo de monitoramento.
14	Dificuldade na definição de requisitos	Risco de desafios na definição e acompanhamento de requisitos de verificação relacionados à NR.
15	Descontinuidade das ações complementares	Possibilidade de interrupção ou insuficiência nas ações de comunicação sobre a NR & ações complementares.
16	Inadequação às práticas de mercado	Risco de que a NR não acompanhe a evolução do setor e as práticas consolidadas no mercado.
17	Conflito com outras legislações	Possibilidade de sobreposição ou conflito com normativos e legislações vigentes.
18	Desalinhamento dos interesses dos stakeholders	Divergências entre os interesses dos diversos agentes envolvidos e os objetivos da norma.

Após a identificação dos riscos, a equipe os classificou em termos de sua probabilidade de ocorrência (alta, média ou baixa) e impacto potencial (grave/catastrófico, moderado ou baixo/desprezível), conforme apresentado na Tabela 20.

Tabela 20: Matriz de riscos que podem comprometer a realização dos objetivos da NR. Fonte: elaboração própria.

	Impacto baixo ou desprezível	Impacto moderado	Impacto grave ou catastrófico
Probabilidade alta (provável ou quase certo)	<ul style="list-style-type: none"> Custos de Transição Elevados dos instrumentos negociais existentes 		<ul style="list-style-type: none"> Desalinhamento com Realidades Locais
Probabilidade média (possível)	<ul style="list-style-type: none"> Desalinhamento dos Interesses dos Stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> Conflitos Jurídicos e administrativos Sobrecarga Administrativa da ERI 	<ul style="list-style-type: none"> Conflito com Outras Legislações
Probabilidade baixa (raro ou improvável)	<ul style="list-style-type: none"> Falhas na estratégia de monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade de preenchimento do SASB Descontinuidade das Ações Complementares Elaboração e atualização ineficientes das ações de capacitação Disseminação Ineficaz da NR Capacitação Insuficiente 	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade de Interpretação da NR Dificuldade na definição de requisitos Resistência dos Prestadores Não atualização dos órgãos de controle sobre a NR Possibilidade de questionamento da NR Inadequação às Práticas de Mercado

A partir desta matriz de probabilidade e impacto, definiu-se o nível de risco e as estratégias de tratamento adequadas: evitar, mitigar/contingenciar/transferir ou aceitar.

11.3.1 Riscos a Evitar

Dois riscos foram considerados de impacto tão grave que a estratégia definida foi a de evitar:

- **Desalinhamento com Realidades Locais:** Considerado como provável ou muito provável e com impacto grave. A equipe reconheceu a dificuldade em harmonizar as boas práticas com as particularidades regionais e locais. Para evitar este risco, a estratégia definida foi a de elaborar a NR com algum nível de flexibilidade, permitindo adaptações conforme a realidade local e limitando-se ao mínimo necessário para atingir a finalidade de padronização. Esta abordagem

está em conformidade com o disposto no Decreto nº 11.599, de 2023, que orienta a ANA a considerar as diferenças socioeconômicas regionais ao editar normas de referência, limitando-se ao mínimo necessário para a padronização.

- **Conflito com Outras Legislações:** Este risco foi avaliado com probabilidade média e impacto muito grave, em virtude da complexidade e multiplicidade de normativos existentes. A estratégia para evitar este risco consiste na elaboração da NR em conformidade com a legislação vigente, assegurando a compatibilidade com quaisquer interfaces relacionadas ao tema. Para tal, será imprescindível o suporte jurídico da consultoria contratada, bem como da Procuradoria Federal junto à ANA (PFA).

11.3.2 Riscos a Mitigar, Contingenciar ou Transferir:

A maioria dos riscos identificados foi classificada como passível de mitigação, contingência ou transferência. A discussão da equipe detalhou a probabilidade e impacto, bem como as ações de tratamento propostas:

- **Conflitos jurídicos e administrativos:** Este risco foi considerado com probabilidade média e impacto moderado, decorrente de possíveis questionamentos relacionados aos contratos e à própria NR. A estratégia de tratamento envolve a oferta de mecanismos de mediação e a possibilidade de ação arbitral pela ANA para resolver eventuais conflitos sobre a interpretação da NR. Além disso, a ação de limitar o conteúdo da norma ao mínimo necessário, já prevista para abordar o desalinhamento com realidades locais, também contribui para a mitigação deste risco.

- **Dificuldade na definição de requisitos:** Classificado com impacto grave ou catastrófico, mas com baixa probabilidade de ocorrência, em virtude da expertise da equipe. A mitigação deste risco será realizada por meio da definição de requisitos de comprovação adequados. A experiência adquirida em outras normas e no monitoramento é considerada fator que reduz a probabilidade de ocorrência.

- **Dificuldade de preenchimento do SASB:** Avaliado com impacto grave ou catastrófico, mas com baixa probabilidade devido à crescente expertise das ERIs. A estratégia de mitigação concentra-se na capacitação contínua e alinhada às necessidades dos usuários para o preenchimento do SASB, além da previsão de ações de comunicação e divulgação.

