

Por:



Para:



Assistência Técnica à SNSA na elaboração de estudos técnicos relacionados à regulação dos componentes do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário

**PRODUTO 2.b – Análise das Normas de Referência da
ANA e da Adesão das Entidades Reguladoras
Infracionais**



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo das pautas relacionados aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2025-2026.....	25
Quadro 2 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de metodologia de indenização de ativos	37
Quadro 3 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de modelos de regulação tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	99
Quadro 4 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	120
Quadro 5 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de indicadores operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	140
Quadro 6 - Comparativo dos indicadores da NR nº 9/2024 e os do SINISA/SNIS.....	145
Quadro 7 – Identificação dos objetivos e estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	179
Quadro 8 – Identificação dos objetivos e estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	184
Quadro ANEXO IX.I - Grupo de Indicadores Nível I (conforme art. 8º da Norma de Referência nº 9/2024)	212
Quadro ANEXO IX.2 - Grupo de Indicadores Nível II (conforme art. 8º da Norma de Referência nº 9/2024).....	215

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 8 e número de critérios atendidos, total e por subtema da Norma de Referência	43
Tabela 2 – ERIs com maior grau de adesão à NR nº 4/2024 e número de questões atendidas, total e por tema	67
Tabela 3 – ERIs com maior grau de adesão à NR nº 5/2024 e número de questões atendidas.	88
Tabela 4 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 6 e número de critérios atendidos, total e por tema da Norma de Referência	108
Tabela 5 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 8 e número de critérios atendidos, total e por subtema da Norma de Referência	129
Tabela 6 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 9 e número de critérios atendidos, total e por subtema da Norma de Referência	149



Tabela 7 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 10/2024 e número de critérios atendidos, total e por tema da Norma de Referência 165

Tabela 8 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 10/2024 e número de critérios atendidos, total e por tema da Norma de Referência 186

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência nº 3/2023 42

Gráfico 2 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos sobre metodologia de indenização de ativos, total e por subtema da Norma de Referência 45

Gráfico 3 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Governança” 66

Gráfico 4 – Percentual médio de questões atendidas entre ERIs que possuem normativos sobre governança regulatória, total e por tema 69

Gráfico 5 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Matriz de Riscos” 86

Gráfico 6 – Percentual de atendimento à NR nº 5/2024 pelas ERIs que possuem normativos sobre “Matriz de Riscos”, total e por ERI 88

Gráfico 7 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 6 107

Gráfico 8 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre modelo de regulação tarifária, total e por tema da Norma de Referência 110

Gráfico 9 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 8 128

Gráfico 10 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos sobre metas progressivas de universalização, total e por subtema da Norma de Referência 131

Gráfico 11 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 9 148

Gráfico 12 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre indicadores operacionais, total e por tema da Norma de Referência 151

Gráfico 13 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 6 165

Gráfico 14 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre metodologia e procedimentos de reajuste tarifário, total e por tema da Norma de Referência 168

Gráfico 15 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 11/2024 186



Gráfico 16 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre metodologia e procedimentos de reajuste tarifário, total e por tema da Norma de Referência 189

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Exemplo do fluxograma da Base de Remuneração Regulatória Bruta e Líquida	32
Figura 2 - Resumo das vantagens e desvantagens das metodologias de avaliação de ativos.....	34
Figura 3 - Valor Econômico de Ativos.....	35
Figura 4 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre metodologia de indenização e adoção pela Norma de Referência ANA nº 3/2023	41
Figura 5 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre modelos de regulação tarifária e adoção pela Norma de Referência ANA nº 3/2023	106
Figura 6 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre metas progressivas de universalização e adoção pela Norma de Referência ANA nº 8/2024	127
Figura 7 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre metas de indicadores operacionais e adoção pela Norma de Referência ANA nº 9/2024	148
Figura 7 – Mecanismo de compartilhamento da produtividade dos modelos do tipo RPI-X.....	156
Figura 8 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre reajuste tarifário e adoção pela Norma de Referência ANA nº 10/2024	164
Figura 9 – Objetivo e estratégias da regulação sobre condições gerais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e adoção pela Norma de Referência ANA nº 11/2024	185

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por município.....	43
Mapa 2 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por UF	44
Mapa 3 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por Região.....	44
Mapa 4 – Grau de adesão à NR nº 4/2024 por Município.	68
Mapa 5 – Grau de adesão à NR nº 4/2024 por Estado	68
Mapa 6 – Grau de adesão à NR nº 4/2024 por Região	68
Mapa 7 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por município.....	109
Mapa 8 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por UF	109
Mapa 9 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por Região.....	109
Mapa 10 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por município.....	130
Mapa 11 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por UF	130
Mapa 12 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por Região.....	130



Mapa 13 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por município.....	150
Mapa 14 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por Unidade Federativa	150
Mapa 15 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por Região.....	150
Mapa 16 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10/2024 por município	166
Mapa 17 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por UF	167
Mapa 18 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por Região.....	167
Mapa 19 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11/2024 por município	187
Mapa 20 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por UF	188
Mapa 21 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por Região.....	188



SUMÁRIO

1. OBJETIVOS.....	14
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	14
2.1. PAPEL DA ANA NA HARMONIZAÇÃO REGULATÓRIA	16
2.1.1. <i>Resolução ANA nº 134/2022</i>	20
3. ANÁLISE DA AGENDA REGULATÓRIA DA ANA.....	23
4. ANÁLISE DAS NORMAS DE REFERÊNCIA EDITADAS PELA ANA E ADESÃO DAS ENTIDADES REGULADORAS INFRACIONAIS.....	27
4.1. METODOLOGIA DE ANÁLISE	27
4.2. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 3/2023 – METODOLOGIA DE INDENIZAÇÃO DE ATIVOS.....	29
4.2.1. <i>Introdução</i>	29
4.2.2. <i>Base Legal.....</i>	29
4.2.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	31
4.2.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	37
4.2.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 3/2023</i>	39
4.2.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 3/2023 pelas ERIs</i>	42
4.3. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 4/2024 – GOVERNANÇA REGULATÓRIA.....	46
4.3.1. <i>Introdução</i>	46
4.3.2. <i>Base Legal.....</i>	46
4.3.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	49
4.3.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	57
4.3.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 4/2024</i>	61
4.3.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 4/2024 pelas ERI</i>	66
4.4. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 5/2024 – MATRIZ DE RISCOS	70
4.4.1. <i>Introdução</i>	70
4.4.2. <i>Base Legal.....</i>	70
4.4.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	72
4.4.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	78
4.4.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 5/2024</i>	80
4.4.6. <i>Adesão à Norma de Referência pelas ERI</i>	86
4.5. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 6/2024 – MODELOS DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA	89
4.5.1. <i>Introdução</i>	89
4.5.2. <i>Base Legal.....</i>	89
4.5.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	94
4.5.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	100



4.5.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 6/2024</i>	101
4.5.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 6/2024 pelas ERI</i>	107
4.6. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 8/2024 – METAS PROGRESSIVAS DE UNIVERSALIZAÇÃO	111
4.6.1. <i>Introdução</i>	111
4.6.2. <i>Base Legal</i>	112
4.6.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	115
4.6.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	120
4.6.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 8/2024</i>	121
4.6.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 8/2024 pelas ERI</i>	128
4.7. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 9/2024 – INDICADORES OPERACIONAIS	132
4.7.1. <i>Introdução</i>	132
4.7.2. <i>Base Legal</i>	132
4.7.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	135
4.7.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	141
4.7.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 9/2024</i>	141
4.7.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 9/2024 pelas ERI</i>	148
4.8. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 10/2024 – REAJUSTES TARIFÁRIOS	152
4.8.1. <i>Introdução</i>	152
4.8.2. <i>Base Legal</i>	152
4.8.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	154
4.8.4. <i>Processo de Construção da Norma de Referência</i>	158
4.8.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 10/2024</i>	160
4.8.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 10/2024 pelas ERI</i>	164
4.9. NORMA DE REFERÊNCIA Nº 11/2024 - CONDIÇÕES GERAIS	169
4.9.1. <i>Introdução</i>	169
4.9.2. <i>Base Legal</i>	169
4.9.3. <i>Boas Práticas Regulatórias</i>	172
4.9.4. <i>Construção da Norma de Referência</i>	179
4.9.5. <i>Avaliação da Norma de Referência nº 11/2024</i>	180
4.9.6. <i>Adesão à Norma de Referência nº 11/2024 pelas ERI</i>	185
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	190
6. BIBLIOGRAFIA.....	193
ANEXO I.....	196
ANEXO II.....	199
ANEXO III.....	201



ANEXO IV	202
ANEXO V	204
ANEXO VI	206
ANEXO VII	209
ANEXO VIII	211
ANEXO IX.....	212



GLOSSÁRIO

ABAR	Associação Brasileira de Agências Reguladoras.
ABCON SINDCON	Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
AGEPAR	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná.
AGER-MT	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso.
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.
AGESAN	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul.
AGERO	Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia.
AGER-Erechim	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim.
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia.
AGERSA – Cachoeiro do Itapemirim	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim.
AGIR	Agência Intermunicipal de Regulação de Serviços Públicos do Médio Vale do Itajaí.
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.
AGRESE	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe.
AIR	Análise de Impacto Regulatório.
ANA ou Agência	Agência Nacional de Águas.
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica.
ARBEL	Agência Reguladora Municipal de Belém.



ARISB – MG	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais.
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.
ARESC	Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina.
ARESAN	Agência de Regulação dos Serviços de Saneamento Básico de Uberlândia.
ARES-PCJ	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí.
ARESPCAB	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Casa Branca.
ARIS-CE	Agência Reguladora Intermunicipal De Saneamento do Ceará.
ARIS-SC	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento.
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco.
ARSAE ou ARSAE-MG	Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais
ARSAP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá.
ARSESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo.
ARSP	Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo.
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina.
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.
ASREG	Assessoria Especial de Qualidade Regulatória da ANA.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BRR	Base de Remuneração Regulatória.
BRRB	Base de Remuneração Regulatória Bruta
BRRL	Base de Remuneração Regulatória Líquida
CGU	Controladoria Geral da União.



CHC	Custo Histórico Corrigido
Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos	Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017.
COGER	Coordenação de Governança das Entidades Reguladoras da ANA.
Consórcio	Consórcio formado pelas empresas Quantum do Brasil Ltda. e Tauil & Chequer Sociedade de Advogados.
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento.
DIREC	Diretoria Colegiada da ANA.
ENAP	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
ERIs	Entidades Reguladoras Infracionais.
FGV	Fundação Getúlio Vargas.
GI Hub	Global Infrastructure Hub.
IWA	International Water Association
Lei das Agências Reguladoras Federais	Lei Federal nº 13.848, de 25 de junho de 2021
Lei de Concessões e Permissões	Lei nº Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
Lei das Estatais	Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.
Lei do Governo Digital	Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021.
Lei das PPPs	Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.
Lei de Acesso à Informação	Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
MME	Ministério de Minas e Energia.
Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos	Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Novo Marco Legal do Saneamento Básico ou NMLSB	Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.



Lei Nacional do Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Saneamento Básico ou Lei
Federal nº 11.445/2007

<i>MCID</i>	Ministério das Cidades
<i>NR</i>	Norma de Referência.
<i>NR nº 3/2024</i>	Norma de Referência nº 3/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 4/2024</i>	Norma de Referência nº 4/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 5/2024</i>	Norma de Referência nº 5/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 6/2024</i>	Norma de Referência nº 6/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 8/2024</i>	Norma de Referência nº 8/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 9/2024</i>	Norma de Referência nº 9/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 10/2024</i>	Norma de Referência nº 10/2024, aprovada pela ANA.
<i>NR nº 11/2024</i>	Norma de Referência nº 11/2024, aprovada pela ANA.
<i>OCDE</i>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
<i>ODS</i>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
<i>PLANASA</i>	Plano Nacional de Saneamento.
<i>PLANSAB</i>	Plano Nacional de Saneamento Básico.
<i>PNSR</i>	Programa Nacional de Saneamento Rural.
<i>PPP</i>	Parceria Público-Privada.
<i>RAC</i>	Relatório de Análise das Contribuições.
<i>RAIR</i>	Relatório de Análise de Impacto Regulatório.
<i>Resolução nº 178/2024</i>	Resolução ANA nº 178, de 15 de janeiro de 2024.
<i>RIOÁGUAS</i>	Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro
<i>RTO</i>	Revisão Tarifária Ordinária
<i>SBDC</i>	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.



Serviços ou Serviços de Abastecimento e Esgotamento Sanitário	Serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, conforme definição prevista pelo art. 3º, inciso I, <i>a) e b)</i> , da Lei Federal nº 11.445/2007.
Serviços de Saneamento Básico	Serviços de saneamento básico, englobando os Serviços de Abastecimento e Esgotamento Sanitário e os serviços de drenagem urbana e de gestão de resíduos sólidos, conforme a definição prevista pelo art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/2007.
Singreh	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico.
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
SSB	Superintendência de Regulação de Saneamento Básico.
TCU	Tribunal de Contas da União.
TIR	Taxa Interna de Retorno
UF	Unidade Federativa
VNR	Valor Novo de Reposição



1. Objetivos

Este relatório apresenta as análises e os resultados da Fase 2 do projeto de assistência técnica à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (“SNSA/MCID”) voltado à elaboração de estudos técnicos sobre a regulação dos componentes de saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário (o “Projeto”). O objetivo geral do Projeto é apoiar a definição de diretrizes regulatórias, considerando as diferenças regionais, locais e a viabilidade de aplicação das diretrizes.

Em consonância com o Plano de Trabalho, este relatório tem como objetivos específicos:

1. Indicar todas as normas de referência elaboradas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (“ANA”) referentes à prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (as “Normas de Referência” ou “NR”).
2. Analisar quais diretrizes nortearam a elaboração de cada uma das NR, bem como a situação de adesão destas normas pelas entidades reguladoras infracionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil (“ERIs”).
3. Apontar eventuais dificuldades encontradas pelas Entidades Reguladoras Infracionais para essa adesão.

O trabalho está estruturado em quatro seções, além dessa introdução. A seção seguinte contextualiza o cenário regulatório dos Serviços, os papéis da ANA e das Entidades Reguladoras Infracionais segundo a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (“Lei Nacional do Saneamento Básico” ou “Lei Federal nº 11.445/2007”), conforme redação pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (“Novo Marco Legal do Saneamento Básico” ou “NMLSB”). A terceira seção analisa a Agenda Regulatória da ANA 2025-2026. A quarta seção se dedica ao objetivo central desse produto, qual seja: a análise das Normas de Referências da ANA aplicáveis aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário que foram publicadas até 2024, bem como a análise da aderência dos normativos das ERIs às NRs. A última seção contém as considerações finais sobre os resultados da análise.

2. Contextualização

O Estado tem como função coordenar, organizar e executar ações com o objetivo de promover a coesão e o bem-estar de uma sociedade. No âmbito da economia de um país, o Estado pode atuar como uma agente direto, por exemplo, produzindo mercadorias, oferecendo crédito, comprando artigos, emitindo moeda, ou como um regulador das atividades econômicas, estabelecendo padrões e critérios de qualidade, controlando quantidades e preços, limitando o acesso a mercados, entre outras formas. Independentemente da forma de atuação do Estado, as suas instituições, em especial sua legislação e normativos infralegais, são um dos aspectos que mais influem na capacidade da sociedade de alcançar o progresso econômico e social. Conforme afirmação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2021), “normas devidamente desenhadas e implementadas são poderosas ferramentas que melhoram o desempenho econômico e o bem-estar da sociedade”.

No espectro econômico, é reconhecida a necessidade de ação do Estado como interventor ou regulador, para correção das falhas de mercado. Falhas de mercado são fenômenos da economia que impedem o funcionamento eficiente dos mercados e geram distorções nas quantidades, nos preços ou na distribuição dos produtos. O monopólio natural é uma dessas falhas de mercado que ocorre em mercados caracterizados por alta necessidade de investimentos para ingresso das empresas e em que o custo marginal da produção é inferior ao custo médio. Devido a tais características, haverá a presença



de apenas uma empresa na produção, que detém um poder de mercado que permite a ela estabelecer preços e quantidades que maximizem seus resultados econômicos, mas que geram perda de bem-estar para a sociedade. Alguns casos típicos de monopólios naturais estão nos setores de serviços públicos de infraestrutura de redes, como distribuição de energia elétrica e de gás natural e serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Além dos aspectos econômicos, a regulação pode existir para o alcance de outros objetivos sociais que não necessariamente a correção de falhas de mercado. Assim, a regulação pode visar justiça distributiva, proteção de direitos humanos ou outras dimensões da cidadania e interesse coletivo. Normalmente, a regulação é motivada por mais que uma razão.

Os setores de serviços públicos de infraestrutura de redes, há uma clara necessidade da participação estatal, seja por via da regulação ou da intervenção direta, tendo em vista a natureza de monopólios naturais dessas atividades, como no caso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Entre as décadas de 1960 e 1970, o Estado brasileiro optou preferencialmente pela intervenção direta nesses setores, quando surgiram as empresas públicas de telecomunicações, energia elétrica e de saneamento, que foram as principais responsáveis por investimentos e desenvolvimento desses setores até, pelo menos, a década de 1990. Grande parte desses investimentos era financiada pelo Estado, seja ele a União, os estados federativos ou os municípios.

Com a crise econômica que se abateu sobre o país a partir da década de 1980, o Estado brasileiro perdeu boa parte de sua capacidade de investimento e os setores de serviços públicos de infraestrutura foram alguns dos principais afetados. No contexto de estagnação econômica, baixos investimentos e forte avanço da globalização, iniciou-se na década de 1990 o processo de reforma do Estado, no sentido da promoção da liberalização econômica e redução da intervenção estatal. Em consequência, ocorreram diversas privatizações, com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações, acompanhadas de reformas regulatórias significativas. O papel do Estado regulador aumentou sua relevância e foram criadas as primeiras agências reguladoras do país, com o objetivo de garantir uma atuação técnica, independente e autônoma que promova a sustentabilidade, estabilidade e segurança jurídica nos setores regulados. Tais reformas foram essenciais para o novo modelo de organização da economia que pretendia aumentar os investimentos, incrementar a produtividade e promover a universalização dos serviços de infraestrutura.

Mais de 30 anos após o início dessas mudanças econômicas, as reformas regulatórias continuam em destaque na agenda política nacional. O setor de saneamento, cuja reforma regulatória ocorreu com defasagem em relação aos setores elétrico e de telecomunicações, atualmente se encontra no centro das atenções. Portanto, trata-se de momento chave para a discussão e concentração de esforços dos agentes do setor de saneamento básico nacional para construir o caminho institucional, social e econômico necessário para a promoção da universalização e da melhoria da qualidade dos serviços.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que modificou a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (“Lei Nacional do Saneamento Básico” ou “LNSB”), reconheceu a função fundamental da regulação para a prestação adequada dos serviços de saneamento básico. Nesse sentido, foi estabelecida a necessidade da criação das agências reguladoras infracionais para exercer os papéis de fiscalização e regulação desses serviços. De acordo com a Lei, a função de regulação deve ser desempenhada por entidades autárquicas com independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira¹. Ainda de acordo com o NMLSB, cabe aos titulares dos serviços delegarem a função regulatória à entidade de sua escolha, a qual deve atender aos princípios de transparência,

¹ Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.



tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões². Os objetivos da regulação incluem: (i) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; (ii) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; (iii) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico³.

As ERIs também são responsáveis por regulamentar aspectos relevantes para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, principalmente por meio das tarifas⁴. Adicionalmente, os prestadores de serviços são obrigados a fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, conforme as normas legais, regulamentares e contratuais⁵.

2.1. Papel da ANA na Harmonização Regulatória

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico alterou a legislação setorial preexistente, especialmente a Lei Nacional do Saneamento Básico, para fixar novas diretrizes estruturantes para o setor, almejando ampliar e melhorar a qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico em âmbito nacional.

Em linhas gerais, são quatro as principais diretrizes estruturantes implementadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico:

- Universalização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento sanitário até 2033;
- Abertura do mercado a empresas privadas, por meio do regime de concessão de serviço público precedida de licitação;
- Prestação regionalizada dos Serviços de Saneamento Básico; e
- Uniformidade da regulação praticada mediante adesão às normas de referência da ANA.

A diretriz de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2033 é prevista no art. 11-B da LNSB, incluído pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Segundo o dispositivo, todos os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento deverão definir

² Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

[...] § 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

³ Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;

⁴ Art. 22. São objetivos da regulação:

[...] IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

⁵ Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.



como metas de universalização dos serviços o atingimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.⁶

As demais diretrizes estruturantes estabelecidas pelo Novo Marco Legal – quais sejam: abertura do mercado, prestação regionalizada e uniformização regulatória - visam a garantir o contexto jurídico, institucional e regulatório necessário para que as metas de universalização sejam atendidas.

Nesse contexto, a vedação à renovação e à celebração de novos contratos de programa firmados pelos titulares dos serviços com empresas estatais sem licitação tem como objetivo fomentar a participação da iniciativa privada no setor de saneamento básico e, com isso, viabilizar os investimentos necessários ao cumprimento das metas de universalização. Essa medida se justifica, entre outros fatores, pelo histórico das companhias estaduais de saneamento básico, que concentraram grande parte do mercado desde a instituição do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, na década de 1970, mas não conseguiram universalizar o acesso aos serviços. Dentre as razões para esse insucesso, destaca-se a insuficiência de recursos para a expansão e melhoria da infraestrutura.

A prestação regionalizada dos Serviços de Saneamento Básico, por sua vez, incentiva a formação de estruturas regionais como meio para incrementar a eficiência e para permitir ganhos de escala que impulsionem a universalização do saneamento. A lógica por trás da criação do mecanismo visa agrupar, em um mesmo contrato de prestação de serviços, municípios rentáveis (muito urbanizados e com grande adensamento populacional) com municípios menos rentáveis (com grandes áreas rurais e baixa densidade populacional), cuja prestação dificilmente seria economicamente viável por meio de concessão isolada. Dessa forma, o ganho de escala permitirá a universalização do saneamento em todos os municípios pertencentes à mesma estrutura de prestação regionalizada.

A quarta diretriz, por sua vez, visa a uniformizar a regulação praticada pelas entidades reguladoras infracionais, com o objetivo de sedimentar um ambiente institucional de segurança jurídica para os novos investimentos na universalização dos Serviços de Saneamento Básico.

Conforme o levantamento realizado pelo Consórcio e apresentado no Produto 1 (“*Levantamento das Entidades Reguladoras Infracionais e de seus Normativos Regulatórios*”), foram identificadas 102 ERIs,⁷ compreendendo entidades de nível estadual, distrital, municipal e regional.

Cada ERI adota regras e procedimentos próprios e atuação de cada uma revela níveis bastante distintos de maturidade regulatória.

Embora a edição da Lei Nacional de Saneamento Básico tenha representado um marco para a consolidação da regulação na prestação dos serviços no país, a multiplicidade de normas e abordagens regulatórias ainda configura um desafio significativo. A coexistência de regras bastante distintas quanto à fiscalização, às condições gerais de prestação dos serviços, à regulação tarifária e ao atendimento ao consumidor decorre, em grande medida, das diferentes interpretações e visões adotadas pelas ERIs – frequentemente influenciadas por interferências políticas que comprometem sua autonomia técnica e institucional.

Essa fragmentação regulatória, além de aumentar os custos operacionais das prestadoras, que precisam adaptar-se às exigências específicas de cada ente regulador, compromete a uniformidade na qualidade dos serviços oferecidos à população. Como resultado, usuários de diferentes localidades são submetidos a padrões desiguais de atendimento, dificultando o tratamento isonômico dos consumidores e a efetivação do direito ao acesso universal e adequado aos Serviços de Saneamento

⁶ Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

⁷ V. Capítulo 4 do Produto 1 (“Levantamento das Entidades Reguladoras Infracionais e de seus Normativos Regulatórios”).



Básico. Esse cenário também contribui para a insegurança jurídica e regulatória, afastando os investimentos necessários à expansão e modernização do setor.

Em resposta ao cenário de fragmentação regulatória, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico alterou a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que cria a ANA, para prever a sua competência para editar normas de referência para a regulação do saneamento básico, que devem ser atendidas pelas agências reguladoras infracionais.

Nesse contexto, foi editada a Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que, em sua redação original, determinou a criação da ANA, enquanto autarquia de regime especial encarregada de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A atribuição da ANA para editar normas de referência nacionais aplicáveis à regulação da prestação dos serviços de saneamento básico foi inicialmente prevista na Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018, que buscava atualizar a Lei Federal nº 11.445/2007 e a Lei Federal nº 9.984/2000. No entanto, essa medida provisória teve sua vigência encerrada em novembro do mesmo ano. Em sequência, foi editada a Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018, com o mesmo objetivo e igualmente prevendo a competência da ANA para a edição de normas de referência, mas que perdeu a vigência em 3 de junho de 2019.

Finalmente, com a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, essa competência foi definitivamente consolidada, conferindo à ANA a atribuição de instituir as Normas de Referência.⁸ Nesse sentido, o art. 23 da LNSB, com redação pelo NMSB, deixa clara a obrigação, por parte das ERIs, de atender às normas de referência da ANA ao editarem suas próprias normas de regulação:

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

De acordo com o § 2º do art. 13 do Decreto Federal nº 11.599, de 12 de julho de 2023, que regulamenta determinados aspectos do Novo Marco Legal do Saneamento, as NRs deverão conter parâmetros técnicos e procedimentos para a regulação dos Serviços de Saneamento Básico pelos titulares e pelas ERIs, com o objetivo de assegurar a uniformidade regulatória do setor e a segurança jurídica na prestação e regulação desses serviços.⁹

Ao editar as Normas de Referência, a ANA deverá:

- Observar as diretrizes da política federal de saneamento básico, inclusive aquelas estabelecidas pelo Ministério das Cidades;¹⁰

⁸ Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico.

⁹ Art. 13. As normas de referência a serem editadas pela ANA, nos termos do disposto no art. 4º-A da Lei nº 9.984, de 2000, conterão parâmetros técnicos e procedimentos para a regulação dos serviços de saneamento pelos titulares e pelas respectivas entidades reguladoras e fiscalizadoras infracionais, no exercício de suas funções regulatórias, com vistas a ser garantida uniformidade regulatória ao setor de saneamento básico e segurança jurídica à prestação e à regulação dos serviços, observados os objetivos da regulação estabelecidos no art. 22 da Lei nº 11.445, de 2007.

¹⁰ De acordo com o caput do art. 4º da Lei Federal nº 9.984/2000 e com o art. 13, §1º, inciso I, do Decreto Federal nº 11.599/2023:



- Atender às diretrizes da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (“SNSA”);¹¹ e
- Observar os objetivos da regulação estabelecidos no art. 22 da Lei Federal nº 11.445/2007, quais sejam:
 - Estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos Serviços de Saneamento Básico e para a satisfação dos usuários;
 - Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;
 - Prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”); e
 - Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários;
- Considerar as diferenças socioeconômicas regionais;¹²
- Limitar o conteúdo ao mínimo necessário para alcançar a padronização;¹³ e
- Definir prazo razoável para as ERIs incorporarem as NRs em seu arcabouço regulatório, o qual não poderá ser inferior a 12 meses contados da publicação da NR.¹⁴

Ainda segundo o art. 4º-B da Lei Federal nº 9.984/2000, com redação pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, competirá à ANA manter lista atualizada com a “*a relação das entidades*

Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

Art. 13. As normas de referência a serem editadas pela ANA, nos termos do disposto no art. 4º-A da Lei nº 9.984, de 2000, conterão parâmetros técnicos e procedimentos para a regulação dos serviços de saneamento pelos titulares e pelas respectivas entidades reguladoras e fiscalizadoras infracionais, no exercício de suas funções regulatórias, com vistas a ser garantida uniformidade regulatória ao setor de saneamento básico e segurança jurídica à prestação e à regulação dos serviços, observados os objetivos da regulação estabelecidos no art. 22 da Lei nº 11.445, de 2007.

§ 1º Ao editar as normas de referência, a ANA deverá:

I - observar as diretrizes da política federal de saneamento básico, inclusive aquelas estabelecidas pelo Ministério das Cidades;

11 A competência da SNSA para definir diretrizes para a elaboração das NRs é prevista pelo inciso VI do art. 22 do Decreto nº 11.468, de 5 de abril de 2023:

Art. 22. À Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental compete:

(...) VI - definir diretrizes para a elaboração das normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos do disposto na Lei nº 11.445, de 2007, e na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000;

12 Cf. art. 13, inciso II, do Decreto Federal nº 11.599/2023:

Art. 13. (...) § 1º § 1º Ao editar as normas de referência, a ANA deverá:

II - considerar as diferenças socioeconômicas regionais;

13 Cf. art. 13, inciso III, do Decreto Federal nº 11.599/2023:

Art. 13. (...) § 1º § 1º Ao editar as normas de referência, a ANA deverá:

III - limitar-se ao mínimo necessário para atingimento da finalidade de padronização; e

14 Cf. art. 13, inciso IV, do Decreto Federal nº 11.599/2023;

Art. 13. (...) § 1º § 1º Ao editar as normas de referência, a ANA deverá:

IV - definir prazo razoável para que as entidades reguladoras infracionais incorporem as normas de referência em seu arcabouço regulatório, o qual não poderá ser inferior a doze meses a partir da publicação das respectivas normas de referência.



reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso a recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal”.

Cumpre ressaltar que, uma vez editadas pela ANA, as NRs somente produzirão efeitos sobre as relações jurídicas entre titulares, prestadores e usuários dos Serviços de Saneamento Básico após sua incorporação ao arcabouço regulatório das respectivas ERIs.¹⁵ Em outras palavras, as NRs não tem aplicação automática, sendo sua aplicabilidade dependente de processo de internalização pelas respectivas ERI.

Embora não seja obrigatória, a internalização das NRs pelas ERI e pelos titulares dos Serviços é incentivada pela legislação federal, na medida em que representa uma das condicionantes para o acesso, pelos entes subnacionais, aos recursos públicos da União e aos financiamentos com recursos federais destinados ao setor de saneamento básico, consoante previsão do art. 50, inciso III, da Lei Federal nº 11.445/2007, conforme alterado pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

O art. 7º, III, do Decreto nº 11.599/2023, por sua vez, complementa o art. 50, inciso III, da Lei Federal nº 11.445/2007 para prever que a observância das NRs pelas ERIs deve atender ao § 1º do art. 4º-B da Lei Federal nº 9.984/2000, segundo o qual cabe à ANA disciplinar, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas ERIs para a comprovação da adoção das normas de referência. Em atendimento a esses dispositivos, a ANA editou a Resolução nº 134, de 18 de novembro de 2022 (“Resolução ANA nº 134/2022”).

Vale mencionar que, durante o período destinado à incorporação das NRs pelas ERIs, fica suspensa a exigência de observância das NRs como condição para acesso a recursos públicos federais ou a financiamentos com recursos da União ou geridos por seus órgãos e entidades, de acordo com o art. 13, § 4º, do Decreto Federal nº 11.599/2023.¹⁶

2.1.1. Resolução ANA nº 134/2022

A Resolução ANA nº 134/2022 estabelece alguns parâmetros gerais e procedimentos que devem ser observados pelas ERIs para fins de comprovação da adoção das NRs e, consequentemente, para acesso, pelos titulares dos Serviços de Saneamento Básico, a recursos federais ou a financiamentos com recursos da União, nos termos do artigo 50 da Lei Federal nº 11.445/2007, conforme já destacado.

De acordo com a Resolução ANA nº 134/2022, os requisitos específicos para comprovação do atendimento à NR serão estabelecidos em cada NR. A NR deve incluir o prazo para internalização pelas ERIs, bem os critérios e métricas que serão usados pela ANA para aferir a aderência da ERI àquela NR. Tais critérios e métricas, por sua vez, deverão ser estabelecidos em conformidade com o grau de complexidade de cada norma, através de comandos objetivos e claros e, quando for o caso, com a inclusão de mecanismos de ponderação e aferição da adesão à NR por faixas.¹⁷

¹⁵ Art. 13. (...) § 2º As normas de referência editadas pela ANA terão incidência sobre as relações jurídicas estabelecidas entre titulares, prestadores e usuários dos serviços de saneamento somente após a incorporação pelas respectivas entidades reguladoras infracionais em seu arcabouço regulatório.

¹⁶ Art. 13. (...) § 4º No prazo de incorporação das normas de referência a que se refere o inciso IV § 1º, fica excepcionada a condicionante de que trata o inciso III do caput do art. 7º.

¹⁷ Art. 3º Os requisitos e os critérios de aferição da adoção das NRs serão especificados em cada uma delas, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adaptação das entidades reguladoras infracionais, disciplinando:

I - os prazos para a sua adoção, considerando:

a) o período de preparação das ERIs;

b) o grau de complexidade da norma; e



Para avaliar a adesão à NR, a ANA deve considerar tanto a emissão formal de atos normativos pelas ERIs, como a implementação de práticas e ações visando a sua observância, ainda que não formalizadas em atos normativos. Em outras palavras, não é necessário que todos os aspectos da NR sejam previstos em ato normativo das ERIs, bastando que, na prática, sua atuação esteja aderente à NR. É o que consta do art. 1º, § 2º, do normativo em questão:

"Art. 1º.(...)