- **Elaboração e atualização ineficientes das ações de capacitação:** Este risco foi considerado com impacto moderado, mas com baixa probabilidade de ocorrência, em razão da linha de atuação já estabelecida pela ANA. A mitigação envolve a realização de capacitações, que atendam às necessidades dos usuários da NR e à sua complexidade.
- **Descontinuidade das Ações Complementares:** Avaliado com impacto moderado e probabilidade baixa, estando sob o controle da ANA. A mitigação será realizada por meio da previsão de ações de comunicação e divulgação da NR e do SASB.
- **Não atualização dos órgãos de controle sobre a NR:** Este risco é considerado de impacto grave ou catastrófico, embora com baixa probabilidade de ocorrência. A mitigação desse risco será promovida por meio de ações de aproximação com o Poder Judiciário, órgãos de controle, procuradores municipais, entre outros envolvidos no processo, além da divulgação da norma.
- **Capacitação Insuficiente:** Avaliado com impacto moderado e probabilidade baixa. A mitigação envolve capacitação atualizada e em conformidade com as necessidades dos usuários da norma e com sua complexidade.
- **Sobrecarga Administrativa da ERI:** Considerado com probabilidade média e impacto moderado, relacionado aos aditivos para adequação dos contratos. A mitigação poderá ser alcançada mediante a definição de prazos razoáveis para que as ERIs incorporem a NR, além de escolha de requisitos de verificação adequados e exequíveis.
- **Dificuldade de Interpretação da NR:** Avaliado com impacto grave ou catastrófico, mas com baixa probabilidade, considerando a experiência da ANA. A mitigação será realizada por meio de capacitação atualizada e alinhada às necessidades dos usuários da NR e à sua complexidade, bem como por meio de ações de comunicação e divulgação.
- **Inadequação às Práticas de Mercado:** A probabilidade deste risco foi considerada baixa, desde que as boas práticas sejam abordadas em um documento anexo à norma. A estratégia de mitigação consiste em tratar e detalhar o conteúdo mais suscetível a atualizações em um guia, instrução normativa ou manual.
- **Falhas na estratégia de monitoramento:** Este risco é considerado com probabilidade baixa e impacto igualmente baixo. A mitigação envolve a construção de um módulo de monitoramento eficaz e a definição de requisitos de comprovação adequados.

- **Disseminação ineficaz da NR:** Avaliado com impacto moderado e probabilidade baixa, este aspecto está sob a responsabilidade da ANA. A mitigação será realizada por meio da previsão de ações de comunicação e divulgação da NR e do SASB.

11.3.3 Riscos a Aceitar

Alguns riscos foram considerados fora do controle direto da ANA ou com um impacto aceitável, sendo a estratégia definida a de aceitar:


- **Custos de transição elevados dos instrumentos negociais existentes:** Este risco foi classificado com alta probabilidade de ocorrência, mas com impacto considerado baixo. A norma não deverá exigir que os contratos sejam aditados para adaptação aos seus dispositivos, mas isto poderá ser feito se houver acordo entre as partes para tanto. Assim, considerando que há um nível de discricionariedade das partes para escolher fazer a adaptação dos instrumentos negociais existentes à norma de referência, entendemos que está fora do controle direto da ANA.

- **Desalinhamento dos interesses dos stakeholders:** Avaliado com probabilidade média e impacto baixo, este risco decorre do fato de que a norma não deve apresentar inovações significativas em relação aos normativos existentes. A diversidade de interesses entre os stakeholders torna este desalinhamento uma expectativa razoável, já refletida em certa medida na legislação atual.

- **Possibilidade de questionamento da NR:** Este risco foi considerado com baixa probabilidade de ocorrência, dado que essa NR deve se manter em conformidade com as disposições legais já estabelecidas. Embora o impacto de um eventual questionamento possa ser grave, tal possibilidade é inerente ao processo regulatório e, portanto, aceita.

- **Resistência dos prestadores:** Avaliado com baixa probabilidade, este risco se relaciona ao fato de que a NR deve transcrever grande parte da legislação existente. No entanto, a resistência dos prestadores pode ter um impacto grave caso ocorra. Esta resistência é considerada um fator externo à capacidade de mitigação direta da ANA.

A análise de risco para a Alternativa 6 demonstra que a sua natureza mais prescritiva pode influenciar a probabilidade e, em alguns casos, o impacto dos riscos identificados. Os tratamentos definidos devem ser implementados com foco nas características específicas desta alternativa, garantindo a clareza, a aplicabilidade e a compatibilidade da norma com o arcabouço regulatório



existente e as práticas do setor. O monitoramento contínuo será fundamental para avaliar a efetividade das medidas de mitigação.

12 Participação Social


A participação social é um dos instrumentos do Programa de Qualidade Regulatória da ANA, nos termos do artigo 2º da Resolução ANA nº 186, de 19 de fevereiro de 2024, e etapa obrigatória no processo de elaboração de atos normativos regulatórios. O artigo 3º da mesma Resolução define a participação social como “qualquer processo que permita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições de agentes interessados ou do público em geral sobre questões regulatórias em análise pela Agência, utilizando as diferentes modalidades previstas no Regimento Interno da ANA”.

É um dos elementos do conteúdo mínimo do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR), nos termos do artigo 23 da Resolução ANA nº 186/2024. O RAIR pode, inclusive, ser objeto de participação social específica, realizada antes da elaboração da minuta do ato normativo a ser editado (artigo 25).

A participação social na ANA tem o objetivo de coletar subsídios, informações e contribuições técnicas de pessoas com experiência no tema, mas também propiciar um canal de comunicação entre a Agência e interessados no processo de elaboração do ato normativo, promover publicidade e transparência, e ampliar o conhecimento da matéria, conferindo maior robustez técnica ao processo decisório (artigo 67).

Durante a elaboração do RAIR, podem ser utilizados meios de participação social para a construção desse conhecimento e para o desenvolvimento de propostas, devendo ser registradas e inseridas no processo administrativo (artigo 79, caput e parágrafo único).