§ 2º Considera-se adoção das NRs pelas ERIs a implementação das regras, padrões e parâmetros estabelecidos por elas, seja por meio de emissão de atos normativos, em consonância com as diretrizes nacionais estabelecidas, e/ou por meio da implementação de ações visando à sua observância."

No caso em que as NRs impuserem obrigações aos titulares dos Serviços de Abastecimento Sanitário, de acordo com o art. 13 da Resolução ANA nº 134/2022, o seu atendimento será avaliado pela própria ERI, conforme instruções da NR.

A comprovação da adoção será realizada por componente do saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana) – ou seja, a ANA considerará a adesão de cada ERI de maneira segregada por componente. Considera-se aderente a ERI que observar todas as NRs referentes a um componente e as normas gerais, que tratem de temas transversais, nos termos do art. 5º da Resolução ANA nº 134/2022.¹⁸

A Resolução institui um cronograma anual para o processo de comprovação, definindo as seguintes etapas:¹⁹

c) os prazos legais e infralegais para a implementação dos respectivos dispositivos.

II – os critérios para aferição da observância, considerando parâmetros e métricas que possibilitem:

a) objetividade e clareza;

b) mecanismos de ponderação e aferição por faixas (percentuais ou intervalos), quando cabíveis, estabelecendo os níveis de atendimento considerados satisfatórios;

c) gradualidade temporal do nível de observância, adequada à evolução da preparação das ERIs; e

d) identificação dos requisitos da NR, conforme o §1º do art. 1º desta Resolução.

Parágrafo único. A NR poderá contemplar prazos diferentes compatíveis com as necessidades de atendimento de cada requisito.

¹⁸ Art. 5º A ANA avaliará a adoção das NRs por componente do saneamento básico.

§ 1º Considerar-se-á que houve a adoção se forem observadas a totalidade das NRs referentes ao respectivo componente e das normas gerais.

§ 2º Consideram-se "normas gerais" as NRs que tratarem de temas de caráter transversal, comuns a todos os componentes do saneamento básico regulados e à totalidade das ERIs.

¹⁹ Art. 6º Ficam definidos os seguintes prazos para os procedimentos de solicitação de informações, comprovação e verificação da adoção das NRs:

I - até **20 de maio** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para a ANA publicar em sua página na internet as instruções para envio das informações e a relação de documentos comprobatórios de adesão às NRs a serem fornecidos pelas ERIs.

II - até **20 de agosto** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para as ERIs encaminharem as informações e documentos comprobatórios de adoção das NRs, aos quais se refere o inciso I;

III - até **20 de outubro** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para a ANA comunicar às ERIs a eventual não observância da NR, indicando os critérios específicos não observados ou não atendidos e oportunizando eventual pedido de reexame, em consonância com o disposto nos arts. 9º e 10 desta Resolução;

IV - até **20 de dezembro** de cada ano, ou o primeiro dia útil subsequente, para a ANA divulgar ou atualizar em sua página na internet o resultado da comprovação quanto à adoção das NRs.

§ 1º As instruções a que se refere o inciso I deste artigo poderão, a depender do requisito da NR, isentar a sua comprovação, se já adotado ou observado em anos anteriores pela ERI.

§ 2º O resultado da comprovação a que se refere o inciso IV deste artigo terá vigência de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano subsequente, ressalvadas as alterações decorrentes do artigo 7º desta Resolução.



- **Até 20 de maio**, a ANA deverá publicar instruções e documentos exigidos para a comprovação;
- **Até 20 de agosto**, as ERIs deverão apresentar os documentos comprobatórios;
- **Até 20 de outubro**, a ANA comunicará eventuais não observâncias, possibilitando reexame pelas entidades; e
- **Até 20 de dezembro**, será publicado o resultado da comprovação, que terá vigência de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano subsequente.

Por fim, nos termos da norma, as ERIs devem realizar o seu cadastro e manter seus dados atualizados anualmente no sistema disponibilizado pela ANA, sob pena de desconsideração da ERI para fins de comprovação de adoção das NRs.²⁰

²⁰ Nos termos do art. 12 da Resolução ANA nº 134/2023:

Art. 2º As ERIs devem cadastrar-se e manter o cadastro atualizado, mediante o preenchimento dos dados solicitados no módulo de cadastramento disponibilizado no site da ANA.

§ 1º A atualização do cadastro das ERIs junto à ANA deverá ser realizada, no mínimo, uma vez ao ano, até o prazo a que se refere o inciso II do art. 6º desta Resolução.

§ 2º A ERI não cadastrada ou com o cadastro desatualizado não será avaliada quanto à adoção das NRs.



3. Análise da Agenda Regulatória da ANA

A agenda regulatória da ANA é um instrumento fundamental para o planejamento e previsibilidade regulatória. Especificamente para a harmonização regulatória, a agenda cumpre um papel estratégico ao estruturar e ordenar a elaboração das NR, conferindo maior transparência ao processo e facilitando a gestão das mudanças e adaptações decorrentes das novas atribuições conferidas à ANA.

A discussão e publicação da agenda regulatória fortalece o controle social sobre a uniformização regulatória e reforça a necessidade de observância às diretrizes da política federal de saneamento básico nesse processo. Além disso, ela promove uma abordagem estruturada para lidar com a complexidade das mudanças pelas quais o setor vem passando e que exigem o acompanhamento e a participação intensos dos diversos agentes do setor.

Até junho de 2025, a ANA publicou oito Normas de Referência sobre temas relacionados aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. As NRs contemplam aspectos de governança, contratuais, econômico-financeiros e técnico-operacionais dos Serviços. São elas:

- NR 3: Indenização de ativos para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.
 - Data de Publicação: 3 de agosto de 2023.
 - Estabelece metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- NR 4: Governança regulatória das ERIs.
 - Data de Publicação: 12 de janeiro de 2024.
 - Dispõe sobre práticas de governança aplicadas às ERIs que atuam no setor de saneamento básico.
- NR 5: Matriz de riscos de contratos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
 - Data de Publicação: 15 de janeiro de 2024.
 - Dispõe sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- NR 6: Modelos de regulação tarifária para Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.
 - Data de Publicação: 5 de fevereiro de 2024.
 - Estabelece os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- NR 8: Metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação (substituiu a NR 2).
 - Data de Publicação: 8 de maio de 2024.
 - Dispõe sobre indicadores operacionais da prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.
- NR 9: Indicadores operacionais da prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

- Data de Publicação: 19 de setembro de 2024.
- Dispõe sobre indicadores operacionais da prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.
- NR 10: Metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifários para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.
 - Data de Publicação: 12 de dezembro de 2024.
 - Dispõe sobre a metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifários para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- NR 11: Condições gerais para prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.
 - Data de Publicação: 18 de dezembro de 2024.
 - Estabelece as condições gerais para prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

A ANA aprovou sua Agenda Regulatória para o biênio 2025-2026 por meio da Resolução nº 227, de 10 de dezembro de 2024. O documento organiza os temas regulatórios em dois grupos: o primeiro, com previsão de conclusão até dezembro de 2026, e o segundo, com início durante a vigência da agenda, mas conclusão prevista para após esse período. Está prevista uma revisão ordinária da agenda em dezembro de 2025.

Observa-se o esforço da ANA para estabelecer NRs que abranjam a maioria dos tipos normativos aplicáveis aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, com metas concentradas até o final de 2026. Há uma priorização de temas econômico-financeiros, com três normas previstas para 2025. No entanto, também estão presentes temas relacionados a aspectos operacionais, contratuais e à fiscalização.



Quadro 1 – Resumo das pautas relacionados aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2025-2026

Normativo da Agenda Regulatória	Prazo Estipulado
9.1 – Estabelecer normativo para determinar requisitos de elegibilidade de ERIs e estágios de desenvolvimento para o programa Pró-Saneamento.	1º/2026
9.2 – Estabelecer norma de referência para reuso de esgoto tratado	2º/2026
9.4 – Estabelecer norma de referência para redução progressiva e controle das perdas de água	2º/2025
9.7 – Estabelecer norma de referência sobre a estrutura tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	1º/2025
9.8 – Estabelecer norma de referência sobre revisão tarifária de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2º/2025
9.9 – Estabelecer norma de referência sobre os critérios para a contabilidade regulatória para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2º/2025
9.10 – Estabelecer norma de referência para a padronização de instrumentos negociais da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	2º/2025
9.11 – Estabelecer norma de referência sobre regulação de parcerias público privadas (PPPs) nos serviços de saneamento básico.	1º/2026
9.13 - Estabelecer norma de referência sobre verificação independente para auxiliar as entidades reguladoras infracionais na verificação do cumprimento das metas de universalização, mapeamento de ativos e outros cumprimentos de itens contratuais.	2º/2028
9.14 - Estabelecer norma de referência sobre avaliação de desempenho da prestação dos serviços de saneamento básico	2º/2028

Fonte: elaboração própria com base na Resolução ANA nº 227/2024.

Entre os temas regulatórios específicos que compõem a agenda estão as NRs sobre estrutura tarifária, redução progressiva e controle das perdas de água, revisão tarifária, contabilidade regulatória, padronização de instrumentos negociais, reuso de esgoto tratado, regulação de parcerias público-privadas (PPPs), verificador independente e avaliação de desempenho.

A ANA tem demonstrado atividade relevante na publicação de normas. No ano de 2024, foram publicadas as NRs nºs 4 a 11, além de uma resolução sobre mediação regulatória, enquanto a NR nº 2/2021 foi revogada, pois substituída pela nº 8/2024. Observa-se que a Norma de Referência sobre estrutura tarifária se encontra em atraso, uma vez que não foi publicada até o momento da elaboração desse relatório. A Consulta e a Audiência Públicas específicas para coleta de subsídios para essa NR foram concluídas em julho de 2025.

Quando analisada a produção normativa da ANA sob as lentes da classificação e tipologia de normativos proposta no Relatório 1²¹, destaca-se que o módulo “Governança das ERIs” já foi contemplado com a publicação, em janeiro de 2024, da NR4, que trata da governança regulatória das ERIs. A agenda atual não prevê novas normas dessa categoria, embora o Item 9.1 trate de requisitos de elegibilidade de ERIs e estágios de desenvolvimento para o programa Pró-Saneamento, com prazo para o primeiro semestre de 2026. Esse programa da ANA visa fortalecer o sistema de governança das ERIs e contribuir para a harmonização regulatória do setor.

²¹ No Relatório 1, foi proposta classificação e tipologia dos normativos regulatórios abrangidos pelo estudo. Em resumo, foram propostos dois módulos de normativos: (i) o primeiro, denominado “Governança das ERIs”), abrangendo dois tipos de normativos – regimento interno e governança; e (ii) o segundo, denominado “Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, abrangendo, sete classes de normativos, quais sejam: (ii.1) contratos; (ii.2) regionalização; (ii.3) universalização; (ii.4) operacional; (ii.5) usuários; (ii.6) econômico-financeiro; e (ii.7) fiscalização.



Quanto ao módulo “Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, a classe “Contratos” já foi contemplada com a publicação da NR5, sobre matriz de riscos, e, futuramente, será contemplada com a NR em elaboração sobre padronização de instrumentos negociais. Observa-se, no entanto, a ausência de normas sobre parâmetros para determinação de caducidade, tema que, embora previsto pela Lei Federal nº 9.984/2000 como um daqueles sobre os quais a ANA deverá produzir NR,²² ainda não foi tratado pela Agência, nem previsto na atual agenda.

Na classe “Econômico-financeiro”, a ANA publicou a NR nº 3/2023 (indenização de ativos), NR nº 6/2024 (modelos de regulação) e NR nº 10/2024 (metodologia de reajuste tarifário). Estão em elaboração, com prazos para 2025, as NRs sobre estrutura tarifária, revisão tarifária e contabilidade regulatória. A base de remuneração regulatória e investimentos, por sua vez, é um tema ausente da atual agenda, apesar de sua relevância para os cálculos tarifários e a regulação econômico-financeira.

Na classe “Técnico-operacional”, foram publicadas as NRs nºs 9 e 11, tratando de indicadores operacionais e condições gerais de prestação dos serviços, respectivamente. A agenda inclui ainda normas sobre perdas de água e reúso de efluentes. Ainda assim, permanece ausente da pauta da Agência a substituição do sistema unitário pelo separador absoluto, tema previsto pela Lei Federal nº 9.984/2000²³.

Em relação à classe “Fiscalização”, constam na agenda a NR sobre verificador independente (Item 9.13) e a NR sobre avaliação de desempenho (Item 9.14), ambas com previsão de conclusão após 2026.

Em síntese, a ANA tem avançado significativamente na criação de normas de referência para o setor de saneamento, com especial atenção aos aspectos econômico-financeiros e técnico-operacionais. No entanto, a concentração das entregas previstas para o segundo semestre de 2025, somada aos sinais de atraso em algumas pautas, levanta preocupações sobre a viabilidade do cronograma.

Por outro lado, o aumento da quantidade de Normas de Referência publicada em 2024, particularmente para o setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, representa um grande desafio para que as ERIs acompanhem o ritmo da harmonização regulatória pretendida. Embora o ritmo tenha arrefecido em 2025, ele pode voltar a acelerar em breve considerando a pauta prevista para 2025 e para o primeiro semestre de 2026. Portanto, a Agenda Regulatória 2025-2026, somada às Normas de Referências publicadas até o momento, exigirão grandes esforços institucional e técnico das ERIs para que estejam aderentes à harmonização regulatória da ANA.

²² 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:

[...] X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

²³ 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:

[...] XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

4. Análise das Normas de Referência Editadas pela ANA e Adesão das Entidades Reguladoras Infracionais

4.1. Metodologia de Análise

A presente análise se centrou nos tipos de normativos das ERIs sobre os quais a ANA editou Norma de Referência. A metodologia adotada contemplou abordagens qualitativa e quantitativas, sendo organizada em etapas sequenciais, em que cada etapa buscou atender a um dos objetivos da Fase 2 do projeto. Buscou-se padronizar a metodologia para uma análise criteriosa dos tipos normativos que já possuem NR editada pela ANA. Assim, a metodologia foi replicada para cada uma das 8 NR analisadas. No entanto, tendo em vista as especificidades de cada tema no que tange aos requisitos regulatórios e a forma de atuação das ERIs, existem diferenças nos métodos, descritos ao longo das seções seguintes, para que a análise seja coerente e compreensiva.

Considerando as NR já editadas pela ANA relacionadas os Serviços de Abastecimento de água e Esgotamento Sanitário e sobre governança regulatória, foram abordados os seguintes temas:

- Metodologia de Indenização de Ativos
- Governança Regulatória
- Matriz de Riscos
- Modelo de Regulação Tarifária
- Metas Progressivas de Universalização
- Indicadores Operacionais
- Reajuste Tarifário
- Condições Gerais para Prestação dos Serviços

A metodologia de análise foi estruturada em cinco etapas principais. A primeira etapa teve como objetivo contextualizar e discutir as características técnicas da normatização de cada tema regulatório, apresentando e fundamentando os objetivos, estratégias, instrumentos e critérios mais adotados pela regulação dos setores de infraestrutura regulada no Brasil e no mundo. Para tanto, foram realizadas revisões da literatura técnica e *benchmarking* das práticas regulatórias do Brasil e do mundo no setor de saneamento básico, bem como em outros setores de infraestrutura regulados. Essa etapa permite identificar os principais quesitos técnicos que caracterizam os diferentes aspectos da regulação da prestação dos serviços, sejam eles de natureza institucional, contratual, econômica ou operacional. Ou seja, nessa etapa buscou-se apontar e analisar os objetivos que a regulação deve buscar com a regulamentação dos diferentes tipos normativos e as diferentes estratégias que ela pode adotar nessas normas para alcançá-los.

Paralelamente, foi descrita a base legal que respalda e orienta a atuação da ANA e das ERIs em cada um dos temas das Normas de Referência editadas. Um dos requisitos da boa regulação é que ela esteja respaldada em um claro mandato legislativo que estabelece os objetivos e critérios mínimos para sua ação, legitimando-a. Assim, foi realizado um breve compêndio dos principais dispositivos que se aplicam à ação regulatória sobre os respectivos temas. Assim como os quesitos técnicos, os fundamentos legais são um importante norteador da avaliação da qualidade da regulação.

A terceira etapa centrou-se na avaliação do processo de construção das Normas de Referência pela ANA. Foi descrito o processo de controle social por meio da adoção de instrumentos de participação pública, tais como consultas e audiências públicas. Também foram examinados os documentos técnicos que fundamentaram cada NR, com destaque para a Avaliação de Impacto Regulatório (“AIR”), que analisa os impactos econômicos, sociais e ambientais de diferentes alternativas normativas. Essa etapa teve como referência o Decreto Federal nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório na Administração Pública federal e dispõe sobre a realização de

consultas públicas nos processos de edição de atos normativos. Também foram discutidos materiais complementares às Normas de Referência publicados pela ANA, tais como os manuais orientativos, identificando-se seus objetivos e sua contribuição para o processo de harmonização regulatória.

Na etapa seguinte, o estudo voltou-se à análise da própria Norma de Referência publicada pela ANA, especialmente no que diz respeito à qualidade normativa, utilizando-se dois critérios: alinhamento à política nacional de saneamento básico e articulação entre objetivos e estratégias empregadas pela Norma de Referência. Em relação ao alinhamento à política nacional, foram identificados os princípios e diretrizes, conforme artigos 2º e 48 da Lei Federal 11.445/2007, que apresentavam relação direta com o tema, log, que deveriam ser observados na edição dos normativos pela ANA e pelas ERIs. Teve-se em conta, nessa etapa, a importância da fundamentação dos atos regulatórios pela legislação nacional no sentido de legitimá-los e garantir coerência regulatória.

Além disso, na análise de cada Norma de Referência buscou-se identificar os objetivos almejados e as estratégias regulatórias adotadas pela ANA com a edição da Norma de Referência. Assim, é possível comparar o conteúdo do ato normativo da ANA com as boas práticas regulatórias, identificando seus pontos fortes e eventuais lacunas ou oportunidades de aprimoramento. Essa análise ainda permite identificar estratégias e instrumentos que podem ser adotados pelas ERIs no âmbito da regulação infranacional.

A quinta etapa metodológica refere-se à avaliação da adesão das ERIs às NRs, por meio da conversão dos critérios de adesão previstos pelas NRs em perguntas dicotômicas (sim/não), facilitando a análise objetiva. A partir dessas questões, foram elaborados checklists específicos para cada NR, distinguindo requisitos obrigatórios das flexibilidades regulatórias permitidas. Os checklists são então aplicados sobre os normativos das ERIs mapeados na fase inicial da pesquisa.

Para obter as respostas aos checklists, partiu-se da análise específica de cada uma das perguntas formuladas face a cada um dos atos normativos das ERIs cuja classificação realizada na Fase 1 do Projeto corresponde ao tema do checklist. O objetivo da análise foi verificar se os atos normativos da respectiva ERI continham dispositivos que contemplassem cada uma das perguntas. Quando identificado dispositivo normativo que respondesse de forma objetiva e adequada à questão, a resposta registrada no checklist foi “Sim”. Na ausência de qualquer previsão normativa correlata, a resposta foi “Não”.

Diante dessa abordagem, é fundamental explicitar algumas limitações metodológicas relevantes que devem ser consideradas na interpretação dos resultados obtidos quanto à adesão das ERIs às Normas de Referência:

- **Escopo da análise normativa:** A avaliação concentrou-se exclusivamente nos atos normativos formalmente editados pelas ERIs. Não foram objeto de análise outros instrumentos complementares, tais como contratos, termos de cooperação, planos de ação, políticas públicas ou manuais operacionais.
- **Desconsideração de práticas institucionais:** A análise não abrangeu a verificação da implementação prática das normas pelas ERIs. Assim, a indicação de resposta “Sim” a uma determinada pergunta não implica, necessariamente, que a conduta prevista na norma seja de fato adotada na rotina institucional da entidade. De igual modo, a indicação de resposta “Não” não implica, necessariamente, que o comando da norma seja descumprido na prática, muito embora a falta de respaldo normativo seja um indicativo relevante.
- **Limitação binária das respostas:** Considerando que o checklist se baseia em respostas fechadas do tipo “Sim” ou “Não”, o instrumento não permite mensurar o grau de aderência ou de maturidade normativa das ERIs em relação às temáticas avaliadas. Em outras palavras,

não é possível, a partir dessa metodologia, aferir a profundidade, a abrangência ou a adequação contextual dos dispositivos normativos frente à realidade específica de cada ERI.

- **Ausência de avaliação do processo normativo:** A metodologia adotada não considerou a análise do processo de elaboração das normas pelas ERIs — como, por exemplo, a existência de mecanismos de consulta pública, estudos técnicos de suporte, pareceres jurídicos ou aprovação pelas instâncias deliberativas competentes. O checklist, portanto, reflete apenas o resultado formal da normatização, sem capturar a qualidade procedural de sua construção.

Por fim, os resultados dessa aplicação foram sistematizados em uma base de dados, em formato de planilha. A análise foi realizada sob diferentes perspectivas: por ERI, por tema/subtema e por localização geográfica (município, unidade federativa e região). A adesão às NRs foi quantificada e espacializada, permitindo identificar padrões e disparidades regionais.

Essa abordagem metodológica permite não apenas monitorar a implementação das NRs pelas ERIs, mas também identificar obstáculos e oportunidades para a melhoria da regulação infranacional, contribuindo para a construção de um ambiente regulatório mais uniforme, eficiente e alinhado aos objetivos da universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil.

4.2. Norma de Referência nº 3/2023 – Metodologia de Indenização de Ativos

4.2.1. Introdução

A Norma de Referência nº 3, aprovada pela Diretoria da ANA através da Resolução nº 161, de 3 de agosto de 2023 (a “Norma de Referência nº 3/2024” ou a “NR nº 3/2024”) estabelece os princípios, diretrizes e metodologias a serem observados pelas entidades reguladoras infranacionais nos processos de indenização de ativos vinculados aos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A norma tem como objetivo conferir segurança jurídica e garantir a previsibilidade nos casos em que a extinção de contratos — por término de prazo, caducidade, encampação ou outras formas legais — enseje o direito à indenização por parte do prestador de serviços pelos investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

A NR nº 3/2023 apresenta um modelo de regulamentação, com diretrizes e procedimentos metodológicos sobre um dos pontos sensíveis dos contratos de delegação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário: a definição do valor a ser indenizado ao final de sua vigência, mitigando disputas judiciais e incertezas que poderiam comprometer a atratividade de novos investimentos. Além disso, ao disciplinar as metodologias de valoração dos ativos, a norma contribui para a consolidação de um ambiente regulatório mais estável, técnico e confiável. Com isso, promove a proteção dos direitos do poder concedente, dos prestadores e dos usuários, buscando assegurar a continuidade e qualidade dos serviços prestados. Trata-se, portanto, de um marco regulatório essencial para viabilizar a expansão do acesso ao saneamento, dentro das metas de universalização previstas para o setor.

Na Etapa 1 desse projeto, foram levantados e classificados diversos normativos das ERIs, identificando-se 6 normas que abordavam o tema da indenização de ativos editadas por 5 ERIs, o que indica a carência de normatização do assunto no setor.

4.2.2. Base Legal

A NR 3 está embasada na legislação nacional sobre o regime de concessões de serviços públicos e na legislação aplicável ao saneamento básico.



A Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (“Lei de Concessões e Permissões”) disciplina os regimes de concessão e permissão de serviços públicos, abordando a indenização ao concessionário em caso de extinção do contrato. O artigo 36 dessa lei é específico sobre a indenização ao concessionário, determinando que o valor a ser pago deve corresponder às “*parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, e que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido*”. Assim, observa-se a existência de requisitos legais amplos para a indenização dos ativos tais como a reversibilidade, a essencialidade e a não amortização no prazo da concessão.

A Lei nº 8.987/1995 também traz nos artigos 37 e 38 as regras básicas sobre, respectivamente, a encampação e a declaração de caducidade da concessão, incluindo a necessidade de indenização em ambos os casos²⁴. No caso da caducidade, além dos critérios previstos no artigo 36, a Lei prevê que o valor da indenização poderá ser calculado no decurso do processo de declaração de caducidade e deve ser descontado desse montante o valor das multas contratuais e dos danos causados pelo concessionário.

Voltando-nos especificamente à legislação setorial aplicável aos serviços de saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, dispõe, em seu artigo 42, sobre os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores desses serviços²⁵. O referido artigo estabelece que esses valores constituem créditos dos prestadores perante o titular que devem ser recuperados mediante a exploração dos serviços, em geral, por meio das tarifas, cujos valores amortizados, depreciação e respectivos saldos devem ser auditados e certificados anualmente pela entidade reguladora (§ 2º). O § 1º do artigo 42 esclarece que investimentos não onerosos, como os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias, não geram tais créditos. Por fim, dispõe o §5º do mesmo artigo que a indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados é condição para a transferência dos serviços de um prestador para outro.

A normatização e inclusão de cláusulas contratuais a respeito da indenização de ativos em casos de extinção dos contratos é um importante elemento para o atendimento à diretriz da Política Nacional

²⁴ Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

[...]§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior, será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

²⁵ Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento.



de Saneamento Básico de promoção à segurança jurídica, expressa no inciso XIV, do artigo 48, da Lei 11.445/2007²⁶.

Destaca-se ainda que o artigo 10-A da Lei Federal 11.445/2007, dispõe que a metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção contratual é cláusula essencial dos contratos de prestação dos serviços.

A competência para a ANA instituir normas de referência sobre a indenização de ativos é estabelecida pelo inciso VII, § 1º, Art. 4º-A, da Lei Federal nº 9.984/2000, cuja redação foi incluída pelo NMLSB, nos seguintes termos:

"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:

(...)

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados."

Nos termos acima, portanto, caberá à ANA editar NR que trate da metodologia de cálculo das indenizações devidas ao prestador pelos investimentos realizados e não amortizados ou depreciados na prestação dos Serviços.

4.2.3. Boas Práticas Regulatórias

A previsão de indenização dos ativos não amortizados ou depreciados no encerramento dos contratos de delegação de serviços públicos de infraestrutura, como os contratos de concessão ou de programa dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, é essencial para a continuidade dos investimentos necessários para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços. Se a empresa ao qual foi delegado o serviço não tiver segurança de que os investimentos realizados serão recuperados na eventualidade do encerramento do contrato, ela interromperá os aportes para evitar perdas econômicas.

Para fins de regulamentação da indenização de ativos, é importante distinguir os procedimentos e metodologias entre o modelo de regulação discricionária e o modelo de regulação contratual. A regulação discricionária é aquela em que a entidade reguladora define, com base na legislação vigente, as regras, metodologias e procedimentos sobre diversos aspectos relevantes para a prestação dos serviços, que podem ser de natureza operacional, econômica, ou outro tipo. Nesse modelo, o regulador possui maior margem de atuação e pode alterar periodicamente as diretrizes regulatórias, promovendo ajustes conforme a evolução do serviço ou do ambiente institucional. Já a regulação contratual baseia-se em regras previamente estipuladas no contrato de delegação dos serviços, sendo o papel da entidade reguladora restrito à fiscalização do cumprimento dessas cláusulas, com atuação limitada a eventuais omissões ou ambiguidades contratuais.

²⁶ "Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)

XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados".

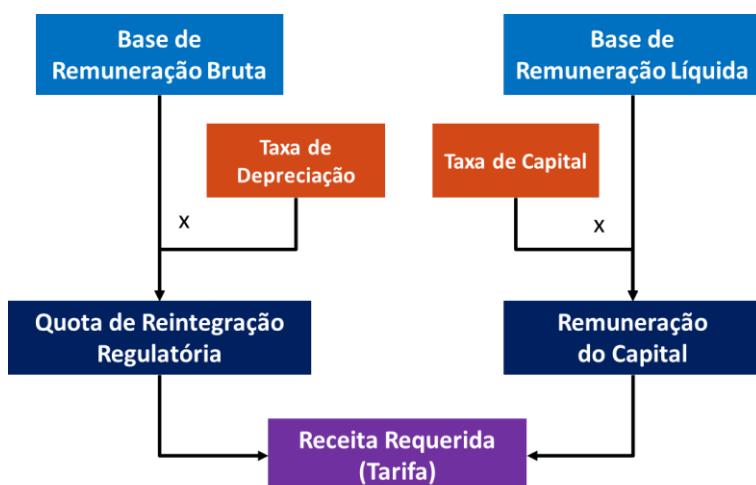
Os Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário que são delegados a empresas por meio de contratos, tipicamente remuneram o prestador pela operação dos serviços por meio das tarifas. As tarifas devem ser estabelecidas de forma a garantir a recuperação dos custos em regime de eficiência, além da remuneração justa dos investimentos realizados. Portanto, os investimentos realizados pelo prestador devem ser recuperados e remunerados durante a vigência contratual.

No modelo de regulação discricionária, trabalha-se com o conceito de Base de Remuneração Regulatória (BRR) que corresponde ao conjunto dos ativos necessários para a prestação do serviço regulado. A BRR é a base para o cálculo do custo de capital e, consequentemente, uma das principais componentes da Receita Requerida do prestador²⁷. Sua correta definição propicia o cálculo dos recursos necessários para a sustentabilidade dos Serviços e a definição de uma tarifa adequada.

Nas revisões tarifárias periódicas, em que são redefinidas as tarifas no modelo de regulação discricionária, a remuneração do capital deve levar em consideração as duas parcelas que compõe um investimento: o principal, ou valor de capital investido, e os juros, ou custo de oportunidade. Assim, surgem os conceitos de Base de Remuneração Bruta (“BRRB”) e Base de Remuneração Regulatória Líquida (“BRL”).

Por um lado, a Base de Remuneração Bruta é utilizada para obter o valor da quota de reintegração regulatória. Isto é, a depreciação e a amortização dos investimentos realizados pela concessionária, visando recompor os ativos utilizados para prestar serviço ao longo de sua vida útil. O custo de oportunidade é reintegrado através da Remuneração do capital, que é obtida a partir da Base Líquida multiplicada pela Taxa de Custo de Capital aprovada. A Figura 1 resume essa metodologia:

Figura 1 - Exemplo do fluxograma da Base de Remuneração Regulatória Bruta e Líquida



Fonte: elaboração própria

A composição da BRRB leva em consideração os ativos existentes no início do período tarifário, deduzindo:

- Os ativos não onerosos, isto é:
 - Provenientes de recursos recebidos do poder público;
 - Os relativos a doações; e

²⁷ A Receita Requerida representa a receita que o prestador necessita receber por meio das tarifas ou outras fontes para recuperar os custos operacionais em regime de eficiência e ser remunerado pelos investimentos realizados de forma prudente. Mais informações sobre esse conceito podem ser encontradas na 4.5 sobre a Norma de Referência nº 6/2024 que trata do modelo de regulação tarifária



- Os resultantes de investimentos feitos com a participação financeira do usuário.
- b. Os ativos totalmente depreciados.
- c. Os ativos que, apesar de estar relacionados com as atividades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, não ficam operativos (por ruptura, desafetação, etc.).

A BRRL, por sua vez, é obtida, resumidamente, pela subtração da BRRB das depreciações acumuladas dos ativos onerosos, não totalmente depreciados e vinculados à prestação do serviço.

Observa-se que no modelo discricionário, a tarifa é calculada para recuperar o valor dos investimentos realizados por meio da quota de reintegração regulatória, a qual considera a vida útil dos ativos e não o prazo contratual. A cada revisão tarifária é apurada a BRRL que representa o valor atualizado e não depreciado dos ativos onerosos, ou seja, o valor investido ainda não recuperado por meio das tarifas. O modelo busca remunerar adequadamente o prestador pelos investimentos realizados e incentivá-lo a continuar a investir para expandir e melhorar a qualidade do serviço. No entanto, caso não haja garantia da indenização dos ativos não amortizados ou depreciados ao final do contrato, ele não irá investir, ao menos nos anos finais da vigência, uma vez que não poderá recuperar o montante não amortizado por meio das tarifas.

Ressalva-se que nem todo ativo oneroso não amortizado deve ser objeto de indenização na extinção do contrato. Parte da BRR é formada por ativos que podem ser aproveitados para outros negócios que não o da prestação dos serviços objeto do contrato como, por exemplo, móveis e veículos. Por isso, um importante conceito da indenização de ativos é a definição dos bens reversíveis, os quais são objeto de indenização na extinção dos contratos, normalmente caracterizados como os bens vinculados à operação dos serviços e imprescindíveis à sua continuidade.

No modelo de regulação contratual típico, prevê-se que todo o investimento realizado ao longo da vigência do contrato será recuperado dentro desse período, de forma que na extinção do contrato não há, em regra, ativo não amortizado a ser indenizado. Nesse modelo, o custo de capital da concessão ao longo de todo o período de vigência do contrato deve ser estabelecido no momento da concorrência pelo contrato e estar incorporado nas tarifas que vigorão durante a concessão. Isso inclui o custo da recuperação integral dos investimentos que devem ser realizados ao longo do prazo total do contrato.

No entanto, seja no modelo de regulação discricionária ou no contratual, pode ocorrer a necessidade de indenizar ativos em casos de extinção antecipada da concessão. De acordo com a Lei Federal nº 8.987/1995, o encerramento antecipado das concessões pode ocorrer por encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da empresa. Nesses casos, pode haver a reminiscência de ativos não amortizados quando da extinção contratual. Embora se trate de casos excepcionais de extinção contratual, é importante a definição de regras para a indenização dos ativos nesses casos para que haja previsibilidade e para garantir a segurança jurídica das concessões, o que colabora para a continuidade dos investimentos pelos prestadores de serviços independentemente de mudança de cenários econômicos, políticos e operacionais. Portanto, os normativos regulatórios ou os contratos devem prever a indenização de ativos não amortizados nesses casos, além de outros valores a serem indenizados ou descontados em casos específicos de encerramento antecipado, como multas ou resarcimentos.