Em atenção a esses dispositivos, foi realizada a Tomada de Subsídios (TS) nº 4/2024, realizada por meio do Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA (<https://participacao-social.ana.gov.br/>), bem como o “I Encontro Nacional das Entidades Reguladoras Infranacionais de Saneamento Básico” em 4 de julho de 2024. O objetivo dessas duas inquirições foi colher contribuições, informações, entendimentos e sugestões para a elaboração da norma de referência sobre Padronização de Instrumentos Negociais de Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Os resultados e conclusões da TS foram relatados na Nota Informativa Nº 1/2024/COCOT/SSB (Documento Próton nº 02500.048407/2024-98), devidamente inseridas no



processo referente (Processo nº 02501.000475/2023-85), e tiveram grande importância na definição das alternativas regulatórias e dos objetivos a serem alcançados com a edição da presente norma de referência.

Ainda nesse contexto, considerando o que prevê a Lei n.º 9.984, de 2000, em seu artigo 4º-A, § 4º, inciso III, e nos moldes do previsto na Portaria ANA nº 477, de 22 de fevereiro de 2024²⁷, foi planejada a realização de visitas técnicas, reuniões com outras coordenações da SSB que possuem interface com essa norma e reuniões com consultas dirigidas a atores externos, sobre temas trazidos pelas contribuições recebidas na citada TS nº 4/2024, com o intuito de melhor diagnosticar as questões centrais para um debate mais amplo sobre o problema regulatório.

No que se refere às formas de participação social legalmente exigidas, nos termos e moldes do previsto na Lei n.º 13.848, de 2019, artigo 9º e parágrafos, e artigo 10 e parágrafos, e na Portaria ANA nº 477/2024, propõe-se realizar, primeiramente, uma audiência pública, de modo a permitir um amplo debate com manifestações orais sobre a minuta de NR elaborada; num segundo momento, uma consulta pública pelo prazo de 45 dias, para manifestações escritas sobre cada item da minuta de norma.

Quanto à audiência pública, embora sua realização não seja obrigatória nos termos da Resolução ANA nº 186/2024, a ANA tem adotado essa prática em seus processos normativos como forma de promover maior transparência, engajamento e qualificação do debate regulatório, em conformidade com os princípios de publicidade e participação que regem o processo regulatório da ANA.

²⁷ Aprova o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, disponível em <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/programa-de-qualidade-regulatoria/manual-de-elaboracao-de-atos-regulatorios/portaria-477-2024-manual-atos-regulatorios.pdf>, acesso em 23/04/2025.

13 Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Portaria ANA nº 477, de 22 de fevereiro de 2024. Manual de Elaboração de Atos Normativos Regulatórios** da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. 2ª Edição. Brasília, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2021/COCOL/SEC**, referente à NR 02/2021; Assunto: Planejamento de instrumento regulatório sobre padronização de instrumentos negociais da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com foco nos contratos de programa. Brasília, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Relatório de Análise de Impacto Regulatório** da Norma de Referência sobre Governança das Entidades Reguladoras Infranacionais dos Serviços de Saneamento Básico, Coordenação de Governança das Entidades Reguladoras (COGER) da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico (SSB/ANA). Brasília, 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Resolução ANA nº 177, de 12 de janeiro de 2024**. Aprova a Norma de Referência nº 4/2024 que estabelece práticas de governança aplicadas às entidades reguladoras infranacionais (ERIs) que atuam no setor de saneamento básico. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2024/177>. Acesso em: 21/05/2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Resolução ANA nº 186, de 19 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre o Programa de Qualidade Regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2024/186> Acesso em: 21/04/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Atlas Esgotos – Despoluição de Bacias Hidrográficas**. Brasília, 2017.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.413, de 23 de setembro de 2024**. Dispõe sobre o regime jurídico das agências reguladoras estaduais, transforma o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE em Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2024/lei.complementar-1413-23.09.2024.html>. Acesso em: 05/09/2025

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). **Dez anos da Lei de Saneamento: Legado e Perspectivas**. Artigo apresentado no Seminário “As Soluções para o Saneamento Básico e os Recursos Hídricos no Brasil”. São Paulo, 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Saneamento na América Latina: panorama das trajetórias institucionais e do nível dos serviços de água e esgoto na Bolívia, no Chile, no México e no Peru**. Set., Rio de Janeiro, v. 28, n. 55, p. 7-66, mar. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **BNDES Hub de Projetos**. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos?setor=saneamento>. Acesso em: 02/04/2024.

BEVERIDGE, Ross; NAUMANN, Matthias. **The Berlin Water Company: From “Inevitable” Privatization to “Impossible” Remunicipalization**. The Berlin Reader, [S.L.], p. 189-204, 31 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25/04/2025.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 25/04/2025.

BRASIL. **Lei nº 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, (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 20/05/2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 25/04/2025

CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. **Implementação do novo marco legal do saneamento: a importância da regulação por contrato em um cenário atual de transição regulatória.** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56. Set. 2022. p. 5-40. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/ispui/handle/1408/22584>. Acesso em: 21/05/2024.

COGLIANESE, Cary. **Measuring regulatory performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy.** Expert paper, n 1, 2012. OCDE.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Contratação de Companhia Estadual (CESB) para prestação dos serviços de saneamento básico:** análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais envolvendo a COPASA e Municípios mineiros. In: FROTA, Leandro; PEIXINHO, Manoel (coord). **Marco regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux.** Brasília: OAB Editora, 2021.

FANTIN, Adriana Aghinoni; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; SANTOS, Marcus Vinicius Monteiro dos. **Governança democrática dos recursos hídricos na região metropolitana de São Paulo: propostas a partir da experiência da região metropolitana de Buenos Aires.** 2015. 126 f. Tese (Doutorado) - Curso de Gestão e Políticas Públicas, FGV EAESP, São Paulo, 2015, p. 59.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Avaliação e Proposição de Alternativas para Estrutura Regulatória do Setor de Saneamento Básico no Brasil.** Produto III – Avaliação de Mecanismos Contratuais, 2021.