Nos casos de extinção antecipada dos contratos, pode ser necessária a avaliação de outros valores a serem pagos ou recebidos pelo titular, a depender do caso, que deverão ser adicionados ou descontados da indenização dos ativos. A caducidade ocorre quando o titular do serviço encerra o contrato devido a inadimplência da concessionária com suas obrigações contratuais, sejam elas de caráter econômico, operacional ou legal. Normalmente, a caducidade é acompanhada de sanções à concessionária pelas infrações ao contrato, as quais devem ser descontadas dos valores a serem indenizados.

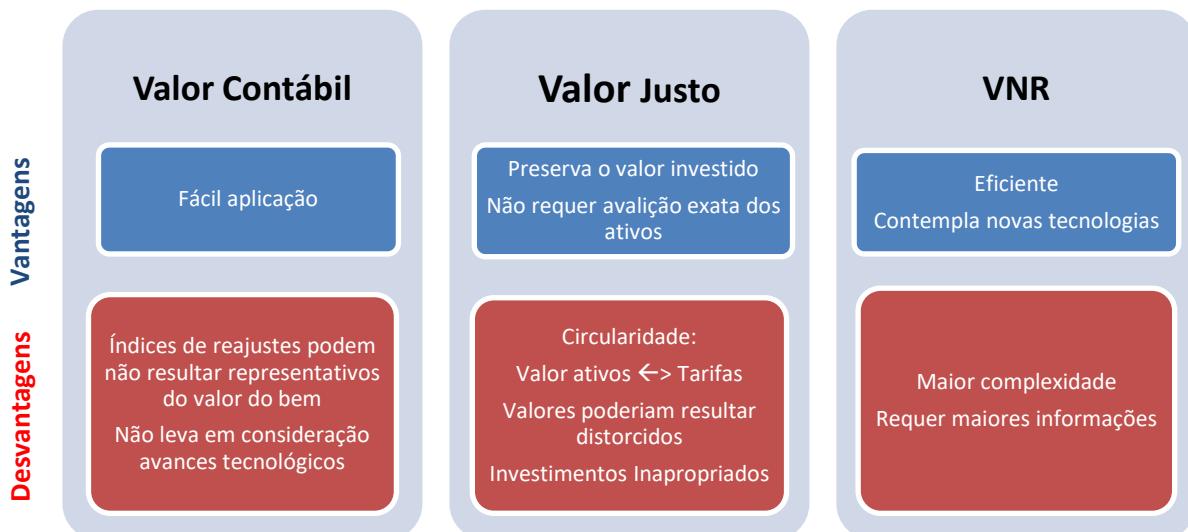
Já no caso de encampação, há a retomada do serviço pelo titular por motivo de interesse público, portanto não ocorre devido a infrações cometidas pelo prestador de serviço. Ao contrário, a encampação pode ensejar prejuízos ao contratado em vista do encerramento antecipado do contrato, tais como eventuais perdas decorrentes da rescisão de contratos com terceiros, custos de desmobilização, entre outros. Por isso, normalmente, à indenização dos ativos, é somada outra parcela de indenização pelos prejuízos arcados pela contratada quando da encampação.

Assim, independentemente do modelo de regulação é importante que a regulação estabeleça os critérios para a indenização de ativos. Quanto à metodologia de apuração do valor do ativo indenizável, distinguem-se uma série de enfoques metodológicos associados à avaliação dos ativos:

- Valor contábil: corresponde àquele que se baseia em informação contábil das empresas para determinar o valor dos ativos envolvidos no negócio;
- Valor econômico ou valor justo: o valor de um ativo é igual ao valor presente dos fluxos de caixa que permite gerar sua utilização na melhor alternativa, dada sua vida útil econômica;
- Valor Novo de Reposição (“VNR”): neste caso o valor dos ativos é estimado a partir do valor atual de aquisição ou construção de um conjunto de ativos iguais ou de capacidade similar aos existentes. Nesse caso, deverá ser avaliada a consideração dos avanços tecnológicos, ou seja, ativos de características diferentes (nova tecnologia ou novos materiais, etc.) podem prestar um serviço de qualidade e performance equivalente aos ativos em serviço.

A Figura 2 resume as principais vantagens e desvantagens de cada uma delas.

Figura 2 - Resumo das vantagens e desvantagens das metodologias de avaliação de ativos

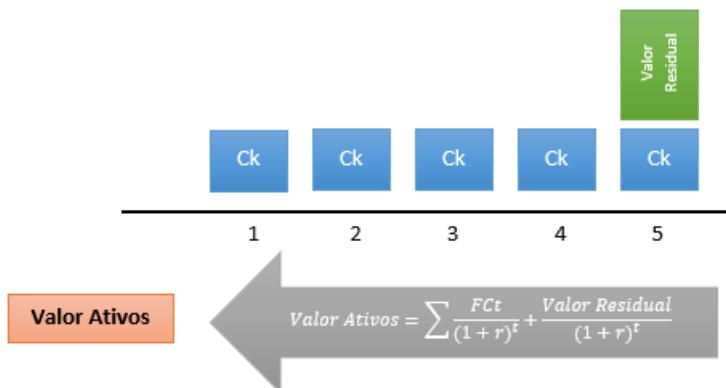


Fonte: elaboração própria

No caso de serviços públicos regulados, a utilização do valor contábil, apesar de sua fácil aplicação em comparação aos métodos restantes, pode introduzir distorções em relação aos incentivos à eficiência produtiva das tarifas. Isso porque, ao considerar e valorizar os bens da contabilidade, não são incorporados os efeitos do avanço tecnológico em aqueles ativos que na atualidade disponham de uma melhor alternativa. Em países como o Brasil, onde as informações contábeis das empresas não incorporam ajustes por inflação, o enfoque do valor contábil não representará o valor atual dos bens. Como solução a esta problemática, algumas agências regulatórias consideram a evolução de alguns índices de preços para ajustar os valores da contabilidade, no modelo conhecido como Custo Histórico Corrigido (“CHC”). Embora esta alternativa aprimore o enfoque original, não necessariamente o índice escolhido refletirá a verdadeira evolução do preço de cada bem.

Por sua vez, o valor econômico de um ativo é uma metodologia que utiliza o fluxo de caixa para determinar o valor dos ativos da concessionária. Em outras palavras, são considerados os montantes investidos pelos acionistas, projetados no fluxo de caixa de longo prazo (geralmente, do prazo da concessão do serviço) e ajusta-se o fluxo até que a taxa interna de retorno (“TIR”) iguale à taxa de custo de capital do negócio, conforme ilustrado pela Figura 3.

Figura 3 - Valor Econômico de Ativos



Fonte: elaboração própria

Para poder construir esse fluxo, se requer como insumo básico conhecer os rendimentos gerados pelo uso dos ativos e, portanto, as tarifas decorrentes da atividade econômica em que se utilizam. Isto gera dois tipos de problemas; o mais importante é a dificuldade de fixar uma tarifa “justa” para os serviços regulados, de maneira que não é possível determinar *ex-ante* o valor econômico dos ativos envolvidos, devido à inexistência de uma “tarifa de mercado” para os serviços em que estão envolvidos. Em segundo lugar, mesmo que fossem utilizadas as tarifas existentes para determinar o valor destes ativos, os valores resultantes poderiam ser distorcidos na medida em que a nova tarifa mude ou que a tarifa atual não reflita o valor econômico de ditos ativos.

O enfoque do VNR, por sua vez, supera as limitações de eficiência do método do valor contábil. Efetivamente, o desenho de ativos equivalentes se realiza considerando explicitamente os serviços que se provêm e os níveis de volume atendidos, contemplando as novas tecnologias. Do mesmo modo, para seu custeio se supõem técnicas de construção e insumos modernos, a preços vigentes. Um problema do VNR é sua complexidade e o fato de requerer maior quantidade de informações para uma correta avaliação.

Do ponto de vista internacional, diversos países que possuem setores de infraestrutura regulados há mais tempo, como Reino Unido, Austrália e Chile, adotam mecanismos consolidados de indenização baseados em metodologias transparentes e previamente pactuadas. Um ponto comum nas melhores práticas internacionais é a clareza na distinção entre bens reversíveis e não reversíveis, bem como a adoção de critérios objetivos para a valoração dos ativos, com forte apoio em auditorias independentes e em registros contábeis confiáveis. A utilização do *Regulatory Asset Base*, por exemplo, como acontece no modelo britânico, é um método reconhecido de cálculo que dá previsibilidade ao valor dos ativos a serem indenizados, pois define com antecedência os investimentos aceitos para remuneração e indenização. Outra prática importante é a periodicidade na atualização dos valores de ativos, evitando que a apuração ocorra apenas no fim do contrato, o que aumenta significativamente o risco regulatório. Esses sistemas também costumam incluir regras específicas para eventos extraordinários de extinção contratual, como caducidade, encampação ou rescisão amigável, definindo consequências financeiras claras e simétricas.



No âmbito nacional, outro caso emblemático que deve ser considerado como aprendizado relevante é o da concessão da BR-040, analisado pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”). Nesse caso, discutiu-se a rescisão do contrato de concessão da rodovia por iniciativa da concessionária, com a consequente obrigação de indenização dos investimentos realizados e ainda não amortizados. O TCU apontou que, mesmo em situações de reequilíbrio econômico-financeiro, os valores de indenização devem respeitar os limites contratuais e legais, exigindo do Poder Concedente e dos órgãos reguladores a adoção de critérios previamente estabelecidos e tecnicamente justificáveis. O Acórdão do TCU reforça que a ausência de clareza quanto às regras de indenização pode resultar em disputas judiciais prolongadas, aumento de custos para a administração pública e desincentivo à participação de investidores nos setores regulados. O tribunal destacou, ainda, a importância de se considerar o valor presente dos fluxos futuros de caixa em substituição ao simples custo histórico dos ativos, especialmente em casos de rescisão antecipada.

Dessas experiências, é possível extrair elementos fundamentais que não podem faltar às normas de metodologia de indenização de ativos. Primeiramente, a norma deve assegurar máxima transparência quanto aos critérios de valoração dos ativos, incluindo metodologias claras para o Custo Histórico Corrigido, o Valor Novo de Reposição e o Valor Justo.

Em segundo lugar, a norma deve prever, expressamente, a exigência de documentação robusta, com registros contábeis auditados e testados por verificações independentes – prática comum nas jurisdições internacionais.

Em terceiro lugar, é essencial que se trate de forma específica os diferentes tipos de extinção contratual, incluindo a caducidade e a encampação, que envolvem riscos e motivações distintas e, portanto, exigem abordagens indenizatórias diferenciadas.

Ademais, é imprescindível estabelecer procedimentos claros para o inventário e identificação dos bens reversíveis, em especial nos casos de ativos compartilhados entre municípios, respeitando o princípio da titularidade individualizada previsto na Lei Federal nº 14.026/2020.

Por fim, a norma deve incorporar uma lógica regulatória moderna, que reconheça o valor econômico do ativo – e não apenas seu custo histórico – nos casos em que o contrato tenha base remuneratória fundamentada em fluxo de caixa projetado, como ocorre nos contratos licitados por leilão. O Quadro 2 apresenta os principais objetivos a serem perseguidos na normatização de metodologia de indenização de ativos, bem como as principais estratégias e critérios/instrumentos adotados para alcançá-los.

Quadro 2 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de metodologia de indenização de ativos

Objetivo	Estratégia	Critério ou Instrumento
Abrangência da Indenização	Bens Indenizáveis	Bens Reversíveis
		Bens Onerosos
	Extinção no Advento Contratual	Amortização integral no prazo contratual
		Amortização pela vida útil ou regulatória dos ativos
	Extinção Antecipada do Contrato	Encampação
		Caducidade
		Rescisão
		Anulação
Valor da Indenização	Metodologia	Custo Histórico Corrigido
		Valor Novo de Reposição
		Valor Justo
	Informações	Contabilidade
		Inventário e Laudo de Ativos
		Banco de Preços
		Critérios de Rateio
		Projeções
Procedimentos	Admissibilidade	Responsabilidade
		Requisitos
		Prazos
	Auditoria e Disponibilização de Informações	Responsabilidade
		Requisitos
		Prazos
	Reversão dos Ativos	Responsabilidade
		Requisitos
		Prazos

Fonte: elaboração própria

A articulação desses elementos, ancorada nas melhores práticas internacionais e na experiência nacional consolidada fornece uma referência sobre o que deve estar presente na Norma de Referência nº 3/2023 para que ela cumpra plenamente sua função regulatória, garantindo segurança jurídica e incentivo ao investimento em um setor essencial como o saneamento básico.

4.2.4. Processo de Construção da Norma de Referência

A construção da Norma de Referência sobre metodologia de indenização de ativos não amortizados ou depreciados em contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil seguiu um processo regulatório estruturado e participativo conduzido pela ANA. O processo participativo seguiu uma metodologia estruturada em diversas etapas, com o objetivo de garantir transparência, participação social e robustez técnica na formulação da norma.

O primeiro passo foi a realização da Tomada de Subsídios nº 001/2021, entre setembro e outubro de 2021. Essa fase inicial visou colher contribuições preliminares da sociedade civil sobre o tema regulatório em questão. Ao todo, foram recebidas 145 contribuições provenientes de 17 instituições diferentes. As sugestões recebidas ampliaram significativamente o escopo da norma, incluindo temas como extinção antecipada de contratos por encampação e caducidade, os ritos do processo de indenização e as formas de pagamento, além da consideração das particularidades de contratos licitados e não licitados, bem como das metodologias para a formação da base de ativos regulatória para fins tarifários.



Com base nas contribuições recebidas e nos estudos técnicos realizados, a ANA elaborou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (“RAIR”), em conformidade com as diretrizes do Decreto Federal nº 10.411/2020. Esse relatório teve como finalidade avaliar as alternativas regulatórias possíveis e justificar a escolha da proposta normativa mais adequada, com base em seus impactos técnicos, econômicos e sociais.

Por meio do RAIR, a ANA identificou como problema regulatório central a ausência de regras claras e procedimentos definidos para a escolha de metodologias de avaliação de ativos não amortizados em processos de indenização. Essa indefinição atinge tanto contratos existentes quanto novos, resultando em incerteza jurídica, aumento de litígios e atrasos nos pagamentos de indenizações, o que, por sua vez, dificulta a atração de investimentos privados.

Diante desse cenário, a ANA estabeleceu como objetivos principais da Norma de Referência a definição de regras e procedimentos para a escolha de metodologias de indenização de ativos, a promoção da uniformização regulatória entre as ERIs, o fortalecimento da segurança jurídica e da previsibilidade nos processos regulatórios, e o estímulo à entrada de investimentos privados no setor.

A alternativa regulatória adotada consistiu na edição de um ato normativo que orientasse as ERIs na escolha da metodologia mais adequada para a indenização de ativos reversíveis não amortizados. A norma define critérios e procedimentos organizados por meio de uma árvore de decisão, com o objetivo de padronizar a linguagem técnica e reduzir as assimetrias de informação. Três metodologias principais foram consideradas para esse fim: o Custo Histórico Contábil, o Valor Novo de Reposição e o Valor Justo, a serem detalhados em uma instrução normativa vinculada à NR.

O RAIR previu uma estratégia de implementação da norma considerando quatro desafios para os agentes envolvidos: conhecimento da norma, levantamento dos direitos à indenização, análise e aplicação da metodologia escolhida, e elaboração de um cronograma de execução.

A terceira etapa do processo de construção da NR foi a Consulta Pública nº 008/2022, aprovada pela Diretoria Colegiada da ANA e disponibilizada entre novembro de 2022 e janeiro de 2023. O objetivo foi aperfeiçoar a proposta normativa, permitindo que a sociedade apresentasse críticas e sugestões por meio de formulário eletrônico. Simultaneamente, foi realizada a Audiência Pública nº 01/2022, em 12 de dezembro de 2022, transmitida pelo canal da ANA no YouTube. Durante a audiência, sete participantes se inscreveram e quatro apresentaram manifestações orais. No total, a Consulta Pública recebeu 337 contribuições de 23 instituições distintas. As contribuições abrangeram aspectos diversos, como o alcance da norma a contratos anteriores à sua vigência, aperfeiçoamento de conceitos (como ativo, investimento, bens comuns e reversíveis, e índice de aproveitamento), a necessidade de maior clareza quanto às responsabilidades e prazos, a inclusão de investimentos em curso e o detalhamento metodológico sobre documentação, testes de recuperabilidade, uso de bancos de preços e consideração de lucros cessantes.

Após a conclusão da consulta, a ANA publicou o Relatório de Análise de Contribuições (“RAC”), contendo o julgamento técnico das propostas recebidas. Das 337 contribuições, 37 foram integralmente acatadas, 108 parcialmente acatadas, 151 não acatadas e 40 classificadas como “não aplicáveis”. Esta última categoria se referia, principalmente, a sugestões relativas aos anexos da minuta de norma, que foram retirados do texto final e redirecionados para futura regulamentação por meio de Instrução Normativa. Essa decisão visou conferir maior flexibilidade e agilidade à atualização dos procedimentos técnicos, evitando instabilidade regulatória em aspectos metodológicos.

Com base nesse processo, a versão final da norma, já sem os anexos, foi submetida à deliberação da Diretoria Colegiada da ANA e aprovada em 2 de agosto de 2023, por meio da Resolução ANA nº 161.

Por fim, conforme previsto no processo regulatório, a ANA publicou a Instrução Normativa nº 1, de 22 de maio de 2024, com o objetivo de detalhar os procedimentos necessários à aplicação das



metodologias previstas na NR nº 3/2023. A elaboração da Instrução Normativa contemplou as contribuições recebidas na consulta pública referentes aos anexos da minuta original da norma. Ela estabelece as metodologias para a realização de inventários e os cálculos do CHC, VNR e Valor Justo, fornecendo subsídios para a implementação técnica da norma pelas ERIs e prestadores de serviços de saneamento.

4.2.5. Avaliação da Norma de Referência nº 3/2023

A Norma de Referência nº 3/2023 da ANA busca definir regras e procedimentos claros para a seleção de metodologias de indenização de ativos, incluindo a definição dos bens reversíveis passíveis de indenização, a especificação de metodologias para o cálculo das indenizações e a orientação quanto à escolha da metodologia de acordo com o evento contratual que enseja a necessidade de indenização. A norma busca atender à legislação existente, em especial as Leis Federais nº 8.987/1995, que estabelece o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, nº 11.445/2007 que define as diretrizes para o saneamento básico no Brasil, e nº 9.984/2000, que dispõe sobre o papel da ANA. A NR visa, em última instância, fomentar um ambiente de previsibilidade, transparência e segurança jurídica, e tornar o setor de saneamento básico mais atraente para investimentos privados.

4.2.5.1. Aderência aos Princípios, Diretrizes e Objetivos Legais

Ao observar os princípios estabelecidos no artigo 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 e as diretrizes da política nacional de saneamento básico estabelecidas no art. 48 da mesma Lei, é possível afirmar que a NR nº 3/2023 dialoga principalmente com quatro deles:

- transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (Art. 2º, IX);
- seleção competitiva do prestador dos serviços (Art. 2º, XV);
- uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas (Art. 48, III) e;
- promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados (Art. 48, XIV).

Em relação ao princípio da transparência e à diretriz da uniformização da regulação do setor, a Norma de Referência busca definir regras claras e de procedimentos para a seleção de metodologias de indenização de ativos, contribuindo para a uniformização das práticas regulatórias. Ela padroniza conceitos fundamentais, em especial os bens reversíveis e os passíveis de indenização²⁸ e as metodologias elegíveis²⁹, bem como estabelece processos para a indenização e reversão dos ativos³⁰, o que torna as decisões das ERIs que aderirem à NR mais previsíveis e garante aos principais interessados, ou seja, o prestador e o titular, a possibilidade de se manifestar e acompanhar o processo de indenização dos ativos.

A previsibilidade quanto à indenização dos ativos também favorece a seleção competitiva do prestador dos serviços, na medida em que confere segurança jurídica aos potenciais licitantes, assegurando que os investimentos realizados no curso da execução contratual serão devidamente recuperados em caso de extinção antecipada da delegação. Essa garantia atua como fator de atração de interessados, ampliando a concorrência e, consequentemente, promovendo melhores condições para a Administração Pública e para os usuários dos serviços.

²⁸ Capítulo II – Bens Reversíveis

²⁹ Capítulo IV – Metodologias de Indenização

³⁰ Capítulos IX – Dos Procedimentos e Capítulo X – Reversão dos Ativos



4.2.5.2. *Objetivos da Norma de Referência e Estratégias Adotadas*

O principal objetivo da edição Norma de Referência nº 3/2023 foi uniformizar regras e procedimentos para a seleção de metodologias de indenização de ativos e contribuir para um ambiente de previsibilidade, transparência, segurança jurídica e estabilidade regulatória. Para isso, a norma dispõe sobre os bens reversíveis elegíveis para a indenização, os critérios de indenização nos casos de sistemas integrados, as metodologias a serem adotadas para cálculo da indenização, o tratamento da indenização nos casos de advento do termo contratual ou de extinção antecipada do contrato, as informações necessárias para o cálculo da indenização e os procedimentos para cálculo da indenização e para a reversão dos ativos ao Poder Concedente.

Em relação à abrangência da indenização dos ativos, o Capítulo II da NR foca na definição e categorização dos bens reversíveis, inclusive elencando tipos de ativos que são reversíveis e outros que não são. Ela também dispõe, em seu Capítulo VII, sobre o tratamento dos valores recebidos a título de doação ou subvenção para investimentos em bens reversíveis, destacando que estes não devem ser indenizados.

Além disso, a NR aborda as regras e passos para a seleção da metodologia de cálculo de indenização nas diferentes hipóteses de extinção contratual. São abordadas as indenizações pelo advento do termo contratual³¹ ou pela extinção antecipada do contrato³², nos casos de encampação ou por caducidade. Assim, ela contempla tratamentos específicos definidos pela Lei das Concessões e Permissões tais casos. Ressalva-se que a NR não aborda os casos de rescisão e anulação de contratos que também se enquadram como extinção antecipada dos contratos. No entanto, as demais regras da norma podem ser utilizadas como referência nesses casos.

A NR nº 3/2023 se destaca pela sistematização técnica e metodológica ao contemplar três abordagens distintas de metodologias de valoração para fins indenizatórios — o Custo Histórico Corrigido (CHC), o Valor Novo de Reposição (VNR) e o Valor Justo. Essa multiplicidade metodológica permite maior aderência à realidade heterogênea dos contratos vigentes no país, considerando desde contratos licitados e regidos por obrigações econômicas-financeiras explícitas até contratos de programa. A chamada "árvore de decisão", apresentada de forma sintética no RAIR, cumpre o papel de orientar a escolha da metodologia mais adequada conforme a natureza do contrato, a existência ou não de registro contábil confiável, a definição prévia da base de ativos e a precificação ou não de investimentos futuros no leilão. A transparência nesse processo decisório fortalece a segurança jurídica e a previsibilidade regulatória.

A Instrução Normativa posteriormente editada com base na NR representa um avanço adicional, ao detalhar os procedimentos técnicos de cada metodologia, inclusive os requisitos para a realização do inventário dos bens reversíveis, elemento essencial para garantir fidedignidade na apuração do valor indenizável. A aplicação das metodologias de cálculo de indenização de ativos é uma tarefa complexa. Embora guarde relação com os procedimentos de avaliação da base de remuneração regulatória, conceito muito empregado na regulação econômico-financeira de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é provável que muitas ERIs enfrentem dificuldades para proceder com os cálculos de indenização.

A NR também contempla dispositivos que estabelecem as fontes e requisitos das informações necessárias para a apuração dos valores de indenização. O Art. 8º dispõe que é obrigatório que o prestador apresente o inventário de bens reversíveis atualizado à ERI, além das demonstrações financeiras auditadas, de laudos técnicos adicionais, se necessário, e dos demonstrativos financeiros desagregados por município e/ou contrato. Também há aspectos informacionais específicos para a

³¹ Capítulo V – Indenização pelo Advento do Término Contratual

³² Capítulo VI – Extinção Antecipada do Contrato

adoção das diferentes metodologias de indenização de ativos, como a exigência do teste de recuperabilidade dos bens reversíveis não amortizados, no caso de adoção da metodologia do CHC, ou a adoção de bancos de preços, no caso do VNR.

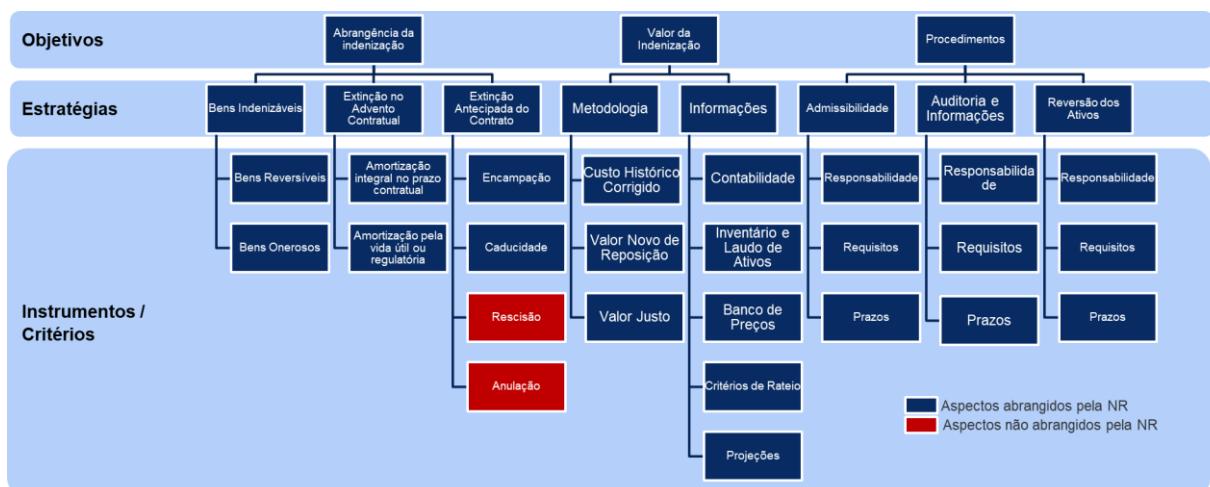
Além disso, a NR reforça a previsão do art. 42, § 2º, da Lei Federal 11.445/2007, de que a ERI deve auditar e certificar anualmente os investimentos realizados pelo prestador, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos. Adicionalmente, é previsto que o prestador deve manter registros contábeis dos valores e bens oriundos de fontes não onerosas para garantir que eles sejam devidamente excluídos do cálculo da indenização³³.

Destaca-se ainda a abordagem da NR sobre os ativos de sistemas integrados, ou seja, compartilhados entre diferentes municípios. Esse é um aspecto relevante para o cálculo da indenização de ativos, principalmente porque a titularidade dos serviços é municipal ou metropolitana, mas os sistemas de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário muitas vezes podem servir a múltiplas localidades. Por isso, a norma prevê que a indenização deve ser proporcional à cota-parte de uso ou benefício auferido por cada município e elenca possíveis critérios a serem adotados para o rateio da indenização entre os entes envolvidos. Esse tema, no entanto, tende a ser um desafio aos reguladores infracionais, uma vez que os diferentes critérios e as diferentes configurações dos sistemas integrados podem resultar em divergências quanto aos valores de indenização. Portanto, esse é um tema de atenção para a regulação que pode exigir material técnico suplementar para orientar as ERIs.

Em suma, a Norma de Referência nº 3/2023 da ANA representa um avanço expressivo no amadurecimento regulatório do setor de saneamento básico no Brasil. Ela demonstra aderência à legislação vigente, adota critérios técnicos coerentes e busca promover maior previsibilidade e segurança jurídica nos processos de extinção contratual.

A Figura 4 apresenta esquematicamente os objetivos e as estratégias esperadas de uma norma de metodologia de indenização de ativos, bem como alguns critérios ou instrumentos que podem compor as estratégias. Ela indica aqueles itens que estão ou não contemplados na NR nº 3/2023, permitindo uma avaliação global da norma da ANA.

Figura 4 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre metodologia de indenização e adoção pela Norma de Referência ANA nº 3/2023



Fonte: elaboração própria

³³"Art. 33. Até que seja publicada norma de referência sobre a contabilidade regulatória aplicada ao setor de saneamento básico, os valores e bens recebidos sem ônus pelo prestador de serviço, a título de doação, subvenção ou outras fontes não onerosas, deverão ser controlados separadamente em registros contábeis específicos que permitam a completa identificação dos recursos."

4.2.6. Adesão à Norma de Referência nº 3/2023 pelas ERIs

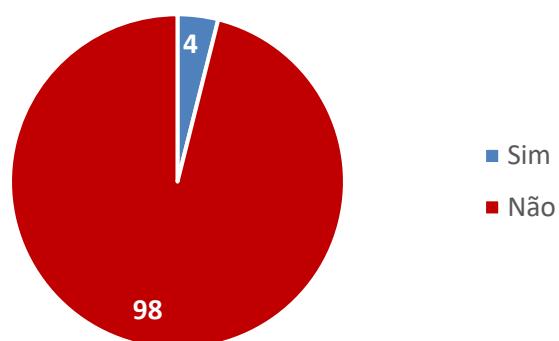
Como descrito na Seção 4.1. Metodologia de Análise, a avaliação da situação de adesão das ERIs à Norma de Referência nº 3/2023 foi realizada por meio da aplicação de um checklist sobre os normativos das ERIs que tratam do tema, identificados na Fase 1 do projeto. O checklist é encontrado no Anexo I desse relatório.

O levantamento de normativos das ERIs da primeira etapa do projeto identificou 6 normativos de 5 ERIs que tratavam sobre metodologia de indenização de ativos. Todos foram analisados para a verificação do grau de adesão à NR nº 3/2023.

O normativo da AGERGS³⁴ enquadrado na primeira fase do trabalho como do tipo metodologia de indenização de ativos, apresenta texto que se limita a “internalizar” as Normas de Referência da ANA publicadas até o momento da sua edição. Considerando que o normativo não possui dispositivos que especificam os critérios adotados sobre metodologia de indenização de ativos e considerando que a redação do normativo não possibilita uma discussão sobre a adequação das diretrizes da Norma de Referência para a realidade da prestação dos serviços no âmbito da regulação da AGERGS, ele foi desconsiderado da análise.

Portanto, o resultado foi um número muito restrito de normativos que endereçam o tema proposto pela NR nº 3/2023. Como se vê no Gráfico 1, foram identificadas apenas 4 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios de adesão à Norma de Referência da ANA sobre metodologia de indenização de ativos.

Gráfico 1 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência nº 3/2023



Fonte: elaboração própria

A Tabela 1 apresenta as 4 ERIs com normativos que cumprem com pelo menos um dos 39 critérios estabelecidos pela Norma de Referência nº 3/2023.

³⁴ Resolução nº 780/2025

Tabela 1 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência nº 3/2023 e número de critérios atendidos, total e por subtema da Norma de Referência

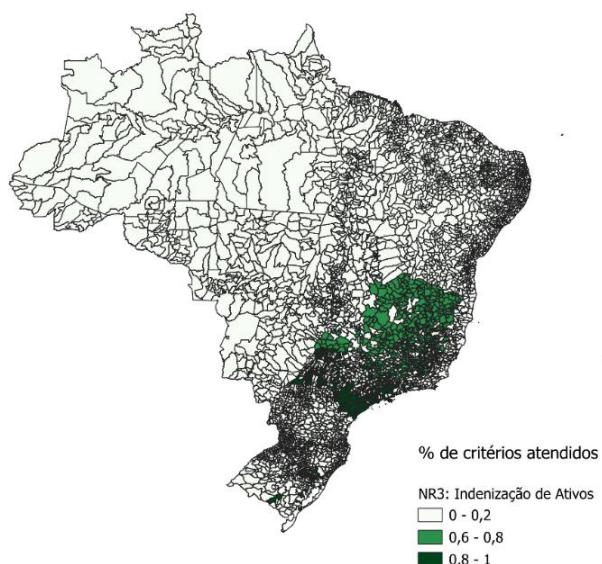
ERI	UF	Adesão a NR (39)	Caducidade (2)
AGESAN	RS	39	Extinção Antecipada (5)
AGER-Erechim	RS	39	Encampação (3)
ARSESP	SP	35	Advento do Contrato (6)
ARSAE	MG	26	Valor Justo (5)
			Valor Novo de Reposição (5)
			Custo Histórico Corrigido (4)
			Metodologia de Indenização (6)
			Definição (3)

Fonte: elaboração própria

Verifica-se que a AGESAN e a AGER-Erechim, ambas agências do Rio Grande do Sul, atendem a todos os critérios e podem ser consideradas integralmente aderentes à NR. A ARSESP de São Paulo possui normativo que atende à maior parte dos critérios estabelecidos pela ANA, deixando de cumprir apenas com alguns critérios sobre indenização de ativos em caso de advento do termo contratual e em caso de extinção antecipada. A ARSAE é a quarta ERI a ter normativo específico sobre o tema, atendendo a 26 dos 39 critérios. Esta agência não regulamentou os critérios em caso de adoção das metodologias de Valor Novo de Reposição ou de Valor Justo para apuração do valor da indenização de ativos, deixando lacunas significativas em relação ao proposto pela NR da ANA.