GARCIA, Junior Ruiz; CASTRO, Demian; WEINS, Niklas Werner. **Economia Política da Água na China e no Brasil: algumas reflexões.** Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, Vol 35, nº 2: 1-9, 2022. Disponível em: <https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/vol35-2-1/vol35-2-1>. Acesso em: 16/05/2024.

GONÇALVES, Edson Daniel, SMIDERLE, Juliana Jerônimo; CAPODEFERRO, Morganna Werneck; ENGEL, Pedro Henrique. **Nova era do saneamento à vista (apesar dos percalços).** 6/10/2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/nova-era-do-saneamento-vista-apesar-dos-percalcos>. Acesso em 27/03/2024.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Lei Estadual nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997.** Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp->

<content/uploads/sites/53/2021/06/Lei-estadual-12786.97-institui-a-ARCE.pdf>. Acesso em: 05/09/2025.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Documentos da Licitação – Bidding Documents**. 2021. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php>. Acesso em: 02/04/2024

GUASCH, J.Luis. **Infrastructure Concessions in Latin America Government-led Renegotiations**. In World Bank Policy Research Working Paper 3749, October 2005. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e1883e84-e86f-5ee9-8a9d-c4559a68269c/content>. Acesso em: 16/05/2024.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Alocação de riscos na PPP**. In MARÇAL, Justen Filho; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord). **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**, Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 240-241.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Painel do Índice de Efetividade da Gestão municipal Brasil. Rede Nacional de Indicadores Públicos – Indicon**. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>, Acesso em: 25/03/2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL, GO Associados. **Estudo sobre os Avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil de 2024** (SNIS, 2022). 2024. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Estudo-da-GO-Associados-Novo-Marco-2024-Versao-Limpa.pdf>. Acesso em: 22/08/2024.

LIMA, Marcos Costa; ALBUQUERQUE, Tatiana Souza de. **Uma breve trajetória da questão ambiental recente na China**, 14/03/2021. Disponível em: <https://www.comciencia.br/uma-breve-trajetoria-da-questao-ambiental-recente-na-china/> Acesso em: 16/05/2024.

LOBINA, Emanuele; WEGHMANN, Vera; NICKE, Katrin. **Water remunicipalisation in Paris, France and Berlín, Germany**. PSIRU Report, mar. 2021. Disponível em: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/31646/3/31646%20LOBINA_et_al_Water_Remunicipalisation_in_Paris_%28PSIRU%29_2021.pdf. Acesso em: 05 jun. 2024.

MARRARA, Thiago. **Mosaico Regulatório: as normas de referência da ANA para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico à luz da Lei 14.026/2020**. In: GRANZIERA, Maria; OLIVEIRA, Carlos (coord). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Editora Foco: Indaiatuba, 2020; p. 57–71.

MEDEIROS, Lucilaine Aparecida Tenório; ALTALE, Marcela de Lima; BEZERRA, Maurício Dantas. **Segurança jurídica e universalização dos serviços públicos de saneamento básico: do princípio à materialização**. In: FROTA, Leandro; PEIXINHO, Manoel (coord). **Marco regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Brasília: OAB Editora, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Saneamento básico: repartição de competências para garantir a segurança sanitária e o direito à saúde**. In: **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 12,

n. 3 (2023). Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/60877/artigo_1213.pdf?sequence=2. Acesso em: 21/05/2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Plansab, Plano Nacional de Saneamento Básico, Mais Saúde com qualidade de Vida e Cidadania**. Brasília, 2014

MINISTÉRIO DAS CIDADES, SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – **SNIS (2022). Glossário de Informações – Água e Esgotos – Gerais**. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/Glossario_Informacoes_AE2022.pdf Acesso em: 03/06/2024.

NASCIMENTO FILHO, Firly; STEELE, Paula Brígido da Motta. **O papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico à luz da Lei nº 14.026/2020**. In: FROTA, Leandro; PEIXINHO, Manoel (coord). Marco regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Brasília: OAB Editora, 2021. p. 215-236.

NUNES, Carlos Motta; ANDERÁOS Alexandre; MARINHO DE ARAUJO, Cíntia Leal. **The 2020 Reform of the Water and Sanitation Services Sector in Brazil**. BRICS Law Journal. 2021;8(2):66-88. Disponível em: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2021-8-2-66-88>. Acesso em: 29/07/2021.


ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS); FUNDO DE EMERGÊNCIA INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef). **Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP)**, Disponível em: <https://washdata.org/data/household#!/table?geo0=country&geo1=BRA>, Acesso em: 09/04/2024

PIGEON, Martin. **Une eau publique pour Paris: Symbolism and Success in the Heartland of Private Water**. In: Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands, 2012. Disponível em: <https://www.municipalservicesproject.org/uploadsfile/remunicipalisation-chap2-Paris.pdf>. Acesso em: 05/06/2024.

ROCHA, Katia; MARQUES, Naielly Lopes. **Incentivos regulatórios para Investimentos em Infraestrutura – Opções Reais e a Metodologia de Indenização de Ativos**. Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11722/1/TD_2838_Web.pdf. Acesso em: 16/05/2024.

SCHIFFLER, Manuel. **Water, Politics and Money – A Reality Check on Privatization**. Springer International Publishing Switzerland, 2015, pp. 32-33.

TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. **Análise crítica dos estudos já realizados com relação à Norma de Referência Diretrizes para Definição do Modelo de Regulação para água e esgotos**.



Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ANA Contrato nº C-BR-T1484-P007, Julho/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de efetividade da gestão municipal – manual 2022** – dados do exercício 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Painel do Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 25/03/2024.

TURRI, Vanessa Mascia. **Remunicipalisation of water services in Europe. Comparative study of the Neapolitan and Parisian cases**. Water Policy, [S.L.], v. 24, n. 12, p. 1842-1858, 1 dez. 2022.

XIMENES, Marfisa Maria Argu, F.; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **A Normatização e a construção da Regulação do setor de água e esgoto**, In: Associação Brasileira das Agências Reguladoras (ABAR), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto. Fortaleza, 2008.

14 Anexo I – Custo de Implementação da NR

Para mapear os custos e benefícios das alternativas regulatórias, foi utilizada a Teoria da Mudança. Essa teoria é usada para planejar como um programa ou mudança desejada funcionarão. Sua elaboração permite a visualização de uma sequência de ações e resultados intermediários e, por fim, o resultado ou impacto final almejado.

A teoria é construída a partir de uma alternativa regulatória, em geral a que tem o maior impacto ou a mais prescritiva, por isso, a alternativa 6 foi a escolhida. Em seguida, a árvore do problema foi analisada e foram definidos os principais elementos dessas teorias:

- ✓ Teoria da Mudança: atividades, produtos, resultados, impactos.

Com esse levantamento foi possível mapear os custos e benefícios relacionados aos produtos, resultados e impactos. Por exemplo, a equipe mapeou um custo relacionado aos produtos gerados como a NR elaborada, ações de comunicação, capacitação e monitoramento, que foram chamados de custo de administração e *enforcement* ou custo de implementação da NR. Em relação aos benefícios, eles podem ser medidos pela redução do custo de judicialização e dos custos de transação na fase pós-contratual, devido à redução das renegociações prematuras. A Figura 14 apresenta a Teoria da Mudança, em que os quadros rosas são os custos mapeados.

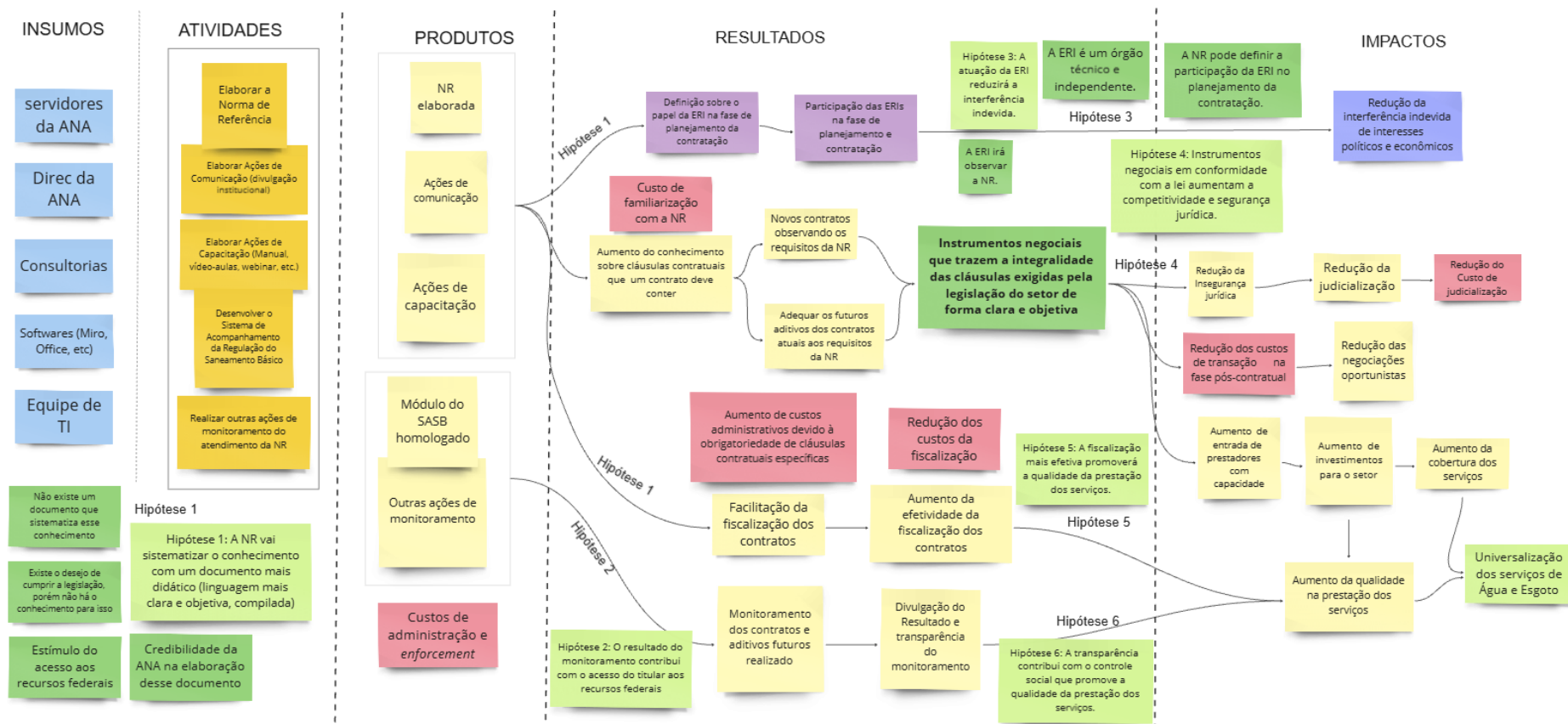


Figura 14: Teoria da Mudança. Fonte: elaboração própria.

A equipe da CORIN elaborou as normas de referência NR 2/2021 (aditivos aos contratos para inclusão das metas de universalização) e NR 5/2024 (matriz de riscos em contratos de prestação de serviços de água e esgotos). Com base nessas experiências prévias, levantou-se os custos administrativos e *enforcement* (implementação) para cada uma das alternativas regulatórias da presente NR.

Houve também a tentativa de se quantificar os benefícios das alternativas regulatórias, como a redução do custo de judicialização. Entretanto, a complexidade dos desdobramentos da adoção da NR e a dificuldade de se saber ao certo a motivação das judicializações (devido à incompletude ou baixa qualidade do contrato entre a prestadora e o titular ou outra motivação) dificultaram a mensuração dos custos de judicialização relacionados ao problema. Portanto, não foi possível mensurar esse benefício.

14.1 Custo de implementação

O custo de implementação diz respeito ao que a ANA dispende para a realização das atividades envolvidas na implementação de uma NR. Compreende as seguintes atividades:

1. Elaboração da NR;
2. Ações de capacitação, como a elaboração do manual orientativo da NR,
3. Ações de capacitação, como as videoaulas,
4. Ações de capacitação, como os eventos de divulgação, a participação em fóruns e discussões;
5. Desenvolvimento do módulo da NR no Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico (SASB).

14.1.1. Custo de elaboração da NR

As atividades envolvidas para a elaboração de uma NR são apresentadas nas Tabela 21 e Tabela 22.

Lembrando as alternativas regulatórias mapeadas pela ANA:

- ✓ A1: nada fazer

- ✓ A2: **Guia orientativo** com base na legislação e nos normativos da ANA existentes e previstos; porém, o seu conteúdo seria o mais abrangente, alcançando contratos e editais, bem como as boas práticas, além das regras e diretrizes.
- ✓ A3: NR que apresente as **regras e as diretrizes para os contratos**, de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos.
- ✓ A4: NR que apresente as **regras e as diretrizes para os contratos e editais**, de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos.
- ✓ A5: NR que sistematize as **regras e boas práticas para os contratos**, de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos, com **diretrizes regulatórias** para cláusulas contratuais que são objeto das Normas de Referência.
- ✓ A6: NR que sistematize as **regras e boas práticas para os contratos e editais**, de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes e previstos, com **diretrizes regulatórias** que são objeto das Normas de Referência.

A A1, por ser nada a fazer, não possui custo de elaboração. Já a A2, sendo um guia orientativo, possui atividades diferentes das demais alternativas.

Para mensurar o “número de pessoas envolvidas” em cada atividade, foi considerado o mesmo quantitativo da elaboração da NR 5/2024. Já para estimar o “custo médio por hora”, foi considerado o salário e os encargos de um especialista em regulação da ANA e, no caso das consultorias e equipe de tecnologia da informação, o valor correspondente a essas contratações.

Para quantificar as “horas trabalhadas” de cada alternativa, foi levantado o quantitativo de horas necessário para cada atividade na elaboração da NR 5/2024. Pode-se dizer que a alternativa regulatória escolhida para a NR 5 corresponde à alternativa 4 da NR em elaboração, em termos de prescrição e complexidade. Portanto, considerou-se as horas trabalhadas para todas as atividades da NR 5/2024 como iguais às da A4 da NR de padronização de instrumentos negociais. O tempo necessário para a realização das atividades das demais alternativas foi estimado com base na A4, sendo necessário mais tempo quanto maior o conteúdo e a complexidade.

14.1.2. Custo de ações de capacitação: Manual de adoção da NR

Já para a ação de capacitação referente à elaboração do Manual de adoção da NR, a equipe da coordenação preparará uma minuta que será revisada tanto pela consultoria em relação ao conteúdo, quanto pela equipe da Superintendência de Apoio ao Singreh da ANA (SAS) em relação à

linguagem simples. A Comissão de Editoração (Cedit) apoia a equipe técnica para a adequação quanto às regras do manual de padronização de publicações da ANA. A diagramação do manual fica a cargo da Assessoria de Comunicação (Ascom). A CORIN e a consultoria contratada preparam a divulgação do manual por meio de webinar ou aula gravada.

Ressalte-se que não há manual para as alternativas A1 e A2. A Tabela 23 apresenta os custos para a elaboração do manual.

14.1.3. Custo de ações de capacitação: Videoaulas

A Tabela 24 apresenta as atividades, custos e quantidade de horas trabalhadas para a preparação e realização das videoaulas para divulgação do ato normativo, desde a alternativa A2 até a A6. Quanto mais prescritivo é o ato normativo, mais assuntos serão tratados nas videoaulas, por isso o tempo necessário para a organização e a gravação das videoaulas é maior.

14.1.4. Custo de ações de capacitação: eventos de divulgação, participação em fóruns e discussões

Seguindo o mesmo raciocínio que o item anterior, quanto mais complexo o ato normativo, maior o tempo necessário para planejar e preparar as apresentações em eventos de divulgação como seminários, encontros e fóruns de discussão. A Tabela 25 apresenta essas estimativas.

14.1.5. Custo com o Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico

Por fim, foram estimados o tempo e os valores necessários para o desenvolvimento do módulo para o ato normativo. A A2 não possuirá módulo no SASB, uma vez que é um guia orientado, alternativa não-normativa, e não será verificada a sua adoção. O valor estimado da equipe de TI é baseado no valor pago pela ANA às empresas de desenvolvimento contratadas. A Tabela 26 apresenta as estimativas.

14.1.6. Custo total de cada alternativa

Todos os custos levantados (Tabelas 21 a 26) foram somados e chegou-se ao resultado apresentado na Figura 15, com o custo total de cada alternativa. A A6 apresentou ser a alternativa mais cara, custando mais de R\$ 2,3 milhões, e a A2 a mais módica, custando pouco mais de R\$ 562 mil.