O Mapa 1 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência da ANA sobre metodologia de indenização de ativos entre os municípios brasileiros.

Mapa 1 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3/2023 por município



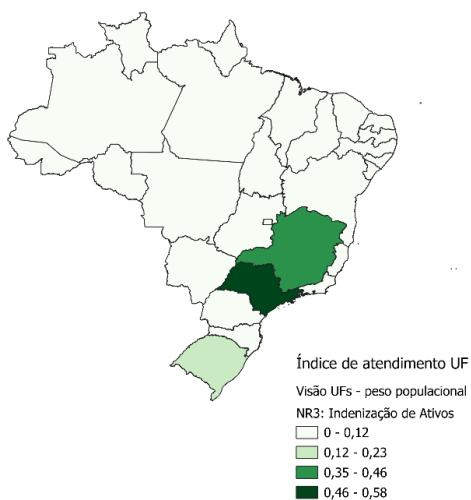
Fonte: elaboração própria

Observa-se que os estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo são os únicos com municípios com alto percentual de critérios atendidos (superior a 80%), enquanto Minas Gerais é o que apresenta maior abrangência territorial, embora com percentual de critérios atendidos inferior, inferior a 80%. Nenhuma outra unidade federativa possui normativo que regula o tema.

O Mapa 2 apresenta a distribuição da adesão à NR nº 3/2023 nas unidades federativas, enquanto o Mapa 3 apresenta nas regiões brasileiras. Esses mapas consideram tanto o grau de adesão dos normativos das ERIs quanto a proporção da população da unidade federativa ou da região abrangida por tais normas.

Apesar da AGESAN e AGER-Erechim serem as únicas ERIs com normatização 100% aderente à NR, elas regulam municípios com populações relativamente pequenas comparadas com a população do Rio Grande do Sul, de forma que representam menos de 25% da população do estado e menos de 10 % da população da região Sul. O estado de São Paulo é a unidade com melhor grau de adesão à NR sobre metodologia de indenização de investimento, uma vez que a ARSESP atua em muitos municípios do estado que atingem uma grande proporção da população estadual e sua norma possui alto grau de adesão. Minas Gerais é o outro estado que apresenta grau de adesão, considerando que a ARSAE atua em grande parte dos municípios do estado e sua norma atende a mais de 50% dos critérios da NR.

Mapa 2 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por UF



Fonte: elaboração própria

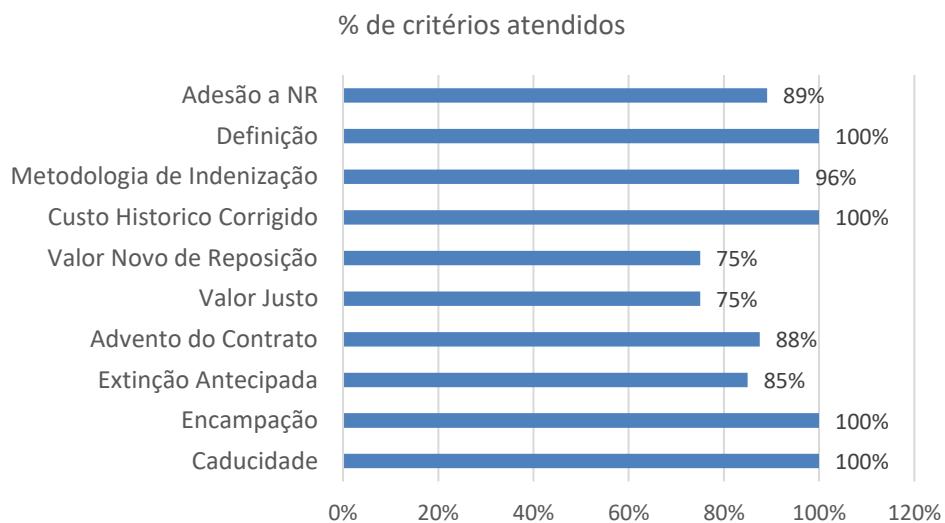
Mapa 3 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por Região



Fonte: elaboração própria

Dessa forma, quando analisados em termos regionais, o Sudeste apresenta o maior índice de adesão à NR 3, variando entre 20% e 40%. Ainda assim, esse percentual revela que mesmo na região com desempenho mais expressivo, há um longo caminho a ser percorrido para que a totalidade dos municípios esteja aderente à NR. Já no Sul, Apesar da adesão integral por duas ERIs, a população dos municípios regulados por elas, em conjunto, é de menos de 10% da população, o que leva a um índice regional muito baixo.

Gráfico 2 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos sobre metodologia de indenização de ativos, total e por subtema da Norma de Referência



Fonte: elaboração própria

O Gráfico 2 mostra que as 4 ERIs para as quais foram identificados normativos que tratam de metodologia de indenização de ativos, em média, atendem a 89% dos critérios para adesão à Norma de Referência nº 3/2023. As principais normas dessas 4 ERIs sobre o tema foram editadas e publicadas após a publicação da NR nº 3/2023 pela ANA. Portanto, chama atenção que duas delas não atendam plenamente aos critérios definidos pela Agência para a harmonização regulatória.

Entre os temas de que trata a NR, nota-se que os com mais baixa adesão são os critérios para a adoção das metodologias de Valor Novo de Reposição e Valor Justo, justamente porque a ARSAE não estabeleceu os critérios mínimos previstos pela norma da ANA. Outros itens não totalmente atendidos são relacionados aos critérios para indenização de ativos em caso de extinção antecipada e advento contratual e outros elementos mais gerais para a determinação da metodologia de indenização de ativos.

A análise da adesão das ERIs à Norma de Referência n° 3/2023 revelou que a grande maioria das ERIs não possui normativo que discipline a metodologia de indenização de ativos. Entre as poucas que normatizaram o tema, apenas a AGESAN-RS e AGER-Erechim se encontram totalmente aderentes, uma vez que publicaram normativo posteriores à publicação da NR. As duas outras ERIs com normativos identificados, apesar de também terem publicado após a edição da NR, não são integralmente aderentes a ela.

Esse estudo restringe sua análise aos normativos editados até janeiro de 2025, e, como destacado na Seção 4.1, não abarca a análise dos contratos de prestação de serviços. Portanto, é possível que existam muitos casos em que a metodologia de indenização de ativos esteja disciplinada pelos contratos. Além disso, em municípios em que a prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário é realizada diretamente pelo titular, não há necessidade de disciplinar o tema.

Não obstante, o cenário apresentado aponta para uma lacuna regulatória significativa.

Destaca-se que em 2025 inicia-se o processo de verificação da adesão das ERIs à NR nº 3/2023. No cenário atual do saneamento brasileiro em que há grande necessidade de investimentos e baixa disponibilidade de recursos públicos, os investimentos privados são imprescindíveis para o alcance da



universalização. Assim, essa lacuna pode representar um ambiente de pouca segurança jurídica, gerando incertezas que inibem a atração de novos investimentos tão necessários.

Como se trata de um assunto de complexidade técnica e com poucas experiências concretas no âmbito da regulação do saneamento, é necessário um esforço institucional das ERIs e de outros agentes públicos e privados ligados ao saneamento para acelerar a normatização das metodologias de indenização de ativos. A publicação do manual da ANA sobre o tema é um importante instrumento nesse sentido. Mas são necessárias capacitações, além de apoio técnico direto para que as ERIs avancem nesse tema em um momento de sobrecarga de demandas regulatórias.

4.3. Norma de Referência nº 4/2024 – Governança Regulatória

4.3.1. Introdução

A Norma de Referência nº 4/2024, aprovada pela Diretoria da ANA através da Resolução nº 177, de 12 de janeiro de 2024 (a “Norma de Referência nº 4/2024” ou a “NR nº 4/2024”), estabelece práticas de governança a serem implementadas pelas ERIs que atuam no setor de saneamento básico. No que couber, as práticas de governança estabelecidas pela NR nº 4/2024 também devem ser observadas pelos titulares destes serviços, conforme o artigo 1º, *caput*, da norma.³⁵

A edição da NR nº 4/2024 pela ANA foi motivada pelo entendimento da Agência, subsidiado por diagnósticos do Ministério das Cidades, de que as ERIs teriam dificuldades em implementar princípios, práticas e políticas de boa governança. Esse cenário contribuiria para a fragilidade regulatória e para a insegurança jurídica do setor de saneamento básico que, por sua vez, seria um obstáculo para o atendimento da universalização dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.³⁶ Diante desse cenário, a alternativa regulatória adotada pela ANA foi a edição da Norma de Referência nº 4/2024.

Conforme será detalhado na Seção 4.3.3, a NR nº 4/2024 disciplina as atribuições das ERIs, bem como os principais conceitos e processos mínimos que deverão ser incorporados à sua estrutura de governança. É prevista implementação gradativa desses conceitos e processos, em prazos máximos que variam de 2 até 4 anos.

4.3.2. Base Legal

De acordo com o art. 48 da Lei Federal de Saneamento Básico, com redação pelo NMLSB, a União, no âmbito da Política Nacional de Saneamento Básico, deve acompanhar a governança e a regulação do setor, uniformizar a regulação e divulgar melhores práticas. Além disso, deve a atuação da União ser direcionada à redução de riscos regulatórios no setor.³⁷

³⁵ Art. 1º Esta Norma de Referência estabelece práticas de governança a serem observadas pelas entidades reguladoras infracionais (ERIs), responsáveis pela regulação dos serviços públicos de saneamento básico e, no que couber, pelos titulares desses serviços.

³⁶ ANA, 2023.

³⁷ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...) III - uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas, conforme o disposto na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000;

(...) XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados;

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



Dando concretude a esses comandos, o art. 4º-A, § 1º, inciso VIII, da Lei Federal nº 9.984/2000, consoante tratado na Seção 2.11., acima, incumbiu à ANA editar NR que trate da governança das ERIs, atendendo aos princípios insculpidos no art. 21 da Lei Nacional de Saneamento básico, nos seguintes termos:

"Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

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

*(...) VIII - **governança das entidades reguladoras**, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei Nº 14.026/2020)" (grifo nosso).*

Nesse sentido, o art. 21 da Lei Nacional de Saneamento Básico, replicado pelo art. 28 do Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2017, que a regulamenta, prevê que:³⁸

- A função regulatória no setor deve ser exercida por **entidade de natureza autárquica** dotada de **independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira**.
- As entidades responsáveis pela regulação dos Serviços de Saneamento Básico devem atuar de acordo com os princípios de **transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões**.

Assim, as ERIs devem ser instituídas na forma de *autarquias*. Nos termos do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, autarquias são entidades autônomas criadas por lei, integrantes da Administração Pública indireta, dotadas de algum grau de autonomia administrativa e financeira em relação ao órgão ou entidade da Administração Pública direta ao qual estão vinculadas.³⁹ A depender da função a ser exercida pela autarquia, torna-se necessário assegurá-la maior grau de autonomia, com o objetivo de insulá-la de ingerências políticas indevidas e de pressões econômicas advindas da Administração Pública direta.

Às ERI, de acordo com o art. 21 da Lei Nacional de Saneamento Básico, deve ser conferida autonomia reforçada, incluindo a independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Essas características se refletem na capacidade de gestão do próprio pessoal; na competência para arrecadar, gerir e dispor de recursos próprios; e no mandato para exercer suas competências com base em seus próprios procedimentos decisórios, sem subordinação hierárquica em relação à

³⁸ Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

³⁹ Art. 4º A Administração Federal compreende:

(...) II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.



Administração Pública direta. Esses elementos são detalhados na NR nº 4/2024, como abordaremos mais adiante.

A designação de entidade autárquica pelos titulares para regular os Serviços de Saneamento é, de acordo com o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, condição de validade dos contratos de concessão e de programa de serviços de saneamento. Especificamente, o art. 11, parágrafo 2º, inciso V, dispõe que a validade dos contratos de concessão ou de programa de Serviços de Saneamento Básico é condicionada à designação da entidade de regulação e fiscalização.⁴⁰

Os princípios que deverão orientar a atuação das ERIs mencionados pelo art. 21 da Lei Nacional de Saneamento Básico, e que devem ser refletidos na NR da ANA, são: **transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões**. Desses, apenas a transparência é detalhada pela Lei Nacional de Saneamento Básico. Em seu art. 2º, incisos IX, conforme redação do NMSB, a **transparência das ações**, é definida como um princípio orientador dos Serviços Públicos de Saneamento Básico, que predica ações baseadas em sistemas de informações e em processos decisórios institucionalizados.⁴¹

Ainda, a Lei Nacional de Saneamento Básico elenca o controle social enquanto princípio fundamental que deverá orientar os Serviços de Saneamento Básico.⁴²

Nos termos do art. 3º, inciso IV, da Lei Nacional de Saneamento Básico, o controle social é definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico.”.

Ainda que não seja tratado de forma diretamente atrelada à atuação das ERIs, o controle social contribui para a transparência e para o fortalecimento de processos decisórios e, enquanto princípio geral, deverá nortear a atuação das ERIs.

A implementação de mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos Serviços de Saneamento Básico é condição de validade dos contratos de concessão e de contratos de programa, conforme previsto pelo art. 11, inciso V, da Lei Nacional de Saneamento Básico, com redação pelo NMSB.⁴³

Por fim, no Capítulo referente à regulação, a Lei Nacional de Saneamento Básico determina que deverá ser assegurada a publicidade de relatórios, estudos, decisões e instrumentos relativos à regulação ou à fiscalização dos Serviços de Saneamento Básico e aos direitos e deveres dos usuários e prestadores.⁴⁴ Ainda que esse normativo não mencione explicitamente as ERIs, entendemos que também será

⁴⁰ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

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

⁴¹ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

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

⁴² Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...) X - controle social;

⁴³ Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

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

⁴⁴ Art. 26. Deverá ser assegurado a publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.



aplicável à atuação dessas entidades, dando concretude ao princípio da transparência na regulação do setor mencionado no art. 21 da Lei Nacional de Saneamento Básico.

4.3.3. Boas Práticas Regulatórias

A presente Seção apresenta, a partir da revisão de estudos nacionais e internacionais, uma série de diretrizes que são repetidamente identificadas como chave para a construção de uma governança regulatória bem-sucedida, capaz de conferir segurança jurídica e institucional para os setores regulados. São elas: (i) clareza das funções desempenhadas pelas entidades reguladoras; (ii) autonomia decisória; (iii) autonomia administrativa, orçamentária e financeira; (iv) prestação de contas; (v) participação social; (vi) incentivo à melhoria regulatória; (vii) adoção de medidas voltadas à promoção da transparência; (viii) fiscalização; e (ix) integridade.

Entende-se que uma norma que se proponha a instituir parâmetros de governança regulatória deve abranger as diretrizes acima, bem como definir objetivos e os instrumentos associados a tais diretrizes.

■ Clareza dos Objetivos e das Funções Regulatórias

De acordo com estudo publicado pela OCDE (2012), um regulador eficaz deve atuar com base em objetivos claramente definidos, atribuições legalmente delimitadas e mecanismos de coordenação institucional que evitem sobreposições de competências e promovam maior coerência regulatória. A definição precisa de seus objetivos permite estabelecer prioridades, processos decisórios e limites de atuação, além de viabilizar a responsabilização pelo desempenho regulatório, contribuindo para a consolidação de uma cultura de *accountability*.

Nos casos em que houver objetivos potencialmente concorrentes, ou sendo necessária a priorização de ações regulatórias, em vista da escassez de recursos financeiros e/ou humanos, é fundamental que o regulador seja capaz de realizar *trade-offs* e definir prioridades. Tais decisões devem estar fundamentadas nos objetivos e nas atribuições das agências e ser orientadas por critérios técnicos, além de ser acompanhadas de ampla transparência quanto ao processo decisório e à motivação das escolhas realizadas.

Dentre as boas práticas que podem ser adotadas para conferir maior clareza aos objetivos e funções das entidades reguladoras, destacam-se o estabelecimento de:

- Definição clara de competências a cargo das ERIs e dos titulares dos Serviços de Saneamento Básico e das obrigações dos prestadores desses serviços;
- Prioridades entre os objetivos a serem alcançados, possivelmente por meio da agenda regulatória, plano estratégico ou plano de gestão anual; e
- Mecanismos de coordenação e cooperação com outras entidades que evitem sobreposição de competências e promoção da coerência regulatória, como acordos detalhando suas respectivas funções.

■ Autonomia Decisória

Os estudos analisados convergem em pelo menos 3 requisitos reconhecidos como indispensáveis à preservação da autonomia das entidades regulatórias: (i) o estabelecimento de mandatos fixos e não coincidentes para os membros da diretoria, de forma a evitar alinhamento automático com o ciclo político do Poder Executivo; (ii) um processo de nomeação que envolva a participação conjunta do chefe do Executivo e do Poder Legislativo, assegurando maior legitimidade democrática e controle institucional; e (iii) a vedação expressa à interposição de recurso hierárquico ao chefe do Executivo quanto às decisões que, por lei, sejam de competência exclusiva da agência reguladora (BRASIL, 2022a).



Adicionalmente, boas práticas internacionais de governança recomendam que as políticas, critérios e procedimentos relativos à nomeação de dirigentes sejam transparentes, formalizados e amplamente acessíveis às partes interessadas, com a definição de: (i) quem conduz o processo de nomeação; (ii) requisitos de qualificação e perfil técnico exigidos para cada cargo; (iii) a metodologia para escolha da presidência; e (iv) os mecanismos de prevenção e gestão de conflitos de interesse (OCDE, 2012).

O risco de captura regulatória – seja por interesses de mercado, forças políticas ou pela própria burocracia estatal – reforça a necessidade de preservar a independência decisória das agências. Para tanto, é essencial que os órgãos reguladores contem com quadros técnicos qualificados e com estabilidade institucional. A adoção de programas contínuos de capacitação e a valorização do corpo técnico são estratégias fundamentais para assegurar a continuidade das boas práticas regulatórias e garantir a perenização de uma agenda de qualidade regulatória, independentemente de mudanças conjunturais (PECI, 2018).

Quanto maior o grau de institucionalização de boas práticas, mais resistente será a instituição a retrocessos, seja por pressão política, por demanda de agentes regulados ou por movimentos internos da própria burocracia (BRASIL, 2024d).

Dentre as boas práticas que podem ser adotadas para assegurar a autonomia decisória das entidades reguladoras, mencionamos:

○ **Fundamentação e transparência das decisões regulatórias:**

- Exigência de que todas as decisões regulatórias sejam acompanhadas de fundamentação técnica, por meio de pareceres, notas técnicas ou outros documentos analíticos;
- Obrigatoriedade de publicação das justificativas das decisões da diretoria ou do conselho, incluindo a íntegra dos votos e dos relatórios que embasaram a deliberação; e
- Existência de instâncias colegiadas para deliberação de matérias regulatórias.

○ **Estabilidade institucional da instância colegiada:**

- Mandatos fixos e não coincidentes entre os membros da instância colegiada, com vedação expressa à recondução;
- Definição normativa clara de regras para substituição de diretores ou conselheiros em casos de afastamento ou impedimento;
- Hipóteses taxativas de perda de mandato dos dirigentes, com garantia de procedimentos de revisão ou contraditório; e
- Exigência de experiência profissional comprovada e formação acadêmica compatível para nomeação aos cargos de diretoria.

○ **Prevenção de conflitos de interesse e captura regulatória:**

- Vedações expressas à nomeação para cargos de diretoria de secretários estaduais ou municipais em exercício; dirigentes estatutários de partidos políticos; detentores de mandato eletivo no Poder Legislativo de qualquer ente federativo; pessoas com participação, direta ou indireta, em empresas ou entidades atuantes no setor regulado ou com processos pendentes de análise pela agência.

- Estabelecimento de período de quarentena após o término do mandato, durante o qual os ex-dirigentes ficam impedidos de prestar serviços ou atuar em favor de empresas do setor regulado.

○ **Ética e conduta:**

- Adoção de código de ética ou de conduta aplicável a todos os agentes públicos da entidade regulatória, com diretrizes claras sobre integridade, relacionamento com o setor regulado, sigilo de informações e responsabilização em casos de descumprimento.
- Existência de política formal de prevenção de conflitos de interesse.

■ **Autonomia Financeira, Orçamentária e Administrativa**

A autonomia financeira é um pilar essencial para que os órgãos reguladores exerçam suas funções com independência. Essa autonomia envolve, entre outros aspectos, a previsibilidade de recursos orçamentários, condição que pode ser assegurada por meio da previsão legal de receitas próprias e da liberdade para gerir suas despesas (BRASIL, 2024d).

Para que um ente regulador seja efetivamente considerado autônomo, é indispensável que possua a prerrogativa de definir seu próprio orçamento e alocar seus recursos de forma independente. Contingenciamentos orçamentários e outras formas de interferência financeira comprometem essa autonomia, gerando insegurança institucional e limitando a capacidade do regulador de cumprir suas atribuições legais (BRASIL, 2022a).

Nesse contexto, a autonomia orçamentária pode ser analisada sob duas dimensões: (i) a gestão dos recursos orçamentários já disponibilizados; e (ii) a origem desses recursos, especialmente no que se refere à arrecadação de taxas regulatórias (BRASIL, 2024). A esse respeito, estudo publicado pela OCDE (2012) alerta para os riscos de distorções na cobrança de taxas pelas agências reguladoras e recomenda que: (i) os valores cobrados sejam proporcionais aos custos efetivamente incorridos; (ii) o processo de definição das taxas observe critérios objetivos e seja conduzido com transparência; e (iii) sejam evitadas cobranças excessivas ou desnecessárias às entidades reguladas.⁴⁵

Trata-se de um conjunto mínimo de prerrogativas que deve ser assegurado para garantir um grau efetivo de autonomia das entidades reguladoras em relação à Administração Pública direta. Em especial, a autonomia de gestão deveria permitir que as agências realizem a contratação de pessoal dentro dos limites do seu orçamento e em conformidade com as normas aplicáveis à administração pública, sem depender de anuência do ministério ou órgão ao qual estejam formalmente vinculadas.

Na legislação brasileira de âmbito federal, a Lei Federal nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (a “Lei das Agências Reguladoras Federais”) buscou estabelecer os parâmetros para exercício da autonomia das agências reguladoras federais. Trata-se de um marco legal relevante ao sistematizar, de forma vinculante para a Administração Pública federal, atribuições mínimas que devem estar asseguradas a essas entidades para garantir sua atuação independente, técnica e estável.

Nesse sentido, o art. 3º, § 2º, estabelece que a autonomia dessas agências é caracterizada por competências como: (i) solicitar diretamente ao Poder Executivo a autorização para realização de concursos públicos e provimento de cargos, observada a disponibilidade orçamentária; (ii) propor alterações no quadro de pessoal e nos planos de carreira; (iii) conceder diárias e passagens; (iv)

⁴⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **The governance of regulators**. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. Acesso em: 02 de julho de 2025.



celebrar e prorrogar contratos administrativos relativos às suas atividades; e (v) firmar atos e instrumentos de cooperação com outros órgãos e entidades.⁴⁶ Embora a Lei das Agências Reguladoras Federais não seja aplicável às ERI, a experiência normativa federal, funciona como um exemplo de normatização de parâmetros qualificados de governança regulatória.

Entre as boas práticas que podem ser adotadas para assegurar e fortalecer a autonomia das entidades reguladoras, destacamos:

- A instituição de taxas próprias pelas entidades reguladoras, com base em critérios objetivos e proporcionais aos custos das atividades regulatórias;
- A existência de quadros próprios de pessoal, recrutados por meio de seleções públicas.
- A autonomia para realização de seleções públicas para contratação de pessoal e para o provimento dos cargos já autorizados em lei.
- A prerrogativa de implementar alterações em seu quadro de pessoal e nos respectivos planos de carreira, respeitados os limites orçamentários.
- A capacidade de celebrar e prorrogar contratos administrativos.
- Autonomia para celebrar atos e cooperações com outros órgãos e entidades relativos às suas atividades.

■ Avaliação de Desempenho e Prestação de Contas

A prestação de contas corresponde ao conjunto de procedimentos, mecanismos e instrumentos voltados a assegurar níveis adequados de controle sobre o orçamento da agência reguladora e sobre o desempenho institucional perante os órgãos de controle e a sociedade (ANDRES, 2024). Quanto maior for o grau de autonomia conferido à entidade reguladora, mais robustos deverão ser os mecanismos de controle interno e externo que garantam sua legitimidade e eficiência.

Em linha com o previsto pela Lei das Agências Reguladoras Federais, entende-se que as entidades reguladoras devem prestar contas com periodicidade anual aos respectivos órgãos de controle e à sociedade, com ampla transparência e publicidade para o processo. Essa prestação deve ocorrer, sobretudo, por meio da divulgação de relatório de suas atividades, contendo informações sobre o

⁴⁶ Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

(....) § 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

cumprimento da política pública setorial e dos instrumentos de planejamento estratégico de longo prazo, como o plano de gestão e a agenda regulatória.

Entre as boas práticas relacionadas à prestação de contas pelas entidades reguladoras, destacamos:

- Elaboração e publicação de relatório anual detalhado das atividades da ERI, destacando o cumprimento da política setorial e do planejamento estratégico (plano de gestão e agenda regulatória);
- Disponibilização do relatório anual no site institucional da ERI, em linguagem acessível ao público;
- Institucionalização de instrumento de avaliação periódica de desempenho da entidade reguladora, que incorpore metas quantificáveis e indicadores objetivos alinhados tanto às metas institucionais das entidades reguladoras quanto aos objetivos mais amplos de políticas públicas aos quais estão vinculadas;
- Cumprimento de recomendações e correções pós-avaliação periódica de desempenho (com a adoção, por exemplo, de planos de ação, planos de melhoria, dentre outros);
- Transparência ativa na divulgação dos resultados da avaliação de desempenho periódica;
- Realização de revisões periódicas pós-implementação de atos normativos, especialmente após mudanças significativas no setor;
- Criação de unidade de controle interno com foco no monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento da eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

■ **Participação Social**

Um dos objetivos centrais da boa governança regulatória é fortalecer a confiança da sociedade e dos entes regulados nas decisões e ações do regulador. Um dos meios mais eficazes para atingir esse objetivo é o uso de mecanismos estruturados e transparentes de engajamento com as partes interessadas, permitindo que os reguladores compreendam melhor as realidades do setor, antecipem riscos e aprimorem a qualidade das decisões (OCDE, 2012).

A participação social também atua como importante termômetro das reações do setor regulado frente às iniciativas do regulador. Por meio desse diálogo, é possível identificar pontos sensíveis de determinada proposta regulatória e, se necessário, ajustá-la para aumentar sua efetividade. É fundamental, portanto, que a manifestação da sociedade seja viabilizada ao longo de todo o processo decisório, e não apenas após a elaboração da minuta de norma. Isso assegura que a definição do problema regulatório e a construção das alternativas regulatórias refletem as percepções e contribuições apresentadas (BRASIL, 2024d).

Para tanto, recomenda-se que a agência realize procedimentos participativos na fase de diagnóstico inicial do problema regulatório também no contexto da AIR e na fase de proposição da norma, contrato ou ato administrativo (BRASIL, 2024d).

Além disso, sempre que possível, recomenda-se a realização de consultas públicas para levantar percepções gerais sobre temas relevantes ao setor regulado, permitindo à entidade regulatória verificar, em estágio inicial, se há necessidade de intervenção regulatória (BRASIL, 2024d).



A agência também deve adotar modelos padronizados para os documentos utilizados em consultas públicas e garantir que os dados — especialmente os relativos às contribuições e às respostas — sejam publicados em formatos abertos e processáveis por máquina.

Na legislação brasileira, o conceito de dados abertos e a obrigatoriedade de fornecer informações por meio digital que sejam estruturadas em formato aberto, permitindo a sua livre utilização pelo público, é incorporado pela Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021 (“[Lei do Governo Digital](#)”),⁴⁷ sendo de observância obrigatória para todos os entes públicos da Administração Pública federal. Embora não se trate de norma aplicável às ERIs, entidades subnacionais, a Lei do Governo Digital é um exemplo da incorporação pela via normativa dos princípios relacionados à participação social na Administração Pública.

Algumas das boas práticas relacionadas à participação social que podem ser adotadas pelas entidades reguladoras são as seguintes:

- Realização de AIR, tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas que permitam ampla participação do setor regulado e sociedade, inclusive na fase inicial de diagnósticos e formulação de alternativas;
- Adoção de modelo padronizado para sistematização e divulgação das respostas às contribuições, além de disponibilização da classificação das respostas às contribuições com indicação clara do posicionamento da entidade regulatória: (i) integralmente aceita; (ii) parcialmente aceita; (iii) não aceita; (iv) fora de escopo;
- Disponibilização de informações sobre os participantes das consultas, incluindo vínculo (ou não) com o setor regulado e eventual associação a interesses econômicos ou sociais específicos — assegurada a possibilidade de participação anônima;
- Estabelecimento de prazo máximo para a publicação das respostas às contribuições, independentemente da edição da norma;
- Divulgação das respostas e contribuições em formatos processáveis por máquina, conforme os princípios de dados abertos;
- Realização periódica de pesquisas de satisfação com os usuários dos serviços regulados;
- Constituição de ouvidoria e registro e tratamento adequado das manifestações da sociedade encaminhadas à ouvidoria (denúncias, reclamações, sugestões, entre outros).

■ Melhoria Regulatória

A boa governança regulatória exige que os instrumentos normativos sejam produzidos com base em evidências e sejam aderentes à realidade do setor regulado. Ainda, é necessário que referidos instrumentos possam ser rapidamente adaptados às mudanças observadas no setor, para proporcionar maior adesão dos agentes regulados.

⁴⁷ De acordo o art. 4º, inciso IV, da Lei do Governo Digital, dados abertos são "dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica".



Alguns dos instrumentos e estratégias que podem ser implementados pelas entidades reguladoras como forma de estimular a melhoria regulatória são: (i) implementação de AIR; (ii) instituição de processos contínuos de análise e revisão de estoque regulatório; (iii) simplicidade e clareza da linguagem adotada; e (iv) implementação de redes de compartilhamento de conhecimento e disseminação de boas práticas entre as entidades reguladoras.

- Análise de Impacto Regulatório:

A AIR é uma ferramenta essencial para fundamentar tecnicamente a atuação regulatória, por meio da avaliação dos impactos – positivos e negativos – das alternativas normativas disponíveis para se enfrentar determinado problema identificado pela entidade reguladora ou pelo setor regulado. Essa ferramenta permite estimar custos, benefícios e riscos de diferentes soluções, ampliando a racionalidade e a transparência do processo decisório.

Reguladores que baseiam suas decisões em evidências empíricas, avaliações pós-implementação e contribuições recebidas por meio de consultas públicas — e que tornam públicas as motivações e fundamentos dessas decisões — contribuem para o fortalecimento da confiança pública e para a previsibilidade regulatória.

Além disso, pesquisa empírica demonstrou que o TCU tende a conferir maior deferência a atos normativos cujos processos administrativos sejam mais bem instruídos, o que inclui a realização de: (i) consulta pública; (ii) audiência pública; e (iii) AIR (DOURADO, 2025).

- Análise e Revisão do Estoque Regulatório:

A proliferação normativa, por si só, não se traduz em maior qualidade regulatória. Pelo contrário: a coexistência de normas obsoletas, redundantes ou conflitantes compromete a segurança jurídica, dificulta a atuação dos agentes econômicos e encarece o custo regulatório (BRASIL, 2024d).

- Linguagem Simples

Em linha com as recomendações da OCDE (2012) sobre Política Regulatória e Governança, a adoção de linguagem clara e acessível é uma ferramenta essencial para conferir facilitar a compreensão adequada das normas regulatórias e das decisões da entidade reguladora.

Com relação aos usuários, a linguagem simples, com redução de tecnicismos desnecessários, além de ampliar o alcance da entidade reguladora junto à sociedade, contribui diretamente para o engajamento dos cidadãos e aumenta a legitimidade das decisões.

Além disso, normas excessivamente complexas elevam os custos regulatórios, tanto para o poder público quanto para o mercado regulado, uma vez que demandam mais tempo, recursos técnicos e apoio especializado para sua adequada interpretação e implementação (BRASIL, 2024d).

Embora determinados temas sob responsabilidade das entidades reguladoras exijam o uso de terminologia técnica específica, é fundamental que a redação normativa adote estruturas linguísticas claras, objetivas e compreensíveis, sempre que possível, de modo a não inviabilizar o acesso à informação por parte da população em geral. Quando imprescindível o uso de linguagem técnica para tratar de tema relevante, que tenha repercussões para o público em geral, é recomendável que a entidade reguladora busque produzir conteúdo explicativo sobre sua atuação especialmente destinado aos usuários.

- Redes de Compartilhamento do Conhecimento e de Disseminação de Boas Práticas:

Para fomentar a harmonização regulatória, o intercâmbio de experiências e a disseminação de boas práticas entre entidades reguladoras de diferentes entes e esferas de governo, é recomendável o estabelecimento de mecanismos formais de articulação. Tais mecanismos podem envolver a

celebração de acordos de cooperação técnica, protocolos de atuação conjunta e compartilhamento de bases de dados e informações estratégicas, sempre com vistas à coordenação institucional e ao fortalecimento da regulação (OCDE, 2012).

Além disso, as entidades reguladoras podem constituir comitês técnicos ou fóruns permanentes de articulação, com a finalidade de promover o diálogo contínuo, o alinhamento de entendimentos e a definição de orientações conjuntas sobre temas de interesse comum.

■ Transparéncia Institucional

No contexto da atuação das entidades reguladoras, a transparéncia pode ser compreendida como o conjunto de procedimentos, instrumentos e práticas voltados à ampla divulgação de informações institucionais da entidade e dos instrumentos e normas regulatórios.

A atuação transparente se manifesta em diferentes dimensões, como: (i) a disponibilização de dados e informações sobre a própria entidade reguladora, incluindo sua estrutura, competências, formas de atuação, serviços disponibilizados aos usuários e canais de atendimento; (ii) a transparéncia e previsibilidade na formulação de atos normativos de caráter geral, com a devida explicitação das motivações, objetivos e impactos esperados, compreendendo a adoção de mecanismos de melhoria regulatória – como o AIR – e de participação social – como a consulta e a audiência pública, já mencionados nos itens anteriores dessa Seção; (iii) condução transparente das atividades fiscalizatórias, com base em critérios objetivos e procedimentos previamente estabelecidos; e (iv) transparéncia ativa na gestão administrativa e orçamentária, com a ampla divulgação de recursos arrecadados, sua origem e forma de aplicação.

Todos os elementos acima reforçam a percepção de eficiência, eficácia e compromisso com o interesse público das entidades reguladoras. Algumas medidas recomendadas para a efetiva implementação da transparéncia pelas entidades reguladoras incluem:

- Divulgação prévia dos calendários, pautas e atas das reuniões deliberativas;
- Transmissão em tempo real das sessões colegiadas e arquivamento de seus registros;
- Elaboração e implementação de política ou plano institucional de transparéncia;
- Publicação de relatório anual de atividades, com o acompanhamento do cumprimento de metas e indicadores institucionais, além da discriminação detalhada das receitas arrecadadas pela entidade reguladora, identificando suas fontes e valores;
- Divulgação de informações relevantes aos usuários sobre os serviços regulados, como estruturas tarifárias, regras de reajuste e revisão tarifária;
- Disponibilização de manuais, normativos, relatórios de fiscalização e demais documentos pertinentes às funções fiscalizatórias das entidades reguladoras;
- Previsão normativa de prazos, competências e procedimentos nos processos fiscalizatórios e sancionadores;
- Publicação dos resultados dos processos sancionadores e dos respectivos acordos celebrados;
- Elaboração de planos periódicos de fiscalização e divulgação de relatórios das fiscalizações realizadas.

■ Integridade e Gestão de Riscos

A integridade e a gestão de riscos são pilares complementares e interdependentes no fortalecimento da governança regulatória. Enquanto a gestão de riscos permite mapear e priorizar vulnerabilidades

— sejam operacionais, legais, reputacionais ou éticas —, as políticas e instrumentos de promoção da integridade institucional estruturam os mecanismos normativos e processos necessários para prevenir e mitigar tais riscos.

No contexto das ERIs, os mecanismos de integridade institucional e de gestão de riscos permitem que, ao identificar, por meio da gestão de riscos, a possibilidade de conflito de interesses - por exemplo, na edição de uma norma ou em processos de outorga de concessão - a entidade tenha o arcabouço normativo e institucional necessário para implementar medidas de transparência, segregação de funções e impedimentos, como parte de seu programa de integridade, que mitiguem os riscos de integridade identificados.

De acordo com as recomendações da OCDE (2022), o Brasil deve adotar estratégias sistemáticas de análise, gestão e comunicação de riscos durante a formulação, implementação e revisão de atos normativos. Essa abordagem visa não apenas aprimorar a qualidade regulatória, mas também reforçar a confiança da sociedade nas decisões públicas.

Algumas medidas que podem ser implementadas pelas ERIs para fortalecer a integridade institucional e processo de gestão de riscos são:

- Instituição de programa de integridade para promover medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes, atos de corrupção, irregularidades, violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional, atos ilícitos e desvios éticos e de conduta.
- Instituição de unidade de controle interno, com atribuições voltadas ao monitoramento, avaliação e aprimoramento dos processos de gerenciamento de riscos e governança.
- Implementação de um programa de integridade institucional, que envolva ações estruturadas para prevenir, detectar e remediar práticas irregulares, violações éticas, conflitos de interesse e outras ameaças à legitimidade da agência.
- Estruturação de programa de gestão de riscos, com matriz de riscos institucionais, com a identificação dos principais riscos ligados à missão institucional (ex.: riscos operacionais, legais, reputacionais, estratégicos) e classificação dos riscos por probabilidade e impacto.

4.3.4. Processo de Construção da Norma de Referência

A edição da NR nº 4/2024 constava como item 9.2 da Agenda Regulatória 2022-2024 da ANA, tendo a conveniência e oportunidade para sua edição sido aprovadas durante a 878ª Reunião Administrativa Ordinária da DIREC, realizada em 17 de maio de 2022.

O processo participativo que precedeu a edição da NR nº 4/2024 teve início com a Tomada de Subsídios nº 003/2022, realizada entre 26 de dezembro de 2022 e 24 de fevereiro de 2023, pela ANA com o intuito de colher contribuições da sociedade para elaboração da NR.

Na ocasião, foi levado à Tomada de Subsídios o seguinte problema regulatório identificado pela ANA: “*Atendimento parcial dos princípios de governança regulatória estabelecidos nas diretrizes nacionais pelas ERIs que atuam no setor de saneamento básico.*” O formulário disponibilizado aos participantes solicitava a manifestação quanto à adequação do problema regulatório acima; aos critérios obrigatórios de governança elencados pela ANA e que deveriam ser adotados pelas ERIs e quanto ao respectivo prazo para implementação desses elementos pelas ERIs.



Foram submetidos à Tomada de Subsídios nº 003/2022 pela ANA 22 requisitos mínimos de governança regulatória aplicáveis às ERIs, organizados em 4 princípios:⁴⁸ (i) *accountability*⁴⁹; (ii) transparência⁵⁰, (iii) independência decisória⁵¹; e (iv) autonomia⁵².

O procedimento de tomada de subsídios resultou em 87 contribuições de diversos atores do setor e da sociedade – como titulares, prestadores do serviço de saneamento básico, ERIs e universidades –, as quais foram analisadas e sistematizadas por meio da Nota Técnica nº 2/2023/COGER/SSB, da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico da ANA. Observou-se que, no que diz respeito às questões trazidas pelo formulário: (i) 60% dos participantes concordaram com a redação do problema regulatório; (ii) o grau de aceitação médio de cada um dos requisitos de governança foi de 86%, sendo que o requisito de menor aceitação foi sobre a participação do legislativo para escolha de dirigente, com 67% de aceitação; e (iii) a maioria entende que a implementação da NR, pelas ERIs, deve ser imediata.

Concluída a Tomada de Subsídios nº 003/2022, a Agência deu início à elaboração da Análise de Impacto Regulatório, com a investigação das causas do problema regulatório identificado e de suas consequências; estabelecimento de objetivos gerais e específicos da atuação da ANA e levantamento de alternativas regulatórias para enfrentamento do problema em questão.

Conforme consta do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (“RAIR”), a dificuldade das ERIs na implementação de práticas de boa governança regulatória decorreria dos seguintes fatores:

- Reduzida autonomia administrativa, decisória e financeira;
- Deficiências na implementação de instrumentos, processos e ferramentas regulatórias;
- Cultura de governança ainda em desenvolvimento no setor público;
- Sobreposição e/ou vácuo de competências entre os atores (conflitos federativos); e
- Baixa capacidade técnica e institucional das ERI, somada à baixa valorização e à disponibilidade para pagar por serviços técnicos.

Por sua vez, as consequências mais relevantes do problema regulatório em análise, segundo a ANA, seriam:

⁴⁸ O Conforme consta da Nota Informativa nº 01/2022/COGER/SSB, de 14 de dezembro de 2022, da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico da ANA, disponibilizada no âmbito da Tomada de Subsídios

⁴⁹ Compreendendo: (i) conselho consultivo com participação de stakeholders; (ii) ouvidoria externa com mandato; (iii) auditoria interna; (iv) audiências públicas; (v) procedimentos de apelação das decisões da ERI; e (vi) obrigatoriedade de publicação dos relatórios periódicos, com medidas de desempenho, sobre a atuação da ERI.

⁵⁰ Compreendendo: (i) realização de audiências e consultas públicas; (ii) definição de regras de prazos para as decisões da ERI; (iii) canais efetivos, inclusive online, de acessos do público às informações da ERI; (iv) práticas de justificação das decisões regulatórias, como AIR ou estudos congêneres; (v) justificativa por escrito para os votos e decisões dos dirigentes; (vi) publicação dos atos e das atas de decisão colegiada; e (vii) publicação de agenda regulatória.

⁵¹ Compreendendo: (i) estrutura de direção das agências na forma de direção colegiada; (ii) estabilidade dos dirigentes, com mandatos fixos e não coincidentes; (iii) remoção de dirigente apenas em casos de má conduta e respeitado o devido processo legal; (iv) processo de escolha dos dirigentes com envolvimento do legislativo; (v) última instância de recurso no âmbito administrativo; (vi) quarentena dos quadros diretivos; e (vii) vedação à recondução dos dirigentes com mandato e até 5 anos ou, alternativamente, autorização à uma recondução, com mandatado de até 4 anos.

⁵² Compreendendo: (i) natureza institucional sem subordinação hierárquica; (ii) orçamento próprio e fontes de recursos próprias; e (iii) quadro de pessoal próprio ocupado por, pelo menos, 50% de servidores da própria ERI.



- Baixa eficiência e baixa qualidade na prestação dos Serviços;
- Insegurança jurídica;
- Interferências políticas indevidas na atuação das ERIs;
- Níveis insatisfatórios de transparéncia, controle social, participação social e responsabilização (*accountability*); e;
- Ambiente político-institucional instável e pouco colaborativo.

Conforme consta do RAIR, foram levantadas pela ANA 6 alternativas para abordar o problema de governança regulatória insuficiente das ERIs, que variavam desde a não regulação – o que seria inviável, haja vista que a elaboração da NR nº 4/2024 não é uma faculdade da ANA, conforme relatado na Seção 4.3.2 acima, mas um dever previsto pela Lei Nacional de Saneamento Básico – até a edição de uma norma de referência extremamente detalhada, apenas com comandos de adesão obrigatória pelas ERIs. Consideraram-se também opções intermediárias, como uma norma contendo diretrizes gerais de governança, de caráter predominantemente orientativo e não prescritivo, ou adoção de um sistema de avaliação por pontos, sem requisitos mínimos obrigatórios.

Conforme consta do RAIR, a tomada de decisão da ANA quanto à alternativa mais adequada foi pautada pelos seguintes critérios: (i) maximização da segurança jurídica; (ii) maximização da eficácia no alcance dos objetivos de governança regulatória das ERIs; (iii) maximização do controle social; e (iv) minimização dos custos de implementação da NR pelas ERIs.

A alternativa selecionada pela ANA como resultado da aplicação dos critérios acima definidos foi a **elaboração de Norma de Referência contemplando requisitos mínimos de governança a serem observados pelas ERIs, com prazos definidos para cumprimento, combinados com elementos não prescritivos, com a proposição de um sistema de avaliação periódica da qualidade da governança dessas entidades**, a ser detalhado pela ANA em momento posterior.

Conforme a proposta da ANA que consta do RAIR, os 7 requisitos de governança mínimos obrigatórios a serem observados pelas ERIs, cujo atendimento condicionaria o acesso a recursos federais, nos termos do art. 50 da Lei Nacional de Saneamento Básico, seriam os elencados a seguir:

1. Existência de instâncias colegiadas de tomadas de decisões regulatórias, bem como de regras para o exercício do mandato;
2. Sustentabilidade financeira da regulação e transparéncia das taxas regulatórias;
3. Existência de quadros próprios para a atividade regulatória;
4. Estabelecimento de processos participativos antes da tomada de decisão;
5. Transparéncia da atuação regulatória, que inclui, ao menos a: (i) divulgação das pautas e atas das reuniões do colegiado; (ii) fundamentação das decisões do colegiado; e (iii) publicação de relatórios finalísticos e instrumentos de gestão;
6. Existência de mecanismos de controle, como ouvidoria e conselho consultivo; e
7. Instituição de instrumentos de planejamento e práticas regulatórias adequadas.

Os requisitos mínimos acima seriam complementados por diretrizes gerais de boas práticas regulatórias, de caráter orientativo e não obrigatório, veiculadas na própria NR. Em segundo momento, a ANA estabeleceria metodologia para verificar o atendimento a essas orientações.



A Consulta Pública nº 6/2023 foi realizada no período de 15 de setembro a 27 de novembro de 2023. Na oportunidade, foi disponibilizada a minuta da NR nº 4/2024 e material de apoio para participação.

Embora todos os Capítulos da NR tenham recebido sugestões, a maior quantidade de contribuições – totalizando 56 contribuições – foi direcionada ao Capítulo II da NR, que define e atribui competências aos titulares dos serviços públicos de saneamento e das ERIs; conceitua a função de regulação e define as diretrizes a serem observadas pelos titulares dos Serviços de Saneamento Básico e pelas ERIs. Dentre as contribuições do Capítulo II, as mais relevantes – tanto por quantidade quanto por pertinência – eram voltadas a dispositivos referentes às atribuições (i) dos titulares dos serviços, para melhoria da redação e complementação das atribuições; e (ii) das ERIs, para melhoria da redação e destaque da relevância da articulação de *stakeholders* com as ERIs.

Em 10 de novembro do mesmo ano, foi realizada a Audiência Pública nº 5/2023. Ao todo foram registradas 28 contribuições, sendo a maioria apresentada por ERIs. Dentre as contribuições recebidas, (i) 3 foram integralmente acatadas; (ii) 5 foram parcialmente acatadas; e (iii) 20 não foram acatadas.

A predominância das contribuições feitas pelas ERIs intermunicipais e pela ABAR se concentrou em propostas para flexibilização do mandato da diretoria colegiada, no que tange à permissão e aos prazos de recondução e na necessidade de reavaliação da figura do auditor, vinculado à unidade de controladoria interna ou auditoria⁵³.

Finalizado o processo participativo, a NR nº 4/2024 foi aprovada pela Diretoria Colegiada da ANA (“DIREC”) na 898ª Reunião Deliberativa Ordinária, realizada em 12 de janeiro de 2024. Nessa oportunidade, foram realizadas algumas alterações nos encaminhamentos sugeridos pela área técnica, que alteraram a redação final da NR. Especificamente foram realizadas as seguintes alterações na NR: (i) introdução de vedação à recondução ao mandato dos integrantes das instâncias colegiadas;⁵⁴ (ii) introdução de da obrigatoriedade de definição, pelas ERIs, de regra de transição para os mandatos vigentes de dirigentes;⁵⁵ (iii) forma de deliberação por maioria absoluta dos votos;⁵⁶ (iv) instituição de

⁵³ A redação da minuta de NR submetida à consulta e à audiência pública previam a criação das figuras do auditor e de ouvidor, ambos com mandato de 3 anos, permitida uma recondução, para além da criação de unidade de auditoria:

Art. 20. A Entidade Reguladora Infranacional deve instituir uma unidade de auditoria, cuja atuação deve ser orientada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança.

§2º O ouvidor e o auditor devem ser investidos em mandato, com duração de 3 (três) anos, permitida 1 (uma) recondução, no curso do qual somente perderá o cargo em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar.

⁵⁴ Cf. passou a ser prevista pelo art. 13, inciso III, a), da NR nº 4/2024:

Art. 13. O exercício da função de regulação pressupõe a existência de independência para a tomada de decisões, que se caracteriza por:

(...) III - estabelecimento de regras para o exercício do mandato dos membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, incluindo as seguintes previsões:

a) períodos de mandatos fixos, não coincidentes, de, no máximo, 5 (cinco) anos, vedada a recondução; e

⁵⁵ Cf. passou a ser prevista pelo art. 13, § 2, da NR nº 4/2024:

Art. 13. O exercício da função de regulação pressupõe a existência de independência para a tomada de decisões, que se caracteriza por:

(...) § 2º As ERIs deverão definir regra de transição para os mandatos vigentes, que não poderá exceder cinco anos, a contar da data de publicação desta Norma de Referência.

⁵⁶ Cf. passou a constar o art. 15 da NR nº 4/2023:

Art. 15. O conselho diretor ou diretoria colegiada, composto por no mínimo 3 (três) membros, sempre em número ímpar, deliberará por maioria absoluta dos votos de seus membros, cabendo ao dirigente máximo o voto de qualidade.

ouvidoria, não necessariamente na forma de uma unidade organizacional exclusiva e sem a previsão de auditor ou ouvidor;⁵⁷ e (v) recomendação para que as ERIs atuem, preferencialmente, em mais de um componente do saneamento básico⁵⁸.

4.3.5. Avaliação da Norma de Referência nº 4/2024

A NR nº 4/2024 estabelece práticas de governança aplicáveis às ERIs, com aplicação, no que couber, aos titulares dos Serviços. De acordo com o art. 3º da NR nº 4/2024 o estabelecimento de procedimentos e mecanismos de governança para ERIs visa: (i) fortalecer o processo decisório; (ii) proteger os interesses dos usuários; e (iii) assegurar a estabilidade, integralidade e sustentabilidade tanto da prestação dos Serviços quanto dos processos regulatórios.

Em última instância, a NR busca assegurar que as ERIs disponham da robustez institucional necessária para conferir segurança jurídica ao setor e, assim, criar condições institucionais favoráveis à atração dos investimentos públicos e privados indispensáveis ao cumprimento das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário — objetivo final do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

A NR nº 4/2024 elenca eixos fundamentais da governança regulatória e, para cada eixo, são detalhadas as diretrizes e práticas de governança que devem ser observadas pelas ERIs e, em alguns casos, pelos titulares:

- **Competências e ambiente regulatório:** inclui determinações sobre divisão de competências entre titular e ERI e sobre as medidas que o titular deve tomar para assegurar que a ERI tenha condições para atuar de maneira autônoma. Nesse sentido, destacamos que a NR prevê que o titular deve garantir meios legais e financeiros necessários à autonomia da ERI, instituindo taxas relacionadas à fiscalização e assegurando que as receitas arrecadadas sejam destinadas exclusivamente às atividades de regulação.
- **Tecnicidade e independência decisória:** são previstas regras sobre o funcionamento das instâncias decisórias superiores das ERIs e sobre o seu quadro de pessoal, com o objetivo de assegurar a independência para tomada de decisões. Determina-se que a ERI deve adotar instância colegiada para decisões regulatórias (conselho diretor ou diretoria colegiada, especificamente). São previstas as regras básicas sobre o funcionamento dessa instância, incluindo previsões sobre exercício do mandato, nomeação de membros e deliberações. Além disso, é previsto que a ERI deve implantar políticas e práticas de prevenção de conflito de interesses. Por fim, é previsto a ERI deve ter quadro de pessoal próprio, preenchido via seleção pública.
- **Autonomia funcional, administrativa e financeira:** são elencadas as competências e garantias que devem ser asseguradas às ERIs, como, por exemplo, solicitar a realização de concursos e

⁵⁷ Cf. passou a ser prevista pelo art. 25, da NR nº 4/2024:

Art. 25. As ERIs devem instituir uma área de controle interno, cuja atuação deve ser orientada para monitoramento, avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança.

⁵⁸ Cf. passou a ser prevista pelo art. 7º, §1º, da NR nº 4/2024:

Art. 7º A atuação das ERIs deve compreender:

(...) § 1º As ERIs deverão atuar, preferencialmente, em mais de um componente do saneamento básico no território do titular, consideradas as particularidades de cada serviço e a necessária integração e articulação entre os planos de saneamento básico.



provimento de cargos; propor alterações ao seu quadro de pessoal; celebrar e gerir contratos e outros instrumentos; e dispor de fontes próprias de recursos geradas no exercício da atividade regulatória.

- **Transparência e participação social:** são previstos deveres das ERIs, como de: (i) divulgar informações relevantes sobre a atividade regulada, como contratos e tarifas, e sobre a atuação da entidade, como taxas arrecadas, calendários e atas de reuniões; (ii) elaborar e tornar pública agenda regulatória; (iii) estabelecer metas de desempenho institucional e publicar relatórios anuais de resultados; (iv) elaborar e implementar política ou plano de transparência que estabeleça os procedimentos e canais oficiais para comunicação das decisões regulatórias, incluindo os votos que as embasaram; e (v) estabelecer processos participativos de tomada de decisão, incluindo consultas e audiências públicas, previamente às decisões sobre matérias de relevante interesse da sociedade
- **Mecanismos de controle, integridade e gestão de riscos:** é previsto o dever das ERIs de criar ouvidoria e designar ouvidor, sendo detalhadas algumas regras para nomeação e exercício do seu mandato. Ainda, é previsto o dever das ERIs de instituir políticas de gestão de riscos, programa de integridade e código de ética e conduta.
- **Planejamento, práticas e instrumentos regulatórios:** são previstos instrumentos e práticas a serem adotados pelas ERIs para fortalecimento dos processos regulatórios e para planejamento das atividades das entidades. São esses: (i) planejamento estratégico plurianual, com especificação de objetivos, metas e resultados; (ii) plano de gestão anual; (iii) agenda regulatória com intervalo máximo de 2 anos; (iv) manual de fiscalização; e (v) relatórios de análises de impacto regulatório e avaliações de resultados regulatórios ou instrumentos congêneres. Além disso, é previsto o dever das ERIs de realizar a gestão do estoque regulatório.

Nota-se que, para fins de adesão da ERI à NR nº 4/2024, não é necessária a incorporação de todos os aspectos de governança regulatória descritos em cada eixo, mas tão apenas daqueles previstos pelo art. 41.⁵⁹ Em termos de cronograma, concedeu-se o prazo de 2 anos para atendimento aos requisitos

⁵⁹ Art. 41. Para os fins de atendimento ao disposto na Resolução ANA nº 134, de 18 de novembro de 2022, que disciplina os requisitos e procedimentos a serem observados pelas ERIs para comprovação da adoção das normas de referência, serão considerados os seguintes requisitos:

- I - existência de instância colegiada de tomada de decisões regulatórias no âmbito de conselho diretor ou de diretoria colegiada;
- II - estabelecimento de período de mandato fixo para os membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, não coincidentes, de, no máximo 5 (cinco) anos, vedada a recondução;
- III - existência de quadros próprios de pessoal, preenchidos por meio de concursos ou seleções públicas;
- IV - existência de fontes próprias de recursos, como taxas ou preços públicos, geradas no exercício da atividade regulatória do setor de saneamento básico, adequadas ao pleno exercício das competências da ERI;
- V - elaboração e implementação de política ou plano de transparência, que estabeleça procedimentos e canais de comunicação oficiais das decisões regulatórias;
- VI - elaboração e divulgação dos resultados da gestão e das atividades das ERIs em relatório anual, com monitoramento do alcance de resultados e das metas de desempenho institucional;



previstos pelo art. 41, exceto para constituição de quadro próprio de pessoal, para o qual foi dado um prazo de até 4 anos.

Por fim, o art. 40 da NR nº 4/2024 prevê a possibilidade de que a ANA institua programa de incentivo à melhoria da governança, por meio de fornecimento de apoio técnico e institucional às ERIs.

4.3.5.1. Aderência aos Princípios, Diretrizes e Objetivos Legais

A NR nº 4/2024 dialoga adequadamente com os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, previstos pela Lei Nacional do Saneamento Básico.

A norma incorpora o princípio da transparência das ações, previsto pelo art. 2º, inciso IX, da Lei Federal nº 11.445/2007⁶⁰, ao impor às ERIs uma série de deveres relacionados à divulgação de informações sobre a atividade regulatória e à publicidade do planejamento regulatório, por exemplo, como indicado no item “Transparência e participação social” da Seção anterior. A NR também contempla adequadamente o princípio do controle social, previsto pelo art. 2º, inciso X, da Lei Nacional do Saneamento Básico⁶¹, ao prever mecanismos de participação de usuários, prestadores e demais agentes nos processos regulatórios por meio de consultas e audiências públicas.

A NR também está alinhada à diretriz da Política Federal de Saneamento Básico de uniformização da regulação e de disseminação de boas práticas, que consta do art. 48, inciso III, da Lei Federal nº 11.445/2007.⁶² A NR prevê que as ERIs poderão celebrar convênios e acordos para padronizar exigências e procedimentos em busca da maior eficiência de processos regulatórios. Prevê-se, ainda, a possibilidade de constituição de comitês voltados ao intercâmbio de experiências e à consulta recíproca entre as ERIs.⁶³

VII - publicidade aos calendários, pautas e atas das reuniões deliberativas do conselho ou da diretoria colegiada, bem como a disponibilização dos votos proferidos;

VIII - publicidade aos instrumentos regulatórios e de planejamento das ERIs, incluindo a agenda regulatória;

IX - estabelecimento e implementação de processos participativos antes da tomada de decisão sobre matérias de relevante interesse da sociedade, incluindo a realização de consultas públicas e audiências públicas na definição das agendas regulatórias e na elaboração de normas e atos regulatórios; e

X - existência e regulamentação das atribuições da ouvidoria.

Parágrafo único. O atendimento aos requisitos previstos neste artigo deve ser comprovado em no máximo 2 (dois) anos, com a exceção do requisito relacionado à existência de quadro próprio de pessoal, que deve ser comprovado em até 4 (quatro) anos.

⁶⁰ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

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

⁶¹ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...) X - controle social;

⁶² Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...) XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados;

⁶³ Art. 12. No exercício de suas competências, as ERIs devem se articular com outros reguladores e órgãos governamentais que interajam com a sua atividade regulatória.

§ 1º As ERIs poderão editar atos normativos conjuntos que deverão prever regras sobre a fiscalização de sua execução.

§ 2º As ERIs poderão constituir comitês para o intercâmbio de experiências e informações entre si ou com os órgãos integrantes do SBDC, visando a estabelecer orientações e procedimentos comuns para o exercício da regulação nas



Embora a NR conte com dispositivo específico sobre o compartilhamento de boas práticas, é importante destacar que, diante dos distintos níveis de maturidade institucional e regulatória das ERIs – conforme ilustrado na Seção 4.3.6. deste Relatório –, a simples previsão de que essas entidades *poderão* instituir comitês pode se revelar insuficiente.

Nesse sentido, a efetiva criação de instâncias permanentes de cooperação técnica e intercâmbio de experiências, ou, ao menos, a inclusão expressa na NR da atribuição da ANA de fomentar sua constituição, poderia representar um avanço relevante. Tal medida contribuiria para a disseminação do conhecimento regulatório, a redução de assimetrias institucionais. Além disso, a medida concretizaria a diretriz da Política Federal de Saneamento Básico que confere à União a responsabilidade de acompanhar a governança regulatória do setor⁶⁴ e os objetivos da política de promoção do desenvolvimento institucional, com estabelecimento de meios para articulações dos agentes e desenvolvimento de capacidade técnica,⁶⁵ e de promoção da capacitação técnica do setor⁶⁶.

Vale mencionar que, nos termos do Decreto Federal nº 11.599, de 12 de julho de 2023, que trata da prestação regionalizada dos Serviços de Saneamento Básico e do apoio técnico e financeiro da União aos entes subnacionais, a União deve prestar apoio técnico e financeiro para adaptação ao NMLSB, incluindo, o apoio à definição da ERI e atualização ou elaboração das normas de regulação e fiscalização.⁶⁷

É possível afirmar também que a NR está alinhada à diretriz da Política Federal de Saneamento Básico relativa à promoção da segurança jurídica e a redução de riscos regulatórios,⁶⁸ ao exigir análises técnicas para fundamentar alterações normativas, realização de AIR e prever a necessidade de que as ERIs realizem a gestão de estoque regulatório, por exemplo, conforme mencionado na Seção anterior deste Relatório.

respectivas áreas e setores e a permitir a consulta recíproca quando da edição de normas que impliquem mudanças nas condições dos setores regulados.

§ 3º As ERIs poderão celebrar convênios e acordos para a padronização de exigências e procedimentos e para a busca de maior eficiência nos processos regulatórios.

⁶⁴ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...) XVI - acompanhamento da governança e da regulação do setor de saneamento

⁶⁵ Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

(...) VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

⁶⁶Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

(...) XIII - promover a capacitação técnica do setor;

⁶⁷ Art. 10. A União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, nos termos do disposto do art. 13 da referida Lei, para a realização de uma ou mais das seguintes atividades, no que couber, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira:

(...) VI - definição da entidade de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, incluído o apoio à delegação, quando necessário;

VII - elaboração ou atualização das normas de regulação e fiscalização, observadas as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA, conforme a sua disponibilização;

⁶⁸Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados;



No que tange aos objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico, a NR está alinhada ao incentivo do uso de ferramentas de planejamento, regulação e fiscalização, constante do art. 49, inciso VI, da Lei Federal nº 11.445/2007.⁶⁹

4.3.5.2. Objetivos da Norma de Referência e Estratégias Adotadas

De acordo com o que consta do RAIR que precedeu a NR nº 4/2024, a norma tem como objetivo central fomentar a adoção de práticas de governança pelas entidades reguladoras dos serviços públicos de saneamento básico. De forma mais específica, busca: (i) incentivar práticas de boa governança pelas ERIs e titulares; (ii) promover maior autonomia decisória, administrativa, financeira e orçamentária das ERIs; e (iii) fortalecer a implementação de instrumentos regulatórios que assegurem maior transparéncia, participação e controle social, além de reforçar práticas de integridade e gestão de riscos.

A leitura do RAIR evidencia, no entanto, a complexidade e profundidade dos entraves que a NR se propõe a enfrentar. Os principais obstáculos à efetiva adoção de boas práticas de governança pelas ERIs decorrem de fatores estruturais e institucionais que extrapolam o alcance normativo da própria ANA. Destacam-se, entre esses fatores: (i) a limitada autonomia administrativa, financeira e decisória das ERIs; (ii) a incipiente cultura de governança no setor público; (iii) sobreposição e lacunas de competências entre os entes federativos; e (iv) a baixa capacidade técnica e institucional das ERIs, agravada por restrições orçamentárias e pela desvalorização dos serviços técnicos especializados.

Essas barreiras estruturais impõem limites à eficácia imediata da NR nº 4/2024, especialmente diante do fato de que sua implementação exige, em muitos casos, alterações legislativas em nível estadual, distrital e municipal – demandando, portanto, a mobilização também dos Poderes Legislativos de cada ente-, além da revisão de normativos internos das ERIs.

Outro desafio central enfrentado pela ANA na elaboração da NR diz respeito à grande heterogeneidade entre as ERIs, diagnóstico que é reforçado pela análise que consta da Seção 4.3.6. adiante. Enquanto algumas apresentam elevado grau de maturidade institucional e já adotam mecanismos sofisticados de governança, outras operam com recursos escassos, baixa profissionalização e capacidade técnica incipiente. A definição de parâmetros normativos que sejam ambiciosos, mas também factíveis para realidades tão distintas, demanda um equilíbrio delicado entre diretrizes prescritivas e orientações flexíveis. A NR nº 4/2024 parece ter contemplado esse equilíbrio, ao prever apenas parte do seu conteúdo como de adoção obrigatória para fins do art. 50 da Lei Nacional do Saneamento Básico.

Diante desse cenário, a NR nº 4/2024 representa um avanço importante ao estabelecer um referencial mínimo de boas práticas regulatórias. Contudo, é necessário reconhecer que seu potencial de transformação efetiva dependerá, em larga medida, de três fatores externos: (i) o comprometimento dos titulares dos serviços com a reforma do arcabouço normativo local para promover o fortalecimento institucional das ERIs; (ii) a articulação federativa para superar conflitos de competência e viabilizar mudanças legislativas locais; e (iii) o apoio técnico e financeiro contínuo da União, inclusive por meio de programas de capacitação, incentivos e assistência técnica coordenada pela ANA.

⁶⁹ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

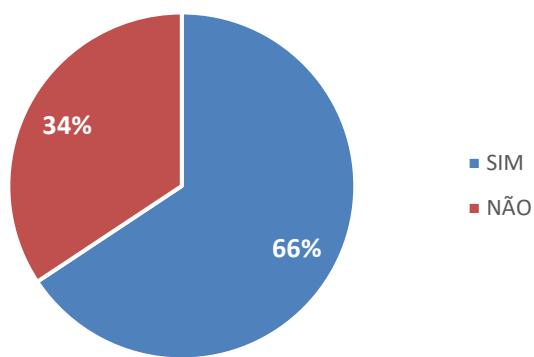
4.3.6. Adesão à Norma de Referência nº 4/2024 pelas ERI

Com base no art. 41 da Norma de Referência nº 4/2024, foi preparado um checklist para verificar a adesão dos normativos das ERIs levantados durante a Fase 1 do Projeto à NR sobre governança regulatória. O checklist é apresentado no Anexo II.

O levantamento de normativos realizado na primeira etapa do Projeto identificou 217 atos normativos classificados como do tipo “Governança”⁷⁰, editados por 58 ERIs. Com o aprofundamento da análise na etapa seguinte, voltada à aplicação do checklist de governança, foram identificados 9 novos normativos com essa classificação, editados por 9 ERIs cujos atos não haviam sido captados na fase inicial. Com isso, o número total de normativos analisados alcançou 226, abrangendo 67 ERIs.