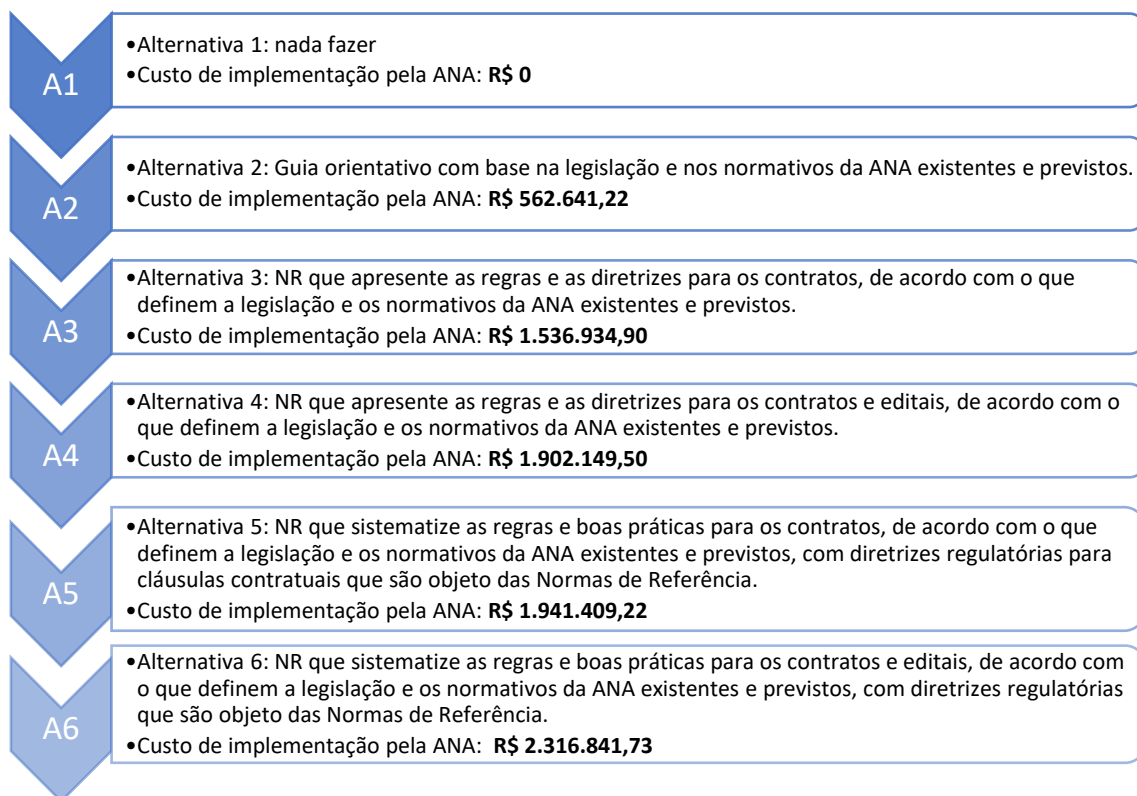


Figura 15: Custos totais de implementação para a ANA para cada uma das alternativas regulatórias. Fonte: elaboração própria.

Tabela 21: Levantamento de custos para a elaboração da A2 (Guia Orientativo). Fonte: elaboração própria.

Atividades	Número de pessoas envolvidas	Custo médio por hora	A2 (horas)	R\$ 214.018,88
Elaborar uma minuta inicial	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	10	10.928,60
Realizar revisão interna da minuta inicial pela SSB, consultoria e SAS	5 (CORIN, SSB, SAS)	R\$ 2.732,15	21	57.375,15
	1 consultoria	R\$ 39.543,45	1	39.543,45
Elaborar a minuta final	4 (CORIN, SSB)	R\$ 2.185,72	24	52.457,28
	1 consultoria	R\$ 10.000,00	1	10.000,00
Realizar revisão junto com a Biblioteca, Ascom e Cedit da minuta final	Biblioteca, Ascom, Cedit	R\$ 1.092,86	40	43.714,40

Tabela 22: Levantamento de custos para a elaboração das alternativas 3 a 6 da Norma de Referência sobre Padronização dos Instrumentos Negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Fonte: elaboração própria.

Atividades	Número de pessoas envolvidas	Custo médio por hora	A3 (horas)	R\$ 565.158,22	A4 (horas)	R\$ 670.619,21	A5 (horas)	R\$ 894.655,51	A6 (horas)	R\$ 1.003.777,25
Elaborar uma minuta inicial	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	10	10.928,60	14	15.300,04	22	24.042,92	26	28.414,36
Realizar revisão interna na SSB da minuta inicial	4 (CORIN, SSB)	R\$ 2.185,72	17	37.157,24	21	45.900,12	25	54.643,00	29	63.385,88
Realizar revisão junto com a consultoria da minuta inicial	6 (CORIN, SSB, COCOL, gab Dir relator)	R\$ 3.278,58	26	85.243,08	26	85.243,08	32	104.914,56	40	131.143,20
	2 consultorias	R\$ 39.543,45	1	39.543,45	1	39.543,45	1	39.543,45	1	39.543,45
	4 coord., 8 pessoas	R\$ 4.371,44	8	34.971,52	8	34.971,52	16	69.943,04	16	69.943,04
Elaborar a minuta final	5 (CORIN, SSB, gabinete Dir. relator)	R\$ 2.732,15	29	79.232,35	34	92.893,10	38	103.821,70	42	114.750,30
	1 consultoria (PGLaw)	R\$ 10.000,00	1	10.000,00	1	10.000,00	1	10.000,00		
Analisar contribuições recebidas na CP	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	80	87.428,80	144	157.371,84	244	266.657,84	275	300.536,50
	2 (SSB)	R\$ 1.092,86	24	26.228,64	24	26.228,64	40	43.714,40	40	43.714,40
Elaborar o RAC preliminar	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	32	34.971,52	40	43.714,40	48	52.457,28	56	61.200,16
	1 consultoria	R\$ 11.259,88	1	11.259,88	1	11.259,88	1	11.259,88	1	11.259,88
Revisar minuta	4 (CORIN, SSB)	R\$ 2.185,72	31	67.757,32	31	67.757,32	32	69.943,04	40	87.428,80
Revisar versões finais limpa e suja	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	8	8.742,88	8	8.742,88	8	8.742,88	8	8.742,88
Elaborar o RAC final	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	29	R\$ 31.692,94	29	31.692,94	32	34.971,52	40	43.714,40