Cabe destacar que, na Fase 1 do Projeto, foram mapeadas 102 ERIs em atividade. Assim, para aproximadamente 34% dessas entidades não foram identificados normativos classificados como do tipo “Governança”, conforme se observa no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Governança”



Fonte: Elaboração própria.

Esse dado, ilustrado no Gráfico 3, não deve ser interpretado como ausência absoluta de atos normativos que tratem de temas de governança – especialmente considerando que essa classificação abrange tanto leis de criação quanto regimentos internos. O que se observou, na realidade, foi a inacessibilidade desses documentos para fins de consulta e análise.

A ausência desses atos em bancos de legislação públicos ou em portais institucionais pode, por si só, ser considerada um indício de fragilidade de governança, uma vez que compromete o princípio da transparência regulatória. Esse cenário reforça a relevância da NR nº 4/2024, que busca justamente induzir a melhoria da governança institucional das ERIs, inclusive sob a ótica da transparência e da disponibilização pública de informações.

Constatou-se que a média do grau de atendimento das ERIs às questões do checklist é de 58,20%, considerando-se 100% o atendimento pleno às questões do checklist e, portanto, à integralidade dos quesitos previstos pelo art. 41 da NR nº 4/2024. Todos os normativos analisados atendem a, ao menos,

⁷⁰ Conforme consta do Relatório 1: “Os normativos qualificados como do tipo “Governança” tratam da criação, estrutura de governança e do funcionamento interno de cada uma das ERIs, além de temas e procedimentos relacionados à governança regulatória. Em termos gerais, os normativos enquadrados nesse tipo são aqueles que disciplinam, em relação à estrutura de governança e do funcionamento das ERI: (i) natureza jurídica da ERI; (ii) objetivos da ERI; (iii) competências da ERI – que podem abranger mais de um setor (no caso de ERIs multissetoriais) ou ser concentradas no setor de saneamento básico; (iv) estrutura organizacional básica; e (v) patrimônio e receitas da ERI. Em relação aos procedimentos de governança regulatória das ERIs, são tratados temas como: (i) agenda regulatória; (ii) análise de impacto regulatório – AIR e avaliação do resultado regulatório - ARR; (iii) procedimentos de consulta e de audiências públicas; e (iv) mecanismos de transparência.”



2 questões do checklist aplicado. A ERI cujos normativos identificados apresentam menor grau de atendimento ao checklist – e, portanto, menor adesão à NR nº 4/2024 – é a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (“AGERSA”), com atendimento a apenas 8% do checklist. Especificamente, são atendidas as questões 1 e 2, referentes à existência de instância colegiada decisória com competência para deliberar sobre questões regulatórias.

Por outro lado, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (“AGRESE”) atendeu integralmente às questões do checklist, sendo a única das ERIs a obter tal resultado. Em grau de atendimento às questões do checklist, seguem à AGRESE, nessa ordem, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (“AGENERSA”); a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso (“AGER-MT”); a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (“ARISB - MG”); a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá (“ARSAP”); a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (“ARSESP”); Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná (“AGEPAR”); Agência Reguladora Municipal de Belém (“ARBEL”); e a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (“ADASA”), que atenderam de 25 a 23 das questões do checklist, conforme ilustrado pela

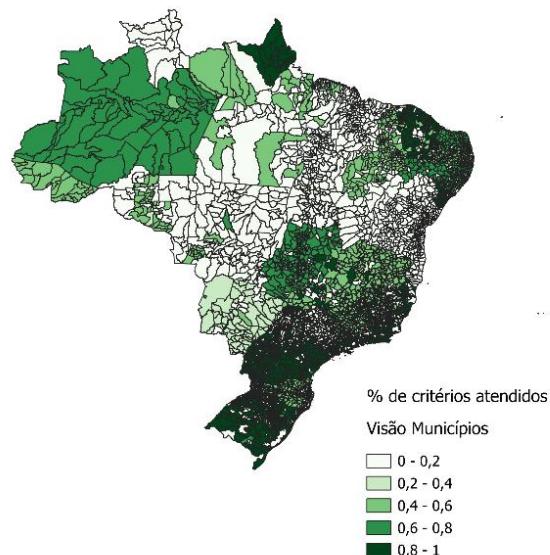
Tabela 2 – ERIs com maior grau de adesão à NR nº 4/2024 e número de questões atendidas, total e por tema

ERI	UF da ERI	Total de critérios da NR atendidos (26)	Estrutura Interna (6)	Quadro de Pessoal (2)	Recursos da ERI (2)	Transparência (7)	Atividade Regulatória (4)	Ouvintes (2)	Controle Social (3)
AGRESE	SE	26	6	2	2	7	4	3	2
AGENERSA	RJ	25	5	2	2	7	4	3	2
AGER-MT	MT	25	5	2	2	7	4	3	2
ARISB - MG	MG	25	6	2	2	7	4	2	2
ARSAP	AM	25	6	2	2	7	4	2	2
ARSESP	SP	25	6	2	2	6	4	3	2
AGEPAR	PR	24	5	2	2	7	4	2	2
ARBEL	PA	23	6	2	2	4	4	3	2
ADASA	DF	23	5	2	2	5	4	3	2

Fonte: Elaboração própria.

O Mapa 4, abaixo, apresenta a distribuição da adesão à NR nº 4/2024 entre os Municípios. Observa-se que há um número expressivo de Municípios em Sergipe, São Paulo e no Paraná que atendem a um elevado percentual dos critérios de adesão.

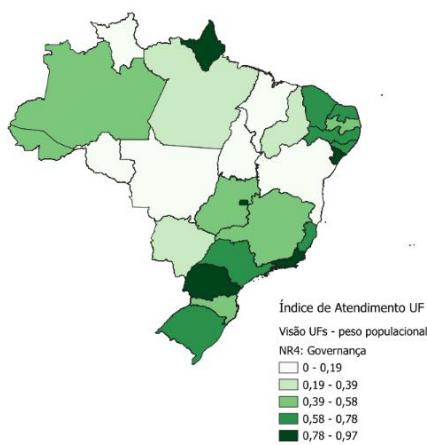
Mapa 4 – Grau de adesão à NR nº 4/2024 por Município.



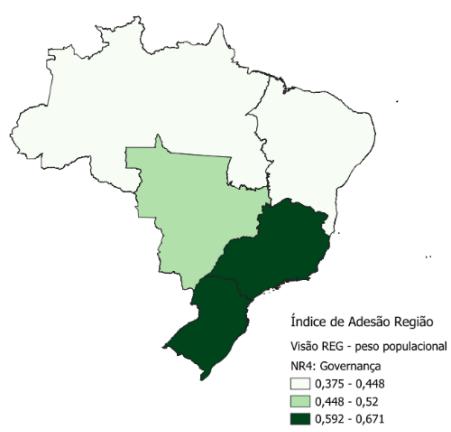
Fonte: Elaboração própria.

O Mapa 5, abaixo, apresenta a distribuição da adesão à NR nº 4/2024 por unidade da federação, enquanto o Mapa 6 traz a mesma análise por região geográfica do país. Ambos os mapas consideram, de forma ponderada, os seguintes parâmetros: (i) o grau de aderência dos normativos editados das ERIs em relação aos critérios estabelecidos no checklist; e (ii) a proporção da população atendida por serviços regulados por essas entidades. Em outras palavras, os mapas permitem visualizar não apenas a quantidade de ERIs que editaram normativos alinhados à NR nº 4/2024, mas também o peso demográfico das unidades da federação em que as ERIs atuam.

Mapa 5 – Grau de adesão à NR nº 4/2024 por Estado Mapa 6 – Grau de adesão à NR nº 4/2024 por Região



Fonte: Elaboração própria.

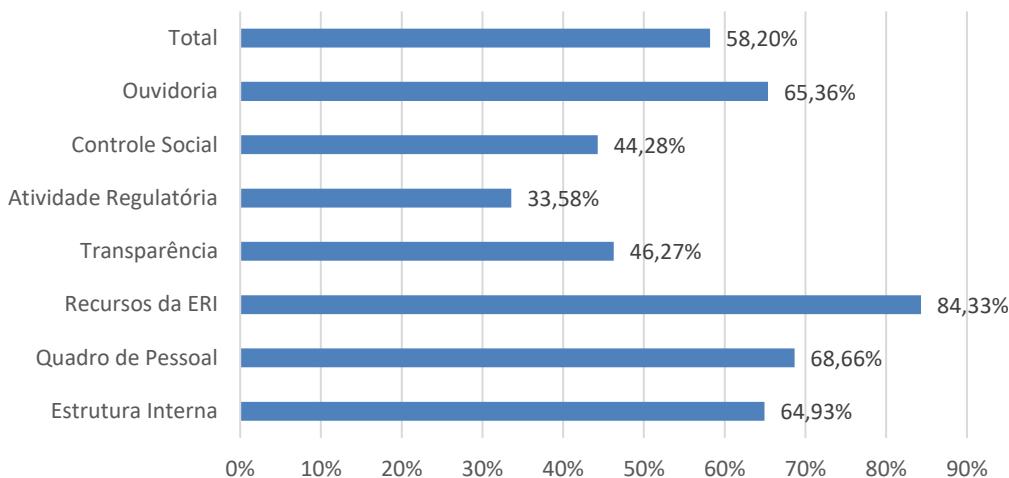


Fonte: Elaboração própria.

Da perspectiva estadual, a AGRESE, a AGEPAR, a ARBEL e a AGENERSA regulam Municípios com representatividade populacional relevante em relação à população total dos seus respectivos Estados. A ARSESP, embora tenha o mesmo grau de adesão à NR nº 04/2024 da AGENERSA por exemplo, tem abrangência populacional dentro de seu respectivo Estado, menor do que esta última, resultando em

um índice de atendimento populacional inferior. Da perspectiva regional, as regiões Sul e Sudeste são aquelas em que a maior parte da população está coberta por ERI aderente à NR nº 4/2024.

Gráfico 4 – Percentual médio de questões atendidas entre ERIs que possuem normativos sobre governança regulatória, total e por tema.



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4 apresenta o percentual médio de aderência das ERIs às questões do checklist referentes à NR nº 4/2024, organizadas por tema. A média geral de atendimento entre as ERIs é de 58,20%, o que revela uma incorporação parcial dos padrões normativos desejados, com variações expressivas entre os diferentes temas avaliados.

Entre os temas com maior aderência, destacam-se:

- **Recursos da ERI (84,33%)**: É o aspecto mais bem atendido, indicando que a maioria das ERIs tem normativos de governança que preveem fontes de recurso próprios das ERIs, geradas pelo exercício da atividade regulatória.
- **Quadro de Pessoal (68,66%), Ouvidoria (65,36%) e Estrutura Interna (64,93%)**: Também apresentam alto grau de atendimento, sugerindo que as ERIs tendem a atender com maior facilidade aos quesitos de governança relacionados aspectos organizacionais internos básicos, como definição de cargos, instituição de ouvidora e previsão de instância colegiada decisória.

Por outro lado, os temas com menor aderência revelam fragilidades regulatórias importantes:

- **Atividade Reguladora (33,58%)**: É o tema com pior desempenho. A baixa incidência de dispositivos que tratem de instrumento de planejamento e instrumentos regulatórios para a formulação de normas revela um déficit nos aspectos técnicos da atuação das ERIs.
- **Controle Social (44,28%) e Transparência (46,27%)**: Esses dois temas também apresentam baixo atendimento. A ausência de previsões normativas claras sobre participação social, prestação de contas e acesso à informação enfraquece os pilares de *accountability* e reduz a capacidade de as ERIs atuarem de forma transparente e responsável.

Esses resultados indicam que, mesmo entre as ERIs mais estruturadas, ainda persiste um descompasso entre a consolidação de aspectos formais da estrutura administrativa e a institucionalização de práticas



regulatórias mais robustas e participativas. Essa lacuna compromete a efetividade regulatória, especialmente em temas fundamentais para a legitimidade e previsibilidade das decisões.

Além disso, os dados obtidos por meio do checklist de verificação da adesão à NR nº 4/2024 reforçam o diagnóstico de que o fortalecimento da governança regulatória no setor exige mais do que a mera formalização de estruturas internas. É essencial investir na construção e consolidação de capacidades técnicas das ERIs, de modo a viabilizar a efetiva implementação dos instrumentos previstos na norma — como a agenda regulatória, a AIR e os procedimentos de consulta e audiências públicas — garantindo, assim, uma atuação regulatória técnica, transparente e participativa.

4.4. Norma de Referência nº 05/2024 – Matriz de Riscos

4.4.1. Introdução

A Norma de Referência nº 5/2024, aprovada pela Diretoria da ANA através da Resolução nº 178 de 15 de janeiro de 2024 (a “[Norma de Referência nº 5/2024](#)” ou a “[NR nº 5/2024](#)”) dispõe sobre a matriz de riscos aplicável aos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, firmados entre o prestador de serviço e o titular do serviço público ou com quem exerce a titularidade, nos casos de prestação regionalizada. A NR se aplica tanto aos contratos futuros licitados quanto aos contratos existentes não licitados.⁷¹

A edição da NR nº 5/2024 decorreu do entendimento da ANA de que a omissão, incompletude ou inadequação da alocação de riscos em contratos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário prejudicam a segurança jurídica e incrementam custos, prejudicando o atingimento da universalização desses serviços, objeto último do NMLSB. Assim, suas disposições buscam orientar a elaboração de atos normativos e a elaboração de instrumentos contratuais pelos titulares dos serviços, observadas as peculiaridades locais e regionais, com o propósito de garantir uma maior segurança jurídica e viabilizar investimentos.

Consoante detalharemos ao longo dessa Seção 4.44, a NR nº 05/2024 traz não apenas diretrizes e procedimentos para contratos futuros e contratos existentes não licitados relacionados à instituição e alteração da matriz de riscos, mas apresenta a matriz de riscos referencial, contendo 31 riscos, agrupados por tipo e com a respectiva alocação entre o titular e o prestador dos serviços públicos.

4.4.2. Base Legal

Dentre as normas de referência a serem instituídas pela ANA, o art. 4º-A, parágrafo 1º, inciso III, da Lei Federal nº 9.984/2000 prevê a elaboração de NR voltada à padronização dos instrumentos contratuais firmados entre os titulares dos serviços e os delegatários. Dentre os elementos a serem padronizados, inclui-se a definição de uma matriz de riscos, como segue:

“Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

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

⁷¹ Art. 1º Esta Norma de Referência trata da matriz de riscos dos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, firmados entre o prestador de serviço e o titular do serviço público ou quem exerce a titularidade, em caso de prestação regionalizada, e aplica-se aos contratos futuros licitados e aos contratos existentes não licitados.



(...) 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)" (grifo nosso).

Por meio da inclusão do art. 10-A na Lei Federal n.º 11.445/2007, o Novo Marco Legal do Saneamento previu a necessidade de que os contratos de prestação de Serviços de Saneamento Básico contenham cláusulas sobre a repartição de riscos entre as partes, abrangendo eventos como caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária, sob pena de nulidade.⁷²

Sem prejuízo à relevância do art. 10-A da Lei Federal n.º 11.445/2007 especificamente para o contexto dos contratos de prestação de serviços de Saneamento Básico, observa-se que a Lei das PPPs já exige que contratos de concessão administrativa e patrocinada incorporem regra explícita de repartição de riscos entre as partes,⁷³ bem como a Lei das Estatais⁷⁴.

Mais recentemente, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 ("Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos") também passou a prever a matriz de riscos como cláusula necessária a todo contrato,⁷⁵ devendo a matriz: (i) indicar os riscos atribuídos ao setor público, ao privado ou compartilhados; (ii) observar a natureza do risco e a capacidade das partes para melhor gerenciá-lo; (iii) preferencialmente transferir ao contratado os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras; (iv) quantificar os riscos para projetar os reflexos de seus custos no valor estimado da contratação; e (iv) ser observada na solução de eventuais pleitos da partes.⁷⁶

⁷² 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:

(...) IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária.

⁷³ Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

(...) III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária;

⁷⁴ Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:

(...) X - matriz de riscos.

⁷⁵ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...) IX - a matriz de risco, quando for o caso;

⁷⁶ Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.



4.4.3. Boas Práticas Regulatórias

A presente Seção reúne estratégias e boas práticas identificadas a partir da análise de estudos nacionais e internacionais que tratam da alocação eficiente de riscos entre a autoridade contratante e o parceiro privado em contratos de prestação de serviços públicos — com ênfase nos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Inicialmente, é importante destacar que, mesmo dentro de um mesmo setor, as especificidades de cada projeto tornam inadequada a adoção de uma matriz de riscos padronizada (“*one size fits all*”), sem espaço para adaptações ao contexto local. Assim, ainda que seja recomendável a existência de diretrizes gerais sobre a alocação dos principais riscos típicos do setor, é igualmente recomendável que exista margem de discricionariedade para que as ERIs e titulares adaptem a matriz de riscos referencial e detalhem riscos adicionais relevantes a cada projeto específico.

Nesse contexto, uma norma de matriz de riscos bem estruturada não deve se limitar à apresentação de uma tabela genérica. Seu objetivo deve ser o de oferecer um referencial técnico consistente e adaptável, que sirva como ponto de partida para a construção, em normas das ERIs ou em cada procedimento licitatório, de uma matriz personalizada — fundamentada nas características técnicas, jurídicas e financeiras do projeto, e elaborada de forma motivada e proporcional.

Feita essa consideração, há determinados riscos que costumam estar presentes em projetos de infraestrutura, especialmente no setor de saneamento básico, cuja alocação segue, em geral, uma lógica consolidada.

■ Diretrizes da Alocação dos Riscos

Um processo típico de análise de risco estimará a probabilidade e o potencial impacto da ocorrência dos riscos identificados. Com isso, a autoridade contratante poderá tomar decisões informadas sobre a conveniência de reter determinados riscos ou transferi-los ao parceiro privado.

O princípio subjacente da alocação de riscos em uma concessão é que os riscos sejam alocados à parte mais capaz de suportar - ou mais incentivada a suportar - esses riscos. Isso significa que cada risco e o direito de tomar decisões relacionadas a ele deve ser alocado com o intuito de maximizar o valor total do projeto, levando em consideração a capacidade de cada parte de tomar essas decisões (BANCO MUNDIAL, 2019).

Para tanto, há 3 vertentes que devem ser consideradas para determinar a alocação de um risco, quais sejam (BANCO MUNDIAL, 2019):

- **Influência sobre o risco:** o risco deve ser atribuído à parte que tem maior influência sobre sua ocorrência, pois isso gera incentivos para que essa parte adote condutas que melhorem o resultado do risco.
- **Antecipação ou melhor endereçamento do risco:** o risco deve ser suportado por quem melhor pode antecipá-lo ou responder aos seus efeitos, adotando medidas que reduzam impactos negativos ou aproveitem efeitos positivos.
- **Absorção do risco:** quando nenhuma das partes pode influenciar ou mitigar um risco, ele deve ser alocado à parte que tem maior capacidade de absorvê-lo com o menor custo. Essa capacidade depende da correlação do risco com seus ativos e passivos, da possibilidade de repassá-lo a terceiros, da habilidade de distribuir riscos entre outros agentes e do grau de aversão ao risco de cada parte.

A análise dessas 3 variáveis pode levar a diferentes direções, pois nem sempre a parte mais bem posicionada para influenciar um risco será a mais bem posicionada para antecipá-lo ou endereçá-lo, e



nenhuma das duas pode ser a que melhor o absorve. Assim, o ponto ótimo de compartilhamento de risco ocorre quando o custo marginal para o setor público de assumir mais riscos se iguala ao benefício marginal gerado pela participação mais ativa do setor privado na sua gestão (DEWATRIPONT e LEGROS, 2005).

■ Alocação dos Riscos Geralmente Identificados em Projetos de Infraestrutura

A plataforma Global Infrastructure Hub (“GI Hub”), vinculada ao G20 e ao Banco Mundial, publicou um estudo com o objetivo de oferecer orientações sobre a alocação adequada de riscos entre a autoridade contratante e o parceiro privado em contratos de concessão de Serviços de Saneamento Básico.⁷⁷ Por se basear em experiências de países em desenvolvimento — cujos contextos e desafios regulatórios e institucionais guardam semelhanças relevantes com a realidade brasileira —, o estudo apresenta conclusões que podem servir como parâmetros úteis para a formulação de diretrizes gerais de alocação de riscos. Tais diretrizes, exploradas a seguir, podem ser aproveitadas por Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs) e pelos titulares dos serviços no âmbito nacional, contribuindo para o aprimoramento dos instrumentos regulatórios e contratuais do setor.

○ Riscos Sociais

No contexto brasileiro, os riscos relacionados a impactos sociais do projeto — tais como (i) os efeitos sobre propriedades adjacentes e sobre pessoas afetadas (incluindo protestos, resistência local e agitação pública), (ii) a necessidade de reassentamento de populações, (iii) a eventual sobreposição com terras indígenas ou territórios de comunidades tradicionais, e (iv) greves e manifestações — devem, em princípio, ser alocados à autoridade contratante ou compartilhados entre as partes. Isso porque a formulação e implementação da política pública voltada à gestão dos impactos sociais é à mediação de conflitos decorrentes do projeto é, em última instância, de responsabilidade do Poder Público.

Dessa forma, cabe à autoridade contratante avaliar de forma criteriosa quais obrigações relacionadas ao risco social podem ser transferidas ao parceiro privado, e quais devem permanecer sob sua responsabilidade direta, considerando os instrumentos legais e institucionais disponíveis para a atuação estatal.

De outro lado, o parceiro privado tende a assumir os riscos relacionados a greves e litígios trabalhistas que afetem seus próprios empregados ou prestadores de serviços. Contudo, quando tais eventos se enquadarem como risco político — como no caso de manifestações sociais generalizadas que resultem na interrupção da prestação do serviço ou da arrecadação tarifária —, é recomendável que esses impactos sejam, total ou parcialmente, assumidos pela autoridade contratante.

A alocação parcial de tais riscos ao parceiro privado pode, inclusive, gerar incentivos positivos, como a adoção de estratégias de engajamento com a comunidade local e investimentos em relações institucionais e comunicação pública, com vistas à mitigação de tensões sociais que possam comprometer a continuidade e a aceitação do serviço.

○ Riscos Ambientais

Os riscos relacionados a (i) condições ambientais pré-existentes conhecidas, (ii) obtenção de anuências e licenças, (iii) conformidade com a legislação ambiental, (iv) impactos ambientais decorrentes da execução do projeto, (v) eventos externos imprevisíveis e (vi) efeitos das mudanças climáticas são, em regra, alocados ao parceiro privado ou compartilhados entre as partes, a depender da natureza do risco e do grau de previsibilidade e controle associado.

⁷⁷ GI-HUB, 2019.



Entretanto, as condições pré-existentes não identificadas previamente à contratação — tais como contaminações do solo ou passivos ambientais ocultos — devem ser atribuídas à autoridade contratante, uma vez que correspondem a fatos anteriores à assunção do serviço e que, por não terem sido informados no procedimento licitatório, não puderam ser considerados na formulação da proposta pelo parceiro privado.

Considerando o setor de saneamento básico, a descrição contratual dos riscos ambientais deve abranger risco de contaminação dos mananciais, poluição de fontes hídricas e falhas operacionais que comprometem a qualidade da água.

Adicionalmente, eventos caracterizados como força maior — como desastres naturais, eventos extremos associados às mudanças climáticas ou outras ocorrências imprevisíveis e inevitáveis — tendem a ser tratados como riscos compartilhados entre as partes. Especificamente no setor de saneamento básico, é relevante o risco de escassez hídrica relacionado à redução da disponibilidade de mananciais, estiagens prolongadas e necessidade de fontes alternativas de abastecimento.

Nestes casos, é fundamental que o contrato estabeleça critérios objetivos para caracterização do evento, definição dos efeitos jurídicos (suspenção de obrigações, reequilíbrio econômico-financeiro ou extinção contratual) e os respectivos procedimentos de apuração.

- Execução e Operação do Projeto

Abrange um conjunto de riscos relacionados à fase de implantação e operação, incluindo:

- Custos de construção superiores aos previstos na modelagem econômico-financeira;
- Atrasos na conclusão das obras por ineficiências ou planejamento inadequado do parceiro privado;
- Falhas na gestão do projeto;
- Problemas na interface com subcontratados e fornecedores;
- Não conformidade com normas técnicas e de qualidade;
- Descumprimento de exigências relativas à saúde e segurança do trabalho;
- Ocorrência de defeitos construtivos ou falhas operacionais;
- Greves e manifestações internas à estrutura do parceiro privado;
- Atendimento a padrões de qualidade e metas de desempenho; e
- Atos de vandalismo, entre outros.

Em regra, tais riscos devem ser alocados ao parceiro privado, uma vez que se referem a aspectos sob sua esfera de responsabilidade direta. A alocação pressupõe que o parceiro privado detenha controle sobre os fatores que influenciam a execução eficiente do projeto, devendo, portanto, especificar e mitigar adequadamente esses riscos em sua proposta. Exceções devem ser prevista para os eventos decorrentes de força maior, fato do princípio, fato da administração ou outras circunstâncias extraordinárias devidamente justificadas.

- Financiamento do Projeto e Condições Econômicas

O risco relacionado à disponibilidade e à gestão eficiente dos recursos necessários à operação envolve não apenas a disponibilidade de recursos próprios ou de terceiros, mas também, entre outros fatores, a exposição do projeto a variáveis macroeconômicas como: (i) inflação; (ii) flutuação cambial; e (iii) variação da taxa de juros.

Em condições normais, esses riscos tendem a ser alocados ao parceiro privado. Contudo, em contextos de alta volatilidade inflacionária ou ausência de índices confiáveis de reajuste, pode ser necessário que



a autoridade contratante compartilhe parte desse risco, mediante cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro ou atualização extraordinária da remuneração contratual. Ainda, em projetos com forte exposição a insumos ou financiamentos em moeda estrangeira, especialmente quando não há disponibilidade de mecanismos de proteção adequados, é admissível a previsão contratual de compartilhamento do risco cambial, seja por meio de faixas de tolerância, cláusulas de reequilíbrio ou outras formas de compensação.

- Seguros

O risco relacionado à indisponibilidade de seguro refere-se à possibilidade de o parceiro privado não contratar cobertura adequada para determinados riscos relevantes ao projeto.

Em regra, a responsabilidade pela contratação dos seguros exigidos contratualmente, bem como pelos respectivos custos, é atribuída ao parceiro privado, que deve considerar tais despesas na sua modelagem econômico-financeira. Essa alocação decorre do pressuposto de que o parceiro privado detém maior controle sobre os ativos, operações e obrigações do projeto, estando, portanto, em melhor posição para contratar e gerir apólices de seguro.

Contudo, se determinado risco não for segurável — seja pela inexistência de cobertura no mercado ou por estar disponível apenas a custos proibitivos, que superem uma contingência razoavelmente previsível pelo parceiro privado — a alocação desse risco deve ser revista e compartilhada com a autoridade contratante.

- Caso Fortuito e Força Maior

O risco relacionado à ocorrência de eventos inesperados e fora do controle das partes — com potencial de atrasar, impedir ou comprometer a execução do projeto — é comumente classificado como risco de ocorrência de caso fortuito ou eventos de força maior. Tais eventos incluem, por exemplo, desastres naturais, guerras, pandemias e outras circunstâncias extraordinárias, desde que imprevisíveis e inevitáveis.

A prática contratual consolidada trata esse risco como prioritariamente público, uma vez que nenhuma das partes está em melhor posição que a outra para preveni-lo, controlá-lo ou absorver suas consequências econômicas. Nesses casos, os contratos costumam prever medidas de mitigação como: suspensão temporária de obrigações, extensão de prazos contratuais, para além do reequilíbrio econômico-financeiro.

- Fato do Príncipe, Fato da Administração e Alterações Legislativas

O risco relacionado a ações ou omissões do Poder Público — contratante ou não — que produzam efeitos adversos sobre o projeto ou sobre o parceiro privado deve ser alocado ao ente contratante. Esse risco abrange, por exemplo, alterações legislativas, decisões judiciais com efeitos vinculantes, ou mudanças de políticas públicas que impactem a execução contratual, a viabilidade do projeto ou a equação econômico-financeira originalmente pactuada.

Isso porque o parceiro privado não possui capacidade institucional para antecipar, controlar ou mitigar os efeitos de decisões tomadas por outros entes do Estado, o que comprometeria sua capacidade de prever o risco ou mesmo de apresentar proposta exequível. A imputação desse risco ao parceiro privado pode, portanto, reduzir a atratividade do projeto, elevar os custos da proposta ou inviabilizar a celebração do contrato.

Ressalva-se o previsto pela Lei Federal nº 8.987/1995, especificamente sobre risco de alterações na legislação tributária que incidam sobre a renda do parceiro privado, que deve ser por ele assumido, conforme dispõe o seu art. 9º, § 2º.⁷⁸

- Demanda

O risco de demanda, embora não exclusivo do setor de saneamento básico, apresenta características particulares nesse contexto. Trata-se do risco associado a desvios entre os níveis efetivos de consumo ou número/perfil de usuários e as projeções realizadas na fase de modelagem e aos impactos dessa variação sobre as receitas do parceiro privado e os custos do sistema.

A alocação integral desse risco ao parceiro privado pode se revelar excessivamente onerosa. Para tratar tal risco de forma equilibrada, podem ser adotadas bandas de demanda — faixas de variação previamente estabelecidas em torno das projeções de consumo ou atendimento. Esse modelo protege ambas as partes contra variações extremas que não possam ser adequadamente previstas ou controladas, sem desincentivar a eficiência do parceiro privado.

Ainda, deve-se considerar que demanda por serviços de saneamento básico está intrinsecamente vinculada à delimitação territorial da área da concessão e à dinâmica urbana e habitacional local. Programas públicos de urbanização, regularização fundiária, reassentamento ou expansão urbana podem modificar significativamente o perfil e a densidade populacional das áreas atendidas, alterando as projeções de demanda originalmente consideradas. Nesse sentido, é fundamental que o contrato de concessão aborde objetivamente o risco pertinente à redefinição da área de atuação do parceiro privado, em resposta a políticas públicas que ampliem ou restrinjam a área urbanizada; preveja mecanismos de revisão periódica das estimativas de demanda, reconhecendo que o risco decorrente de ações diretas do Poder Público que impactem significativamente a demanda deve ser compartilhado ou assumido pela autoridade concedente

- Benefícios Tarifários e Isenções

A adequada alocação dos riscos associados aos benefícios tarifários e isenções concedidos pelo Poder Público a determinados usuários — como tarifas reduzidas, gratuidades ou políticas públicas de subsídio cruzado — exige distinguir entre duas situações:

- Benefícios tarifários vigentes à época da contratação, que devem ser assumidos pelo parceiro privado, na medida em que foram conhecidos, quantificados e refletidos na proposta;
- Benefícios tarifários instituídos ou ampliados após a assinatura do contrato, cuja implementação deve ser considerada risco do poder concedente ou da autoridade reguladora, ensejando, quando for o caso, direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.

Dentre os benefícios tarifários, a tarifa social ocupa papel central no setor de saneamento, por sua função redistributiva e de garantia de acesso universal. Com o objetivo de uniformizar o tratamento do tema no âmbito nacional, foi editada a Lei Federal nº 14.898/2024, que institui diretrizes para a implementação da tarifa social de água e esgoto em todo o país.

⁷⁸ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

(...) § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.



Em especial, o art. 8º, § 2º, da Lei nº 14.898/2024 estabelece regra clara de alocação de risco: “É vedada a limitação da incidência da tarifa social de água e esgoto a determinado percentual de usuários, sendo assegurado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em benefício do prestador do serviço, sempre que houver alteração na sua composição, no que couber.”

Essa disposição legal atribui expressamente à autoridade contratante o risco decorrente da ampliação do número de beneficiários da tarifa social ou da modificação dos critérios de elegibilidade para adequação ao padrão nacional.

○ Gestão Comercial

O risco de gestão comercial abrange um conjunto de atividades fundamentais à arrecadação e à sustentabilidade econômico-financeira do contrato, incluindo: (i) o correto cadastramento dos usuários; (ii) a medição precisa do consumo; (iii) a emissão e cobrança das faturas; e (iv) a adoção de medidas para redução da inadimplência tarifária.

Esse risco está diretamente relacionado à capacidade operacional, tecnológica e administrativa da parte responsável pela execução dessas funções no âmbito da concessão, sendo, portanto, um risco de natureza gerencial e processual.

Nos contratos em que o parceiro privado assume integralmente a gestão comercial — incluindo os sistemas de cadastro, faturamento, medição e cobrança —, é coerente que lhe seja atribuída a responsabilidade pelos riscos correlatos, inclusive pelos efeitos financeiros decorrentes da inadimplência ordinária, na medida em que estejam vinculados à sua atuação e capacidade de gestão.

Por outro lado, em contratos nos quais a autoridade concedente ou prestador público mantém sob sua responsabilidade parte significativa da gestão comercial — como ocorre em concessões parciais —, o risco correspondente deve ser atribuído, no todo ou em parte, ao próprio poder concedente.

Além disso, a definição contratual clara sobre as obrigações e competências de cada parte na gestão comercial contribui para a redução de disputas e para a segurança jurídica.

○ Outros Riscos Relevantes

Outros riscos específicos relacionados aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, cuja correta identificação e alocação é essencial para a estruturação contratual, incluem:

- Risco associado a falhas em sistemas legados, referente à infraestrutura existente mal mapeada, obsoleta ou com perdas elevadas. A alocação recomendada é ao poder concedente, quando os problemas forem preexistentes.
- Risco de intermitência ou não continuidade do serviço, especialmente em áreas periféricas ou com urbanização irregular. A alocação recomendada é ao poder concedente ou, em alguns casos, de compartilhamento, dependendo da modelagem contratual.
- Risco relacionado à adoção de soluções irregulares por usuários, resultando em desvios de água, fraudes em hidrômetros e esgotamento sanitário fora dos padrões legais. Recomenda-se o compartilhamento de obrigações relacionadas à regularização, fiscalização e combate a perdas aparentes.
- Risco decorrente da expansão urbana desordenada e pressão sobre o sistema de esgoto, resultante da ocupação irregular do solo. A locação recomendada é ao poder concedente, por estar diretamente vinculado à política urbana e ao planejamento territorial.

4.4.4. Processo de Construção da Norma de Referência

A elaboração da NR nº 5/2024 constava como item 9.13 da Agenda Regulatória 2022-2024 da ANA, tendo a conveniência e oportunidade para sua edição aprovadas durante a 902^a Reunião Administrativa Ordinária da DIREC, realizada de 19 de dezembro de 2022.

O processo de desenvolvimento contou com o apoio no âmbito da cooperação técnica “Apoio ao Desenvolvimento e Implementação da Regulação Nacional dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil”, firmada entre a ANA e o BID. Foram também considerados os estudos frutos da parceria entre a ANA e a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (“ENAP”), além dos estudos desenvolvidos pela Fundação Getúlio Vargas (“FGV”) contratados pelo Ministério da Economia⁷⁹.

O problema regulatório identificado pela ANA que ensejou a edição da NR nº 5/2024, conforme consta do RAIR é: “*A omissão, incompletude ou inadequação contratual na alocação de riscos, capaz de ensejar insegurança jurídica e incremento de custos econômicos e regulatórios que inviabilizem a universalização dos serviços de saneamento básico.*”

Conforme relatado no RAIR que precedeu a edição da NR nº 5/2024, a elaboração da NR foi precedida da análise de 106 contratos de prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, sendo 65 contratos de concessão (incluindo contratos de PPP) e 41 contratos de programa, abrangendo diversas realidades e quase todos os estados brasileiros.⁸⁰ Entre os contratos de concessão, 20 não mencionavam riscos e 45 possuíam cláusulas de alocação de riscos, sendo que menos de 50% tinham uma matriz de riscos. Quanto aos contratos de programa, 31 não mencionavam riscos e 10 possuíam cláusulas que mencionavam a alocação de riscos.

O estudo da FGV evidenciou que a maioria dos contratos, tanto de concessão quanto de programa, não mencionava expressa e individualmente os riscos alocados à contratada ou à contratante, revelando lacunas, especialmente nos contratos de programa.

No âmbito da parceria da ANA com a ENAP, foram analisadas as matrizes de riscos ou cláusulas de alocação de riscos em 15 minutos e contratos nacionais do setor de saneamento, todos de concessão ou PPP, identificando-se 524 riscos. Destes, 31,68% estavam organizados em uma matriz de riscos contratual e 68,32% em cláusulas de assunção ou alocação de riscos. O estudo resultou na consolidação de uma matriz com 82 riscos.

Dentre as principais causas levantadas pela ANA para esse problema, conforme consta do RAIR que precedeu a edição da NR nº 5/2024, destacam-se:

- Ambiguidade na redação das cláusulas de alocação de risco;
- Alocação genérica ou insuficiente dos riscos;
- Desalinhamento com critérios teóricos e com a legislações mais recentes sobre alocação objetiva dos riscos;
- Estudos técnicos insuficientes na modelagem dos contratos de concessão; e
- Baixa maturidade regulatória.

Por sua vez, as consequências mais relevantes identificadas pela ANA para o problema foram:

- Excesso de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

⁷⁹ Voto nº 127/2023/DIREC, Relatório do Processo nº 02501.005035/2022, Diretor Relator Mauricio Abijaodi, 887^a Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada.

⁸⁰ Não foram contemplados os instrumentos contratuais dos seguintes Estados: Acre, Roraima, Maranhão e Sergipe.

- Custos e incertezas associados a riscos futuros não alocados;
- Aumento dos custos regulatórios;
- Ameaça à modicidade tarifária;
- Litígios administrativos, judiciais e arbitrais, entre outros custos de transação;
- Redução da atratividade dos negócios e da sustentabilidade econômico-financeira;
- Postergamento ou cancelamento de investimentos;
- Insegurança jurídica; e
- Ameaça à universalização dos serviços.

O processo participativo que precedeu a edição da NR nº 5/2024 teve início com a Tomada de Subsídios nº 002/2023, realizada entre 10 de maio de 2023 e 05 de junho do mesmo ano, pela ANA, com o intuito de colher contribuições da sociedade para elaboração da NR. A Tomada de Subsídios foi realizada em 2 etapas: (i) a primeira, um diálogo sobre as alternativas regulatórias e o preenchimento de formulário on-line, com 190 participantes, 17 contribuições orais e 106 respostas ao formulário; e, em seguida (ii) a disponibilização de formulário eletrônico pela ANA para elaboração da NR, trazendo alternativas regulatórias menos ou mais flexíveis para a NR nº 5/2024 e espaço para o respondente justificar sua escolha.

A Tomada de Subsídios nº 002/2023 obteve 451 contribuições de 22 atores do setor e da sociedade – como prestadores dos Serviços de Saneamento Básico, ERIs e entidades representativas. Nota-se que, dentre os participantes, não houve titulares dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.⁸¹

Desconsiderada a alternativa de inação pela ANA (inviável diante do comando legal que prevê a edição de NR sobre matriz de riscos conforme item 4.3.2 acima), as alternativas levantadas pela ANA para endereçar o problema regulatório acima compreenderam:

1. Elaboração de NR indicativa, com diretrizes aos titulares e ERIs, sem matriz de riscos específica, apenas enumeração de riscos mínimos a ser considerado;
2. Elaboração de NR com matriz de riscos com possibilidade de alteração sobre a alocação do risco, desde que motivadamente e com anuência da ERI, podendo ser *adicionados* pelos titulares dos serviços riscos não indicados;
3. Elaboração de NR contendo matriz de alocações inalteráveis e matriz de alocações flexíveis, alteráveis mediante anuência da ERI, podendo ser *adicionados* pelos titulares dos serviços riscos não indicados;
4. Elaboração de NR apenas com matriz de alocações inalteráveis, com possibilidade de inclusão de novos riscos pelos titulares dos serviços.

No âmbito da Tomada de Subsídios nº 002/2023, as alternativas 1, 2 e 3 juntas representaram 97% das contribuições, com destaque para a alternativa 2 – que foi a alternativa escolhida pela ANA – com uma representatividade de 37%. A ANA destacou os seguintes elementos como mais recorrentes nas contribuições escritas dos participantes sobre as alternativas: (i) necessidade de participação das ERIs na modelagem dos contratos e na elaboração das matrizes de riscos; (ii) maleabilidade da matriz de

⁸¹ A consulta às contribuições e aos participantes da Tomada de Subsídios nº 02/2023 pode ser feita em: <<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/134/Contribuicoes>>. Acesso em: 11 jul. 2025.



riscos tanto na sua elaboração, como por acordo entre as partes durante a execução do contrato, especialmente em razão de omissões da matriz; (iii) necessidade de forte justificativa para a mudança da alocação do risco sugerida na NR (custo de fundamentação); (iv) atenção às peculiaridades de cada região na modelagem, normatização e regulação; e (v) evitar discussões jurídicas que se sobreponham às orientações técnicas.

Conforme consta do RAIR, a tomada de decisão da ANA quanto à alternativa mais adequada foi pautada pelos seguintes critérios, que tiveram diferentes pesos na tomada de decisão da Agência: (i) maximização da padronização dos instrumentos negociais; (ii) maximização do respeito à liberdade contratual; (iii) maximização da segurança jurídica; (iv) minimização dos riscos de captura regulatória; (v) maximização do respeito às peculiaridades locais e regionais; e, por fim, (vi) maximização da facilidade de transposição da NR pelas ERIs nos contratos.

Finalizada a Tomada de Subsídios nº 002/2023, foi elaborada uma versão da minuta da NR nº 5/2024, adotando a alternativa 2 – ou seja, NR com matriz com 29 riscos não exaustivos, cuja alocação poderia ser motivadamente alterada, desde que com anuênciada da ERI.

Em seguida, a minuta foi submetida à Consulta Pública nº 5/2023 e à Audiência Pública nº 6/2023, essa última de forma virtual.

A maioria das contribuições sugeriu a inclusão de novos riscos na matriz. Em relação a matriz de riscos e dispositivos já trazidos pela NR, os que mais receberam contribuições foram (i) o risco 6 – que trata de riscos de demanda – em conjunto com os riscos 13, 14 e 15 que tratam de riscos econômico-financeiros; e (ii) o art. 8º, que trata sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns artigos e riscos não receberam nenhuma contribuição.

Em 31 de outubro de 2023 foi realizada a Audiência Pública nº 6/2023 de forma virtual. A minuta da NR acompanhada do material de apoio para participação foram disponibilizadas por meio do Sistema de Participação Social da ANA. Ao todo foram registradas 4 contribuições feitas por 3 instituições.

Finalmente, a versão final da NR nº 5/2024 e a respectiva resolução foram aprovadas pela DIREC na 898ª Reunião Deliberativa Ordinária, realizada em 12 de janeiro de 2024.

4.4.5. Avaliação da Norma de Referência nº 5/2024

A NR nº 5/2024 estabelece, em seu anexo I, uma matriz de riscos aplicável aos contratos futuros de prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, bem como aos contratos existentes firmados sem prévia licitação. Além disso, apresenta orientações voltadas à elaboração de atos normativos e à tomada de decisões pelas ERIs e pelos titulares dos serviços.⁸² Assim, a NR não se aplica aos contratos existentes licitados,⁸³ o que se mostra compatível com o princípio da segurança jurídica e com a preservação dos atos jurídicos perfeitos.

⁸² Art. 1º Esta Norma de Referência trata da matriz de riscos dos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, firmados entre o prestador de serviço e o titular do serviço público ou quem exerce a titularidade, em caso de prestação regionalizada, e aplica-se aos contratos futuros licitados e aos contratos existentes não licitados.

Parágrafo único. As disposições estabelecidas nesta Norma de Referência devem orientar a elaboração de atos normativos e a tomada de decisões de entidades reguladoras infracionais e titulares, observadas as peculiaridades locais e regionais.

⁸³ Art. 25. Os contratos existentes licitados deverão observar a alocação de riscos prevista no contrato, podendo esta Norma de Referência ser utilizada como parâmetro.

§ 1º Os contratos de programa convertidos em contratos de concessão por processo de desestatização deverão observar o caput deste artigo, no que couber.



No que se refere às disposições orientativas gerais da NR nº 5/2025, a norma orienta que a matriz deve listar os eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto ao seu equilíbrio econômico-financeiro, descrevê-los de forma clara e objetiva e ser compatível com as demais cláusulas contratuais.⁸⁴ A alocação dos riscos deve ser feita de forma objetiva, podendo ser atribuída ao titular, ao prestador ou compartilhada, sendo que, neste último caso, o compartilhamento deve ser estabelecido em termos de faixas, prazos ou grandezas, seja em contrato ou em regulamento da ERI.⁸⁵

O art. 6 da NR estabelecem algumas diretrizes para a alocação de riscos entre as partes, tanto para fins dos riscos mencionados na matriz anexada à norma, como para inclusão de novos riscos pela ERI ou pelo titular. São esses: (i) atribuição do risco à parte que tenha melhores condições de preveni-los, mitigá-los ou gerenciá-los; e (ii) transferência ao prestador dos riscos que tenham cobertura securitária.⁸⁶ Tais diretrizes são adequadas às orientações das boas práticas regulatórias sobre o tema, em linha com o exposto na Seção 4.4.3 desse Relatório.

Ainda no que se refere às orientações de caráter geral sobre a aplicação da matriz de riscos, a NR determina que a parte sobre a qual recai o risco será responsável por suas consequências financeiras, em seu art. 7º, sendo que os riscos alocados ao titular ou compartilhados podem ensejar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, desde que seja comprovada uma variação significativa nos custos ou receitas, nos termos do art. 8º da NR. Por outro lado, riscos atribuídos ao prestador, quando materializados, não gera direito a reequilíbrio econômico-financeiro.⁸⁷ Não fica claro, na redação da NR, se a vedação abarca reequilíbrio “reverso”, ou seja, em favor do titular do Serviço.

⁸⁴ Art. 3º A matriz de riscos deve conter listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º A matriz de riscos deve ser compatível com as cláusulas de direitos e obrigações das partes.

§ 2º A descrição dos riscos na matriz deve ser objetiva, exata, clara e suficiente para a sua caracterização.

§ 3º A matriz de riscos não deverá conter disposições que possam ser tratadas em outras cláusulas contratuais, como sanções e penalidades, direitos e obrigações das partes e extinção antecipada do contrato.

⁸⁵ Art. 4º Os riscos da prestação devem ser alocados de forma objetiva ao titular do serviço, ao prestador ou devem ser indicados como compartilhados, evitando-se a alocação genérica e indistinta.

Parágrafo único. O risco compartilhado deve conter os percentuais, faixas, prazos ou grandezas que definirão a responsabilidade a ser assumida por cada uma das partes, e poderão ser estabelecidos no contrato ou em regulamento da entidade reguladora infranacional.

⁸⁶ Art. 6º A repartição dos riscos previstos na matriz proposta no Anexo I ou dos riscos que vierem a ser acrescentados deve ser realizada com base nas seguintes diretrizes:

I - o risco deve ser alocado, sempre que possível, à parte que tenha melhores condições de:

a) diminuir, a um custo mais baixo, a probabilidade de sua ocorrência, adotando ações preventivas;

b) se antecipar à concretização do risco, para controlar os seus impactos;

c) mitigar os impactos do risco, tornando suas consequências menos danosas; e

d) gerenciar suas consequências danosas, sem repassá-las a terceiros, caso o evento se materialize.

II - os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao prestador do serviço;

§ 1º É recomendável que as partes desenvolvam mecanismos de prevenção e gestão dos riscos que lhe são alocados e de mitigação de seus impactos, observados os limites das responsabilidades atribuídas contratualmente.

§ 2º Os custos com as apólices poderão ser reconhecidos no cálculo tarifário, quando o modelo de regulação tarifária for discricionário.

⁸⁷ Art. 7º A parte sobre quem recai o risco será responsável por arcar com as consequências econômico-financeiras.



Outras orientações gerais que constam da NR acerca da aplicação prática da matriz de risco se referem à possibilidade de que evento seja classificado em mais de um risco – aplicando-se o mais específico – e aos riscos residuais, não previstos na matriz, que podem ser objeto de reequilíbrio mediante decisão fundamentada da ERI.⁸⁸

Quando à implementação da matriz de riscos, a NR determina, para contratos futuros, que a matriz deve ser detalhada em anexo contratual e seguir as diretrizes da NR, enquanto para contratos existentes não licitados, a ERI deve editar ato normativo – ou alterar o normativo existente sobre o tema que não esteja compatível com a NR - com base na matriz proposta no anexo I, a ser aplicado no ciclo tarifário seguinte.⁸⁹

Ademais, a NR nº 5/2024 admite a ampliação da matriz de riscos por meio de ato normativo editado pela ERI ou pelo titular dos serviços, desde que não haja conflito com os riscos já definidos pela

Art. 8º Os riscos alocados ao titular do serviço e os compartilhados poderão ensejar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, desde que resultem, comprovadamente, em variação significativa dos custos, despesas, investimentos ou receitas do prestador de serviço, conforme análise conduzida pela entidade reguladora infranacional, devidamente motivada, justificada e conforme a repartição de riscos prevista na matriz anexa ao contrato.

§ 1º Os parâmetros para a definição de variações significativas, que ensejarão processos de reequilíbrio econômico-financeiro, poderão ser previstos em contrato.

§ 2º Os riscos alocados ao prestador de serviço, quando materializados, não ensejarão processo de reequilíbrio econômico-financeiro.

88Art. 10. Caso um evento possa ser classificado em mais de um dos riscos listados na matriz, deverá ser considerado o risco de caráter mais específico para fins de alocação.

Art. 11. Havendo a concretização de um risco não previsto na matriz de riscos contratual, que não seja inerente a aspectos relacionados à gestão ou prestação do serviço e que resulte em variação significativa dos custos, despesas, investimentos ou receitas de forma a desequilibrar o contrato, poderá ser requerido à respectiva entidade reguladora infranacional, de maneira fundamentada, o seu reequilíbrio econômico-financeiro.

Parágrafo único. A entidade reguladora decidirá motivadamente sobre a procedência do pedido, com base nas justificativas elaboradas pela parte requerente, nas diretrizes apresentadas nesta Norma de Referência e nos seus regulamentos.

89 Art. 13. A matriz de riscos para contratos futuros deverá, preferencialmente, ser detalhada em anexo do contrato, com referência nas disposições contratuais.

Art. 14. Esta Norma de Referência aplica-se aos contratos existentes não licitados, em atendimento ao estabelecido no art. 13, § 1º, I, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 15. Para os contratos existentes não licitados que não possuam matriz de riscos, as entidades reguladoras infracionais deverão editar ato normativo para aplicação a partir do ciclo tarifário subsequente à sua publicação, observados os termos desta Norma de Referência.

§ 1º Para o ato normativo a que se refere o caput, a entidade reguladora deve utilizar como referência a matriz de riscos proposta no Anexo I desta Norma.

§ 2º O regulamento de que trata o caput deste artigo será usado para disciplinar os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, no ciclo tarifário seguinte à sua publicação, não havendo necessidade de alteração dos contratos existentes não licitados



norma.⁹⁰ Eventuais alterações deverão ser devidamente justificadas mediante a elaboração de AIR ou estudo equivalente.⁹¹

Quando a matriz de riscos for definida no âmbito da modelagem contratual — ou seja, não por ato normativo geral — a norma prevê que o titular poderá propor alterações durante a fase de planejamento da contratação, desde que haja aprovação da ERI. A aprovação tem caráter vinculante e deve ser proferida em até 30 dias, sob pena de ser considerado aceito tacitamente o pedido de alteração da matriz.⁹²

O requisito de aprovação prévia pela entidade reguladora é um ponto positivo, pois reforça o envolvimento institucional da ERI no desenho do arranjo contratual e, ao mesmo tempo, implica uma corresponsabilidade entre regulador e titular quanto à alocação de riscos que integrará o contrato. Essa articulação institucional tem o potencial de conferir maior segurança jurídica ao contratado, especialmente no contexto de eventuais pleitos futuros, considerando que, idealmente, a matriz de riscos refletiria um entendimento compartilhado entre os entes responsáveis pela regulação e titularidade do serviço.

Quanto ao conteúdo da matriz de riscos que consta do Anexo I à NR nº 5/2024, são abordados 31 riscos, categorizados em 14 tipos: (i) riscos governamentais; (ii) riscos patrimoniais; (iii) riscos de demanda; (iv) riscos sociais; (v) risco político; (vi) risco jurídico; (vii) riscos econômico-financeiros; (viii) risco arqueológico; (ix) riscos do negócio; (x) risco climático; (xi) responsabilidade por danos ambientais; (xii) responsabilidade civil; (xiii) fato do princípio ou fato da administração; e (xiv) riscos de força maior e caso fortuito.

Para comprovar a adoção da NR nº 5/2024, exige-se: (i) publicação de atos normativos a publicação de atos normativos para os contratos futuros e contratos existentes não licitados; e (ii) o envio à ANA da relação dos contratos regulados que estejam em consonância com a NR e com o ato normativo da ERI

90 Art. 17. O rol de riscos da matriz proposta no Anexo I não é exaustivo, podendo ser ampliado pela entidade reguladora infracional, mediante ato normativo, bem como pelo titular do serviço, no processo licitatório, desde que os novos riscos não conflitem com os riscos ali propostos.

Parágrafo único. A inserção de novos riscos na matriz proposta pelo titular na fase a que se refere o caput não requer os procedimentos de alteração previstos nesta Norma.

91 Art. 19. A alteração, pela entidade reguladora infracional, da matriz de riscos proposta no Anexo I, no que se refere à descrição ou alocação ali apresentadas, deverá ser justificada em Análise de Impacto Regulatório ou estudo congênere, no processo administrativo de elaboração do ato normativo, conforme regulamento próprio.

§ 1º A alteração a que se refere o caput não necessita da aprovação de nenhum órgão ou entidade pública.

§ 2º O processo de justificação deverá observar normas aplicáveis de participação social.

92 Art. 20. É facultado ao titular do serviço, durante a fase de planejamento da contratação, alterar a descrição ou alocação dos riscos propostos no ato normativo da entidade reguladora infracional, ou nesta Norma de Referência, caso aquele não haja sido publicado, devendo, para tanto, solicitar aprovação da entidade reguladora infracional.

§ 1º A solicitação de alteração deverá ser motivada e a manifestação formal da respectiva entidade reguladora deve ser incluída nos autos do processo licitatório.

§ 2º A manifestação a que se refere o caput deve ser conclusiva, deferindo ou indeferindo a alteração proposta, podendo o deferimento ocorrer com ressalvas.

§ 3º A manifestação da entidade reguladora terá caráter vinculante.

Art. 21. A entidade reguladora infracional terá prazo de 30 dias, prorrogável por igual período, a partir do recebimento do pedido de aprovação, para se manifestar.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, não havendo manifestação, será considerado o deferimento tácito do pedido.



sobre matriz de riscos. Os prazos para verificação desses requisitos são de 18 meses (atos normativos) e 24 meses (envio de contratos) a partir da publicação da NR.⁹³

Foi produzido pela ANA, em conjunto com o BID, o *Manual Orientativo sobre a Norma de Referência ANA nº 5/2024*, com o objetivo de facilitar o entendimento e a aplicação pelos titulares dos serviços e ERIs. O documento é construído de forma didática e acessível, e aborda aspectos teóricos relacionados ao dia a dia da gestão contratual, além de aspectos pertinentes aos objetivos, competências, direitos e obrigações relacionados à alocação de riscos contratual.⁹⁴

Relevante mencionar que, desde 28 de abril de 2025, está aberto o primeiro chamamento público da ANA para verificar a adesão das ERIs à NR nº 5/2024, especificamente no que se refere à publicação dos atos normativos pelas ERIs – ou seja, não é verificada, nesse momento, a adaptação dos contratos e o seu envio à Agência, em consonância com o prazo conferido às ERIs pela própria NR.⁹⁵

4.4.5.1. Aderência aos Princípios, Diretrizes e Objetivos Legais

A NR nº 5/2024 dialoga adequadamente com os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, previstos pela Lei Nacional do Saneamento Básico.

A NR está relacionada, de maneira geral, ao princípio da universalização dos Serviços de Saneamento Básico, previsto pelo art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/2007,⁹⁶ na medida em que visa assegurar maior segurança jurídica para atração de investimentos na expansão e aprimoramento da prestação dos serviços. Nesse mesmo sentido, a NR nº 5/2024 atende à diretriz da Política Federal de Saneamento Básico, consistente na promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados.⁹⁷ Ao estabelecer parâmetros mínimos para o estabelecimento de uma matriz de riscos aplicável aos contratos de prestação dos Serviços, a norma contribui para mitigar incertezas na aplicação dos contratos que historicamente afetam a previsibilidade dos investimentos no setor.

⁹³ Art. 22. Para a comprovação da adoção desta Norma de Referência, consideram-se os seguintes requisitos:

I - a publicação de atos normativos para os contratos futuros e contratos existentes não licitados;

II - envio para a ANA da relação dos contratos regulados que estejam em consonância com esta Norma e com o consequente ato normativo publicado pela entidade reguladora infracional, ou que estejam de acordo com seus procedimentos de alteração.

§ 1º O prazo para o início da verificação do requisito a que se refere o inciso I é de 18 meses, a contar da publicação desta Norma de Referência.

§ 2º O prazo para o início da verificação do requisito a que se refere o inciso II é de 24 meses, a contar da publicação desta Norma de Referência.

⁹⁴ Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/Normativos-publicados-pela-ANA/manualNR5versofinal03022025.pdf> >. Acesso em: 11 jun. 2025.

⁹⁵ Chamamento disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/atendimento-a-demandas-de-normativos-sobre-saneamento-basico/atendimento-a-nr-nº-5-ana-2024-matriz-de-riscos> >. Acesso em: 11 jul. 2025.

⁹⁶ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;

⁹⁷ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...) XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados;

4.4.5.2. Objetivos da NR e Estratégias Adotadas

No âmbito do RAIR, foi definido como objetivo geral da NR nº 5/2024 a redução da omissão, incompletude e inadequação dos contratos dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no que tange à alocação de riscos contratuais, como visto na Seção anterior. Para alcançar esse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) promover a alocação objetiva de riscos nos contratos; (ii) promover a alocação de riscos mais eficiente e equilibrada; e (iii) contribuir para as competências de titulares e ERIs sobre alocação de riscos.

A estratégia adotada pela ANA foi a edição de NR com uma matriz de riscos com possibilidade de alteração sobre a alocação do risco, desde que motivadamente e com anuência da respectiva ERI.

Contudo, embora a proposta normativa seja coerente com os objetivos estabelecidos, sua eficácia prática mostra-se limitada diante de um contexto institucional deficiente, como reconhecida pela própria ANA. Conforme consta do RAIR, a realização da capacitação dos titulares do serviço e ERIs sobre a NR foi uma das atividades elencadas pela ANA como integrante da estratégia de implementação da NR nº 5/2024, bem como a elaboração de um manual orientativo de adoção da NR e a realização do suporte de implementação da NR.

Os diagnósticos produzidos pela Agência apontam, de forma reiterada, gargalos estruturais nas ERIs que comprometem não apenas a adequada aplicação da NR nº 5/2024, mas o próprio exercício das funções regulatórias. Entre os principais entraves identificados destacam-se déficit estrutural de capacitação técnica, especialmente nas ERIs de menor porte, o que dificulta a interpretação e implementação de diretrizes complexas como as relativas à alocação de riscos; forte rotatividade de pessoal não concursado; a impossibilidade de realização de concursos públicos e fragilidade da estrutura administrativa, o que limita a consolidação de equipes regulatórias especializadas.

No que se refere a esses desafios em si, apenas a edição da NR nº 5/2024 se mostra como uma estratégia limitada.

Quanto ao conteúdo da matriz de riscos constante do Anexo I à NR nº 5/2024, a descrição desses riscos e a respectiva alocação proposta estão, de modo geral, alinhadas aos parâmetros consagrados pelas boas práticas contratuais, conforme discutido na Seção 4.4.3 desse Relatório. A matriz referencial apresenta um ponto de partida relevante e suficiente para orientar, de maneira geral, os titulares dos serviços e as ERIs na definição da alocação de risco nos contratos.

A existência da NR nº 5/2024, ainda que não vinculante, representa um avanço institucional importante. A existência da NR pode reduzir a assimetria de informações entre ERI e prestador, qualificar o debate técnico e induzir uma maior uniformidade contratual. Ter uma norma referencial é, portanto, significativamente melhor do que a ausência de qualquer diretriz sobre o tema.

Alertamos, contudo, que essa adequação geral não afasta a responsabilidade dos titulares e das ERIs quanto à análise crítica e à adaptação da matriz de riscos às especificidades locais. A aplicação automática do modelo da NR, sem a devida contextualização, pode comprometer a coerência do arranjo contratual às condições fáticas, operacionais, jurídicas e institucionais existentes, resultando na alocação ineficiente de riscos relevantes ao projeto. Embora abrangente, o rol de 31 riscos não esgota todas as hipóteses e deve ser complementado sempre que necessário.

Dessa forma, a matriz constante da NR nº 5/2024 deve ser compreendida como um instrumento orientador, útil e bem fundamentado, mas que exige, para sua efetividade, a atuação diligente e técnica dos entes responsáveis, sob pena de comprometer os próprios objetivos da norma e a viabilidade do contrato.

4.4.6. Adesão à Norma de Referência pelas ERI

Com base no art. 22 da Norma de Referência nº 5/2024, foi preparado um checklist para verificar a adesão dos normativos das ERIs levantados durante a Fase 1 do Projeto à NR sobre matriz de riscos. O Anexo III apresenta as questões que constam do checklist aplicado.

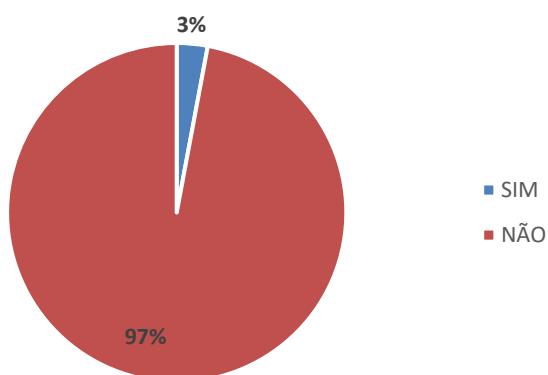
O levantamento de normativos realizado na primeira etapa do Projeto identificou 6 atos normativos classificados como do tipo “Matriz de Riscos”⁹⁸, editados por 5 ERIs. Com o aprofundamento da análise na etapa seguinte, voltada à aplicação do checklist, o número de normativos foi reduzido para 4, editados por 3 ERIs.

Um dos atos normativos desconsiderado foi o da AGERGS, que editou um normativo que se limita a declarar adesão formal à NR nº 5/2024, juntamente com outras normas de referência da ANA.

Isso porque os contratos de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário atualmente regulados pela AGERGS — o contrato da Companhia Riograndense de Saneamento (“CORSAN”) e o contrato com a BRK Ambiental, referente ao Município de Uruguaiana (RS)— não estão submetidos à NR nº 5/2024, uma vez que se trata de contratos licitados anteriormente à entrada em vigor da norma. Essa circunstância reforça a percepção de que, embora a agência tenha editado um ato formal de adesão, como constatado nas demais Seções desse Relatório que avaliam a adesão a outras NRs, não há, até o momento, evidência concreta de mobilização institucional da ERI para aplicar de forma substancial as NRs.

Considerando as 102 ERIs mapeadas na Fase 1, aproximadamente 97% não possuem normativos classificados como do tipo “Matriz de Riscos” aderente os critérios estabelecidos, ilustrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Matriz de Riscos”



Fonte: Elaboração própria.

⁹⁸ Nos termos do Relatório 1 do Projeto:

“No tipo “Matriz de Risco” são enquadrados os normativos das ERIs que disciplinam a alocação de riscos contratuais entre o prestador e o poder concedente relativos à prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Alguns dos temas abordados em normativos desse Tipo são orientações para a aplicação e interpretação da matriz de riscos contratual e o tratamento a ser dado a riscos contratuais específicos. Em linha com a descrição acima, serão enquadrados nesse Tipo todos os normativos que tratem especificamente dos riscos envolvidos na prestação dos serviços, de maneira geral, bem como os normativos das ERIs voltados, de maneira específica, à implementação da Resolução ANA nº 178, de 15 de janeiro de 2024, que aprova a Norma de Referência nº 05/2024. O Módulo correspondente aos normativos enquadrados como “Matriz de Risco” é “Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, enquanto a Classe é “Contratos”, em vista de estarem intrinsecamente relacionados ao conteúdo dos contratos.”

O dado ilustrado no gráfico evidencia a baixa institucionalização do tema matriz de riscos no plano normativo das ERIs. É relevante a discrepância dos dados obtidos face às metas estipuladas pela ANA durante a fase de construção da NR nº 5/2024. De acordo com o que consta do RAIR, a meta da ANA seria a regulação da matéria por 100% das ERIs após 18 meses de publicação da NR. Considerando a edição da NR em 15 de janeiro de 2024, esse prazo venceria em 15 de julho de 2025 – data próxima à emissão desse Relatório.

Importa salientar, no entanto, que esse resultado não permite afirmar, necessariamente, que os contratos regulados por essas entidades sejam desprovidos de matrizes de riscos.

Isso porque, para fins de verificação da adesão à NR nº 5/2025, considera-se como critério de conformidade a existência de normativo formal editado pela ERI tratando do tema, independentemente da eventual incorporação de instrumentos de alocação de risco nos contratos individualmente celebrados, considerando que a análise de contratos escapa ao escopo dessa análise, na forma destaca na Seção 4.1 desse Relatório.