Tabela 23: Levantamento de custos para a elaboração do Manual de adoção da Norma de Referência sobre Padronização dos Instrumentos Negociais de prestação de serviços de abastecimento (alternativas 3 a 6). Fonte: elaboração própria.

Atividades	Número de pessoas envolvidas	Custo médio por hora	A3 (horas)	R\$ 138.561,68	A4 (horas)	R\$ 145.118,84	A5 (horas)	R\$ 204.795,83	A6 (horas)	R\$ 217.910,15
Elaboração do Manual pela CORIN	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	36	39.342,96	42	45.900,12	72	78.685,92	84	91.800,24
Revisão pela consultoria	1 consultoria	R\$ 22.519,75	1	22.519,75	1	22.519,75	2	45.039,50	2	45.039,50
Revisão linguagem simples e CEDIT	1 (CEDIT)	R\$ 546,43	8	4.371,44	8	4.371,44	16	8.742,88	16	8.742,88
Diagramação pela Ascom	1 (Ascom)	R\$ 546,43	40	21.857,20	40	21.857,20	40	21.857,20	40	21.857,20
Preparação, divulgação e realização de webinar ao vivo ou gravado para divulgação do Manual	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	40	43.714,40	40	43.714,40	40	43.714,40	40	43.714,40
	1 consultoria	R\$ 6.755,93	1	6.755,93	1	6.755,93	1	6.755,93	1	6.755,93

Tabela 24: Levantamento de custos para a preparação e realização das Videoaulas para adoção do ato normativo sobre Padronização dos Instrumentos Negociais de prestação de serviços de abastecimento (alternativas 2 a 6). Fonte: elaboração própria.

Atividades	Número de pessoas envolvidas	Custo médio por hora	A2 (horas)	R\$ 42.621,54	A3 (horas)	R\$ 138.561,68	A4 (horas)	R\$ 145.118,84	A5 (horas)	R\$ 204.795,83	A6 (horas)	R\$ 217.910,15
Planejamento e preparação das aulas	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	32	34.971,52	32	34.971,52	32	34.971,52	40	43.714,40	40	43.714,40
Gravação das videoaulas	3 (SAS, Ascom)	R\$ 1.639,29	2	3.278,58	2	3.278,58	2	3.278,58	2	3.278,58	2	3.278,58
Edição das videoaulas	1 (Ascom)	R\$ 546,43	8	4.371,44	8	4.371,44	8	4.371,44	8	4.371,44	8	4.371,44

Tabela 25: Levantamento de custos para a preparação e participação em eventos de divulgação e participação em fóruns e discussões (alternativas 2 a 6).
Fonte: elaboração própria.

Atividades	Número de pessoas envolvidas	Custo médio por hora	A2 (horas)	R\$ 42.621,54	A3 (horas)	R\$ 138.561,68	A4 (horas)	R\$ 145.118,84	A5 (horas)	R\$ 204.795,83	A6 (horas)	R\$ 217.910,15
Planejamento e preparação das apresentações (5x/ano)	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	200	218.572,00	150	163.929,00	150	163.929,00	150	163.929,00	150	163.929,00
Apresentação nos eventos	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	80	87.428,80	40	43.714,40	40	43.714,40	40	43.714,40	40	43.714,40

Tabela 26: Levantamento de custos para o desenvolvimento do módulo desse ator normativo no SASB (alternativas 3 a 6). Fonte: elaboração própria.

Atividades	Número de pessoas envolvidas	Custo médio por hora	A3 (horas)	R\$ 138.561,68	A4 (horas)	R\$ 145.118,84	A5 (horas)	R\$ 204.795,83	A6 (horas)	R\$ 217.910,15
Levantamento de requisitos	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	5	5.464,30	7	7.650,02	5	5.464,30	7	7.650,02
	1 (SSB)	R\$ 546,43	5	2.732,15	7	3.825,01	5	2.732,15	7	3.825,01
	5 pessoas da TI (mês)	R\$ 70.000,00	1	70.000,00	1,5	105.000,00	1	70.000,00	1,5	105.000,00
Desenvolvimento do módulo pelo pessoal da TI	4 pessoas da TI (mês)	R\$ 70.000,00	3	210.000,00	4	280.000,00	3	210.000,00	4	280.000,00
Homologação do módulo	2 (CORIN)	R\$ 1.092,86	9	9.835,74	12	13.114,32	9	9.835,74	12	13.114,32
	1 (SSB)	R\$ 546,43	9	4.917,87	12	6.557,16	9	4.917,87	12	6.557,16
	5 pessoas da TI (mês)	R\$ 70.000,00	4	280.000,00	6	420.000,00	4	280.000,00	6	420.000,00