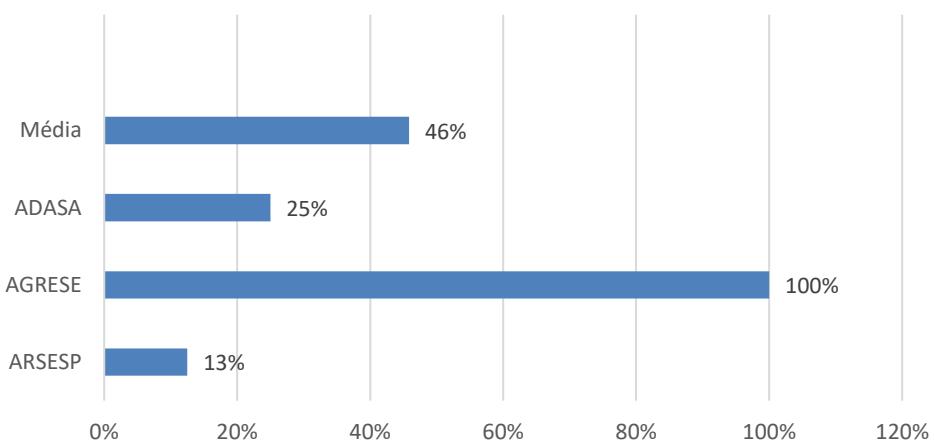
Ademais, é relevante destacar que, em um primeiro momento, a verificação da adesão à NR nº 5/2024 por parte da ANA não exigirá que as ERIs editem atos normativos para disciplinar contratos futuros, nos casos em que atuem exclusivamente na regulação de contratos não licitados anteriores à vigência da norma. Contudo, a própria ANA reconhece que, na hipótese de essas ERIs virem a exercer a função regulatória sobre novos contratos no futuro, caberá a elas observar os requisitos estabelecidos pela NR nº 5/2024, elaborando a regulamentação correspondente.⁹⁹

Esse recorte foi considerado no escopo da presente análise. Assim, nos casos em que a ERI atua exclusivamente na regulação de contratos existentes não licitados, não se considerou desatendimento a inexistência de ato normativo específico sobre matriz de riscos de contratos futuros. Esse é o caso da ADASA, por exemplo. Da mesma forma, no caso da AGRESE, em que os contratos licitados estavam em processo de modelagem ao longo da incorporação da NR nº 5/2024 pela ERI, considerou-se apenas necessário o ato normativo referente a esses contratos futuros - e não ao contrato de programa anterior. Já no caso da ARSESP, em vista da abrangência da atuação da ERI, foi considerada necessária a disciplina dos dois cenários – contratos existentes não licitados e contratos futuros licitados.

Isso posto, constatou-se que a média do grau de atendimento das ERIs que possuem normativos sobre o tema às questões do checklist é de 46%, considerando-se 100% o atendimento pleno às questões do checklist e, portanto, à integralidade dos quesitos previstos pelo art. 22 da NR nº 5/2024.

⁹⁹ Conforme consta das orientações da ANA direcionadas às ERIs para fins de submissão das informações necessárias para comprovação do atendimento à NR nº 5/2024, disponíveis em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/atendimento-a-demandas-de-normativos-sobre-saneamento-basico/atendimento-a-nr-nº-5-ana-2024-matriz-de-riscos>>.>. Acesso em: 11 jul. 2025.

Gráfico 6 – Percentual de atendimento à NR nº 5/2024 pelas ERIs que possuem normativos sobre “Matriz de Riscos”, total e por ERI



Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 3, abaixo, é possível verificar quais questões do checklist foram ou não atendidas por cada uma das ERIs.

Tabela 3 – ERIs com maior grau de adesão à NR nº 5/2024 e número de questões atendidas.

ERI	UF da ERI	Total de critérios da NR atendidos (8)	Matriz de Riscos para Contratos Futuros (4)	Matriz de Riscos para Contratos Existentes não licitados (4)
ARSESP	SP	1	0	1
AGRESE	SE	4	4	N/A
ADASA	DF	1	N/A	1

Fonte: Elaboração própria.

A AGRESE (SE) é a ERI que apresenta maior número de critérios atendidos (4). O campo “N/A” (não aplicável) referente aos contratos existentes não licitados indica que, à época da análise, esse tipo de contrato não era regulado pela AGRESE, o que justifica a ausência de previsão normativa específica sobre esse ponto. Quanto aos critérios atendidos, foi constatada a existência de ato normativo específico; incorporação do rol de riscos proposto no Anexo I da NR; eventuais adições não conflitantes; e ausência de conflito com os riscos padronizados da ANA.

A ARSESP (SP) e a ADASA (DF) apresentam atendimento a apenas 1 critério, relacionado à matriz de riscos para contratos existentes não licitados. Em ambos os casos, foi aprovado ato normativo que continha matriz de riscos a ser aplicada aos contratos de programa respectivos.¹⁰⁰ Contudo, não há

¹⁰⁰ No caso da ARSESP, trata-se da Deliberação nº 1392 /2023, que institui a matriz de alocação de riscos da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp. No caso da ADASA, trata-se da Resolução nº 31/2023, que prevê o Manual de Revisão Tarifária Periódica - MRT para aplicação a partir da 4ª Revisão Tarifária Periódica.



adesão quanto ao rol de riscos da NR nº 5/2024 em ambos os casos – possivelmente, por serem atos normativos anteriores à edição da NR.

4.5. Norma de Referência nº 6/2024 – Modelos de Regulação Tarifária

4.5.1. Introdução

As tarifas são a principal forma de financiamento da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. O modelo de regulação tarifária compreende as diretrizes e objetivos a serem alcançados a partir dos processos de definição das tarifas do serviço. É no âmbito dos normativos que tratam desse tema que se estabelecem os requisitos técnicos para alcance dos objetivos da modicidade tarifária e da sustentabilidade econômico-financeira, além dos mecanismos de nivelamento das tarifas. Portanto, o modelo de regulação tarifária é um elemento essencial para garantir a previsibilidade das fontes de receita e o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços.

Os modelos de regulação tarifária compreendem a conceituação, critérios de aplicação e principais metodologias a serem aplicadas nos processos de cálculo tarifário que são: reajustes tarifários, revisões tarifárias e revisões extraordinárias. No âmbito dessas metodologias, ele deve estabelecer os mecanismos de incentivos tarifários que contribuem para o alcance de objetivos tais como compartilhamento da produtividade, expansão dos serviços e melhoria da qualidade.

Nota-se que o tema dos modelos de regulação tarifária normalmente está relacionado diretamente ao nível médio de preço dos serviços, mas não com a forma de alocação dos custos entre os usuários, ou seja, com a maneira de se cobrar pelo serviço. Os normativos sobre estrutura tarifária tratam objetivamente da forma de se cobrar pelos serviços. A estrutura tarifária é influenciada pelo modelo de regulação tarifária e pelo nível de preços estabelecidas, mas para fins de organização da análise e alinhamento com os conceitos usados pela ANA e pela maioria dos reguladores, a análise dos normativos de modelos de regulação tarifária não irá focar em aspectos relacionados a estrutura tarifária.

Durante a fase 1 desse projeto foi realizado um levantamento dos normativos editados pelas ERIs através de busca ativa nos sítios eletrônicos das ERIs. Os normativos editados foram classificados e tipificados, sendo identificadas 32 normas de 20 ERIs que tratam sobre modelo de regulação tarifária.

Ressalta-se que esse tipo de normativo está estreitamente relacionado às normas de reajuste e revisões tarifárias, uma vez que tratam dos princípios, diretrizes e objetivos que devem nortear esses processos de mudanças tarifárias. Portanto, é possível que muitos objetivos, estratégias e mecanismos esperados para os normativos sobre modelos de regulação tarifária estejam contemplados em normativos classificados como de reajustes ou revisões tarifárias, os quais possuem maior número de normas identificadas no levantamento da primeira fase do projeto.

Considerando a interligação desses temas, a análise da adesão das ERIs à NR nº 6/2025, na seção 4.5.5, contemplou a verificação de normas categorizado no Produto 1 do Projeto como dos tipos “modelo de regulação tarifária”, “revisão tarifária”, “reajuste tarifário” e “base de remuneração regulatória”.

4.5.2. Base Legal

A Lei Federal nº 8.987/1995, que disciplina as concessões de serviços públicos, estabeleceu regras gerais para a política tarifária desses contratos, disciplinadas pelos artigos 9º a 13. Destaca-se o art. 9º que estabelece que as tarifas serão fixadas pelo preço da proposta vencedora da licitação, a possibilidade de previsão de mecanismos de revisão tarifária, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (§ 2º) e a neutralidade tributária em que impactos de alterações



tributárias, exceto as relacionadas aos impostos sobre a renda, implicarão alterações tarifárias para compensá-los (§ 3º)¹⁰¹.

Adicionalmente, o art. 11 prevê a possibilidade das concessionárias de obterem receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, de outras fontes que não a prestação do serviço público, com vistas a modicidade tarifária

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

A Lei Federal nº 8.987/1995 ainda estabelece que os critérios e procedimento de reajustes e revisões tarifárias devem ser claros nos editais de licitação e são cláusulas essenciais dos contratos de concessão¹⁰², cabendo ao poder concedente homologar os reajustes e proceder à revisão das tarifas nos termos da Lei e dos contratos¹⁰³ (Art. 29, inciso V).

Os dispositivos da Lei das Concessões acerca da política tarifária são igualmente aplicáveis aos contratos de programa, modalidade contratual muito empregada no caso da prestação dos serviços de água e esgoto delegada a empresas públicas estaduais. É o que se extrai do art. 13 da Lei Federal nº 11.107/2005, que disciplina os contratos de programa segundo o qual:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

¹⁰¹ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

(...)

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

(...)

§ 5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos.

(...)

¹⁰² "Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

(...)

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;"; e

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

¹⁰³ "Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

(...)

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato."



II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

A Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela 14.026/2020, consagra, em seu art. 2º, inciso VII, a eficiência e sustentabilidade econômica como um dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico¹⁰⁴. No que tange a delegação dos serviços a terceiros, a Lei determina que a existência de normas que estabeleçam a sistemática de reajustes e de revisões das tarifas dos serviços é condição para a validade dos contratos de concessão ou programa dos serviços. Conforme Art. 11 da Lei:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

(...).

A referida Lei Federal definiu que o ente regulador dos serviços é o responsável por definir as tarifas para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária, cabendo a ela editar as normas relativos ao regime estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão. Conforme artigos 22 e 23:

Art. 22. São objetivos da regulação:

(...)

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários

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

(...)

¹⁰⁴ "Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;"



IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; (...).

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

O Capítulo IV da Lei Federal nº 11.445/2007, que trata dos aspectos econômicos e sociais dos serviços, delinea os principais critérios que devem ser seguidos para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira, independentemente se os serviços são delegados ou prestados diretamente pelos titulares, com destaque para os itens relacionados ao estabelecimento das tarifas. Os principais elementos sobre o modelo de regulação tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são estabelecidos nesse capítulo, de forma que a regulação desse tema pelos reguladores está circunscrita aos parâmetros ditados pelos artigos 29 a 42.

De acordo com o Art. 29, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança de taxas, tarifas ou outros preços públicos, podendo, quando necessário, ser complementados por subsídios ou subvenções. O § 1º do mesmo artigo estabelece diretrizes para a instituição das tarifas:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente; (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.



§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

Em relação aos reajustes tarifários, a Lei Federal ainda define o intervalo mínimo de doze meses entre suas realizações e a publicação com antecedência mínima de 30 dias com relação à sua aplicação¹⁰⁵. A previsão da realização de revisões tarifárias, com a definição dos tipos de revisões e suas principais características são estabelecidas pelo artigo 38 da Lei Federal nº 11.445/2007:

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Ressalta-se que o art. 12 da referida Lei estabelece que, nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividades interdependentes – como nos casos de concessão parcial, em que os serviços de esgotamento sanitário são concedidos, mas o abastecimento de água é prestado por empresa estatal ou diretamente pelo titular - a entidade reguladora será única e definirá as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários¹⁰⁶

¹⁰⁵ "Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

(...)

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação."

¹⁰⁶ Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

Finalmente, é importante destacar que a Lei 9.984/2000, que cria a ANA, a partir de sua modificação pelo NMLSB, prevê que a Agência é responsável por estabelecer as normas de referência sobre regulação tarifária de forma a promover a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades, o que implica a necessidade de abordar o tema do reajuste tarifário através de norma de referência.¹⁰⁷

4.5.3. Boas Práticas Regulatórias

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode ser financiada pelo orçamento público, pela cobrança aos usuários pelo uso do serviço ou por um misto das duas formas. Na primeira forma, os recursos são oriundos dos pagadores de impostos, de forma que agentes que não acessam o serviço podem contribuir com o subsídio, assim como outros que contam com o acesso podem não contribuir. No caso de financiamento pela cobrança aos usuários, ela pode ocorrer por meio de taxas ou tarifas. No setor de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário brasileiro há um predomínio histórico do uso de tarifas. A Lei Federal nº 11.445/2007 estabeleceu que o equilíbrio econômico-financeiro deve ser obtido preferencialmente por meio da cobrança dos serviços, o que significa que o modelo de regulação tarifária é essencial para a sustentabilidade e promoção da expansão e melhoria da qualidade do serviço.

Considerando a adoção do sistema de tarifas para a remuneração pela prestação dos serviços, é necessário estabelecer o modelo de regulação tarifária. A definição de procedimentos e metodologias para implementação de modelo de regulação tarifária é essencial à consolidação do ambiente regulatório do setor de saneamento. Assim, a determinação e estruturação das tarifas constituem-se ferramenta central da ação regulatória. Tarifas bem definidas, amparadas em conceitos de eficiência e bem-estar, conhecimento do mercado e seus segmentos e adequada política social face à essencialidade dos serviços, contribuem para alcançar os objetivos de equilíbrio econômico-financeiro do prestador, modicidade tarifária, universalização dos serviços e a sustentabilidade da prestação dos serviços.

Os modelos utilizados para o desenho da metodologia tarifária devem ser baseados, em princípio, no que ocorre nos mercados competitivos, nos quais, segundo a teoria econômica, através do livre funcionamento do mercado é possível maximizar o nível de bem-estar social. O desafio imposto ao desenhar um modelo regulatório para uma empresa de saneamento, setor caracterizado pelo monopólio natural, consiste em conseguir os sinais de eficiência típicos de um mercado em concorrência perfeita. A maneira como são introduzidos e aplicados tais sinais, dá lugar aos diferentes enfoques para a fixação de tarifas no setor.

O modelo de regulação tarifária escolhido pode afetar o nível de atendimento a esses objetivos, por isso é importante selecionar um modelo que permita equilibrar os diferentes objetivos frente ao contexto institucional e operacional dos serviços. Os modelos podem diferir bastante em função do contexto contratual da prestação dos serviços e em relação ao grau de intervenção regulatória desejado.

Quanto ao contexto contratual, a regulação tarifária pode se distinguir entre um modelo discricionário ou um modelo contratual. No primeiro, a entidade reguladora é responsável por estabelecer as regras

V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

¹⁰⁷ 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:

[...] II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;



e procedimentos para cálculo tarifário, em conformidade com a legislação, considerando a necessidade de recuperação dos custos incorridos com a prestação dos serviços. Nesse modelo, há bastante espaço para que a ERI selecione metodologias, defina procedimentos e controle os preços praticados pelos prestadores de serviços, inclusive com a possibilidade de alterações regulares das escolhas regulatórias. Cabe ao regulador uma maior participação sobre o acompanhamento e aprovação dos custos e receitas do prestador, embora o grau de intervenção possa variar substancialmente a partir de escolhas metodológicas.

No caso da regulação contratual, as regras tarifárias estão dispostas no contrato que rege a prestação do serviço delegado, ficando o escopo de atuação da entidade reguladora restrita à verificação do cumprimento das disposições contratuais de atualização e atuação sobre eventuais omissões do contrato em respeito a aspectos metodológicos e processuais. Nesse modelo, normalmente os preços não são atualizados de forma a observar a recuperação dos custos incorridos, devendo o prestador conformar sua operação aos requisitos contratuais e aos mecanismos de atualização de preços pré-determinados no momento da assinatura do contrato.

O modelo de regulação contratual está tipicamente enquadrado no espectro da regulação tarifária com menor intervenção regulatória e baseadas em incentivos ao prestador de serviços. Já no modelo de regulação discricionária, há diferentes regimes tarifários que podem ser adotados a depender do contexto da prestação dos serviços, dos objetivos almejados e do nível de intervenção regulatória desejado.

Qualquer que seja o regime tarifário selecionado, ele deve ter como premissas garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas, assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços, e permitir a apropriação social dos ganhos de produtividade. No entanto, os regimes tarifários apresentam diferenças em procedimentos e resultados que devem ser avaliados de acordo com o contexto da prestação dos serviços e a prioridade dos objetivos traçados para a regulação tarifária. Os principais regimes tarifários no âmbito da regulação discricionária são: i) custo do serviço; ii) preço teto; e iii) receita teto. Os dois últimos são considerados modelos por incentivos.

O regime tarifário conhecido como modelo por custo do serviço (ou por taxa de retorno), estabelece que a empresa só poderá obter como rentabilidade (anual) uma porcentagem sobre uma base de capital, calculado como o total de investimentos efetivamente realizados, descontando a depreciação acumulada. Qualquer retorno em excesso sobre o permitido deve ser devolvido aos usuários. Assim, a tarifa está determinada pela rentabilidade, custos de operação e administração e a depreciação. Esta modalidade de regulação, que pode classificar-se dentro do grupo de “regulação baseada em custos”, foi tradicionalmente utilizada nos Estados Unidos para os serviços públicos regulados.

Sob este esquema, existem dois principais comportamentos. Primeiro, a empresa não tem incentivos para reduzir seus custos de operação e administração, já que, essa redução de custos representará um incremento do retorno para a empresa, exigindo um ajuste na tarifa para que se recomponha o valor do retorno regulatório. Adicionalmente, na medida em que a taxa de retorno regulatória for superior à taxa de custo de capital do empresário (melhor oportunidade alternativa), ele terá um incentivo à sobre investir, alcançando valores superiores ao economicamente desejável (efeito Averch e Johnson) inclusive a partir de realização de investimentos desnecessários, resultando na alocação ineficiente de recursos. Ao contrário, se a taxa regulada for inferior ao custo de capital, a empresa não teria nenhum incentivo ao investimento.

Os outros regimes tarifários mais utilizados se inserem na regulação tarifária por incentivos. Ela pode ser instituída tanto no modelo contratual como no modelo discricionário. Na regulação tarifária por incentivos propõe-se uma separação da evolução dos custos incorridos pelo prestador e dos preços dos serviços. Essa separação é imprescindível para permitir a apropriação da receita pelo prestador



durante o período tarifário, incentivando-o a obter eficiências adicionais. A diferença quanto ao método de definição dos preços entre esses dois tipos de regulação (contratual e discricionária) ocorre, essencialmente, no período de duração do descolamento dos preços e dos custos.

No âmbito da regulação discricionária, a regulação por incentivo pode ser aplicada pelos modelos de preço teto ou receita teto, em que o preço ou a receita do prestador de serviços é fixado por um ciclo tarifário, cuja duração é determinada pelo regulador, normalmente de 4 ou 5 anos. Portanto, ao longo do ciclo, o prestador é estimulado a reduzir custos para se apropriar dos ganhos de eficiência em seu resultado econômico. Ao fim do ciclo, o preço ou receita é recalculado a partir dos custos reais, restabelecendo a relação entre preços e custos.

No âmbito da regulação contratual, o incentivo é observado na medida que o preço é estabelecido no momento da assinatura contratual, de forma que as condições de preços são mantidas conforme cláusulas iniciais, enquanto os custos evoluem de acordo com os esforços empenhados pelo prestador. Logo, o período de descolamento entre preços e custos, normalmente, coincide com o prazo contratual.

O regime tarifário mais conhecido no âmbito da regulação discricionária por incentivos é o chamado preço teto (*price cap*). Introduzido na Grã-Bretanha em meados dos anos 80, teve ampla disseminação global desde então, em substituição da regulação tradicional por taxa de retorno ou custo do serviço.

O princípio básico deste tipo de regulação é o desacoplamento entre os custos de prestação do serviço e a tarifa (preço) que é cobrada pelo serviço. Esse desacoplamento é obtido, fixando a tarifa do serviço por um prazo pré-estabelecido independentemente da progressão dos custos da empresa durante este prazo. Os preços são fixados sobre a base dos custos eficientes de prestação de serviços e se mantêm sem mudanças durante um período relativamente prolongado. Isto tem por objetivo promoverativamente as reduções de custos e a inovação. Caso durante esse período, a empresa consiga melhorar sua eficiência, superando os níveis estimados, poderá reter uma rentabilidade adicional durante um tempo. Esse regime também beneficia o consumidor, já que, na revisão tarifária seguinte, o regulador terá em conta essas reduções de custos para repassá-las aos preços que serão permitidos cobrar durante o período seguinte.

Ao mecanismo de preço teto, normalmente, é incorporado o fator X, que tem por objetivo permitir à empresa regulada, financiar o desempenho eficiente de suas funções ao mesmo tempo em que são incentivados os aumentos de sua produtividade. Normalmente, o fator é aplicado anualmente e se mantém como um percentual anual constante durante um período de quatro ou cinco anos.

No entanto, o mecanismo de incentivo aos ganhos de produtividade do regime de preço teto permite que as empresas ajustem os custos, diminuindo a qualidade do serviço. Para evitar este comportamento é usual estabelecer-se sistemas de indicadores de desempenho que refletem os aspectos mais importantes da qualidade do serviço para os usuários.

O mecanismo de preço teto permite atingir os seguintes objetivos:

- Incentivar a eficiência e a inovação tecnológica, pois limita o preço e não os benefícios, promovendo a eficiência produtiva e a inovação, já que, os benefícios oriundos da redução de custos podem ser apropriados pelas empresas;
- Minimizar o custo da regulação, uma vez que não requer cálculos de rentabilidade anuais nem uma alocação de custos entre os produtos competitivos e monopolísticos, tampouco requer projeções de custos e demandas;
- Promove a concorrência, pois permite reduzir a intervenção regulatória nos mercados.

A regulação por receita máxima (*revenue cap*), consiste em estabelecer as receitas máximas totais que a empresa regulada pode obter, no lugar de fixar os limites aos preços. Esse modelo é, usualmente,



considerado como um caso particular da regulação de preço teto, por possuírem diversas características em comum. A principal diferença dos dois métodos reside no fato de que no preço teto o nível de receita muda para refletir alterações nos níveis de venda do produto, enquanto na receita máxima essa alteração não ocorre.

O regime de receita máxima permite que o prestador ajuste as tarifas, de modo que a variação percentual da receita não exceda o limite de receita máxima definido pelo regulador. Além disso, ela requer uma revisão *ex-post* para estabelecer se a receita efetivamente obtida pela concessionária atingiu a receita máxima aprovada pela agência reguladora. Caso a receita seja inferior ou superior, no período tarifário seguinte, os preços serão reajustados para que a receita atinja o montante regulatório.

Uma desvantagem desse sistema é que quando as receitas da empresa estão vinculadas às unidades vendidas, seus custos se mantêm sem mudanças mesmo havendo variação no nível de produção. Nesses casos, não há incentivos à eficiência no uso do recurso. Pelo contrário, os benefícios da empresa são maiores quando as vendas são incrementadas. Assim, podem surgir conflitos com programas de conscientização destinados a incentivar o uso eficiente do recurso.

No Brasil, como no resto do mundo, a regulação na maioria dos serviços públicos está baseada em metodologias de regulação por incentivos, já que, como foi explicado anteriormente, as metodologias do tipo custo do serviço não incentivam a eficiência das empresas, tendo por resultado geralmente a existência de tarifas mais altas e serviços inadequados ao mercado.

No âmbito da estruturação da regulação tarifária, os mecanismos de alterações nos níveis das tarifas são elementos centrais para o alcance dos objetivos do equilíbrio econômico-financeiro e da modicidade tarifária. Esses mecanismos são as revisões tarifárias, as revisões extraordinárias e os reajustes tarifários.

O procedimento de revisão tarifária ordinária (“RTO”) tem como principal objetivo revisar as condições da prestação dos serviços e redefinir tarifas que garantam o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, após um período previamente definido no contrato de concessão ou na legislação aplicável, geralmente de quatro ou cinco anos. Neste processo, a RTO considera as alterações na estrutura de custos e de mercado do prestador, os níveis de tarifas, e os estímulos à eficiência e à modicidade tarifária.

Durante a Revisão Tarifária é realizada uma avaliação exaustiva de todos os componentes do negócio vinculado à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais como:

- projeção de mercado;
- custos eficientes de prestação dos serviços;
- investimentos, considerando a evolução da base de capital investido, sua remuneração e a depreciação e amortização;
- níveis de perdas;
- qualidade de serviço;
- tratamento das receitas irrecuperáveis;
- tratamento das receitas indiretas e outras receitas;
- estrutura tarifária, considerando a política de subsídios, categorias de clientes e faixas de consumo.



A metodologia de Revisão Tarifária pode ser dividida em duas etapas. A primeira, consiste na determinação da receita requerida do prestador, e a segunda, refere-se à determinação das tarifas, que, aplicadas sobre o mercado, permitirão atingir a receita requerida.

Para determinar a receita requerida, deve ser projetado o mercado do prestador, levando em consideração a sua estrutura e aplicando modelos que se adaptem às características desse mercado. Desta forma, obtém-se os valores de demanda projetada, que devem ser confrontados com os estudos de perdas para determinar o nível ou balanço de volume de água e esgotamento sanitário a considerar na RTO.

Em seguida, é analisada a base de ativos do prestador, incluindo a sua evolução, depreciação, amortização e incorporação de investimentos, que subsidiará a determinação do custo de capital, resultado da aplicação de uma taxa de remuneração de capital definida pelo regulador sobre o valor representativo desta base de ativos, que será detalhado em seção posterior.

Além disso, devem ser calculados os custos operacionais e de manutenção do ciclo, levando em consideração medidas de eficiência a serem estabelecidas para os prestadores; assim como, as receitas indiretas, outras receitas e receitas irrecuperáveis. Tais medidas de eficiência fazem parte da aplicação de uma regulação por incentivos, que replica as forças de mercado que seriam impostas à empresa caso ela operasse em um ambiente competitivo. Com isso, incentivam-se as melhores práticas de gestão e redução de custos, permitindo o compartilhamento destes ganhos de produtividade com os usuários.

Uma vez definidos estes componentes, é possível determinar a receita requerida do prestador, que permitirá com que este cumpra com a prestação e expansão adequada dos serviços. Da relação entre a receita requerida apurada do ciclo e o nível de receitas que surge da aplicação das tarifas atuais, é obtido o índice de reposicionamento tarifário. A aplicação deste índice sobre as tarifas atuais resultará nas novas tarifas a serem praticadas no ciclo tarifário, ou seja, nos anos seguintes ao da revisão.

O reajuste tarifário é um procedimento essencial para a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de delegação de serviços públicos tanto para o modelo de regulação contratual quanto para o modelo de regulação discricionária por incentivos. Os elementos chave da metodologia de reajuste são a definição da composição de índices inflacionários relevantes e a sua aplicação na fórmula de cálculo para a atualização do preço dos serviços de forma a mantê-los atualizados em relação aos demais preços da economia durante o período de fixação dos preços (ou receitas) em termos reais, conforme definidos na revisão tarifária.

Nos modelos de regulação tarifária por incentivos, normalmente, o reajuste tarifário também é o procedimento em que se aplica o compartilhamento da produtividade pelo fator X. Adicionalmente, são aplicados os incentivos à qualidade e expansão dos serviços, de forma a equilibrar os objetivos de promoção de ganhos de eficiência com a promoção da melhoria contínua e expansão dos Serviços.

A revisão extraordinária é o procedimento de alteração das tarifas quando se verifica a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro. Assim, o procedimento deve ser precedido da avaliação dos impactos dos eventos imprevistos identificados e que afetem substancialmente o equilíbrio econômico-financeiro do prestador, os quais deverão ser considerados para o cálculo das novas tarifas que recomponham a condição de equilíbrio.

Com base na análise apresentada nessa seção, o Quadro 3 apresenta esquematicamente os objetivos almejados com a edição das normas de modelo de regulação tarifária. Além disso, são indicados instrumentos e critérios que podem ser empregados dentro de cada estratégia. Cada agência reguladora pode adotar todas ou algumas das estratégias elencadas para atingir os objetivos. A adoção de uma estratégia para o alcance de um objetivo não impede que outra estratégia seja adotada para o



mesmo objetivo e espera-se que o uso de estratégias complementares aumente a robustez do normativo.

Quadro 3 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de modelos de regulação tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Objetivo	Estratégia	Critério ou Instrumento
Modelo Regulatório	Regulação Contratual	Verificação do cumprimento das cláusulas contratuais
		Período do ciclo tarifário
		Metodologias complementares
	Regulação Discricionária	Regime de Custo do Serviço
		Regime de Preço Teto
		Regime de Receita Teto
		Período do ciclo tarifário
		Receita Requerida
Equilíbrio Econômico-Financeiro	Revisão Tarifária	Custos Operacionais
		Custos de Capital
		Outros Custos
		Outras Receitas
		Projeção de Mercado
		Desenho Tarifário
	Reajuste Tarifário	Correção inflacionária
		Aplicação do fator X
		Aplicação de incentivos de qualidade e expansão
	Revisão Extraordinária	Desequilíbrio econômico-financeiro (admissibilidade do pleito)
		Avaliação do impacto econômico-financeiro
		Receita Requerida
Modicidade Tarifária	Revisão Tarifária	Custos Operacionais
		Custos de Capital
		Outros Custos
		Outras Receitas
		Mercado
		Desenho Tarifário
	Reajuste Tarifário	Correção inflacionária
		Aplicação do fator X
		Aplicação de incentivos de qualidade e expansão
Incentivos Tarifários	Compartilhamento da Produtividade	Metodologia de cálculo da produtividade
		Aplicação do Fator X
	Qualidade	Indicadores
		Bônus e Penalidades
	Expansão dos Serviços	Indicadores
		Bônus e Penalidades

Fonte: elaboração própria

A partir dos objetivos, estratégia e critérios/instrumentos elencados é possível avaliar os normativos sobre modelo de regulação tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Espera-se que os normativos compreendam todos os objetivos esperados e estabeleçam estratégias claras para seu alcance. Essas estratégias podem estar materializadas nos normativos por



meio da definição dos critérios ou criação dos instrumentos apresentados acima ou de outros adotados pelas ERIs que sejam adequados a sua realidade.

Antes de passar para a análise da Norma de Referência da ANA e dos normativos das ERIs, a seção a seguir descreve como foi o processo de construção da NR conduzido pela agência nacional.

4.5.4. Processo de Construção da Norma de Referência

O processo de elaboração da Norma de Referência nº 6/2024, aprovada pela Diretoria da ANA através da Resolução nº 183, de 5 de fevereiro de 2024¹⁰⁸ (a “Norma de Referência nº 6/2024” ou a “NR nº 6/2024”), que estabelece os modelos de regulação tarifária para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contou com amplo processo de participação dos agentes interessados, apoiado em estudos técnicos, em especial em uma análise de impacto regulatório apresentado pela agência.

A primeira etapa de participação ocorreu por meio da Tomada de Subsídio nº 01/2022 que teve como objetivo recolher subsídios para a elaboração do modelo de regulação tarifária voltado a contratos vigentes nos segmentos de água e esgoto com base em um questionário disponibilizado para os interessados. O processo procurou identificar quais itens deveriam compor a receita requerida e as diferentes metodologias de regulação tarifária (como taxa de retorno, preço teto e receita máxima), bem como suas vantagens e desvantagens para garantir uma prestação adequada, universalizada e com sustentabilidade econômico-financeira.

Em 2023, a Consulta Pública nº 004 e a Audiência Pública nº 003 ampliaram esse espaço de diálogo. A Consulta recebeu 552 contribuições, das quais 13% foram integralmente acatadas, 26% parcialmente acatadas, 45% não acatadas, 15% perderam o objeto e 1% não se aplicava. Representantes de diversos setores – reguladores, prestadores de serviços, órgãos federais e estaduais – contribuíram para o aperfeiçoamento do texto normativo. Para subsidiar as discussões da Consulta e Audiência Públicas, a ANA disponibilizou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) sobre a proposta de norma de referência.

O principal problema identificado pelo RAIR foi a incompatibilidade dos modelos de regulação vigentes com os objetivos de promoção da eficiência, da sustentabilidade econômico-financeira e da universalização do acesso aos serviços de saneamento. De acordo com o relatório, a regulação no setor caracteriza-se por elevada heterogeneidade e por uma maturidade institucional ainda limitada, fatores que dificultam a atração de investimentos e a melhoria do desempenho dos serviços. Entre as consequências observadas, destacam-se prestação inefficiente, tarifas elevadas, investimentos insuficientes, acesso não universalizado, altos custos de administração e fiscalização e comprometimento da viabilidade econômico-financeira de contratos.

A norma buscou enfrentar esse cenário por meio do estabelecimento de princípios e diretrizes para a regulação tarifária, com vistas a garantir o uso racional dos recursos, o equilíbrio dos contratos, a modicidade tarifária e a indução à eficiência. Para tanto, foram consideradas quatro alternativas regulatórias: (i) não regulamentar o tema; (ii) publicar ato normativo com caráter apenas recomendatório; (iii) editar norma estabelecendo critérios obrigatórios mínimos e recomendando critérios acessórios; e (iv) editar norma com todos os critérios e procedimentos obrigatórios.

A alternativa selecionada foi a terceira, que estabelece um núcleo de critérios e procedimentos mínimos obrigatórios e recomenda os demais, possibilitando um modelo mais flexível, capaz de respeitar as diversidades regionais e institucionais. De acordo com o RAIR, essa escolha permite que a regulação reflita questões culturais e particularidades locais, especialmente em um país continental, reduzindo o risco de limitação na implementação pelas ERIs. Além disso, a opção se alinha ao novo

¹⁰⁸ Retificada pela Resolução ANA nº 238, de 13 de janeiro de 2024



marco legal de saneamento e não impõe custos ou riscos adicionais ao setor, transmitindo maior segurança às partes envolvidas. Finalmente, ela se fundamenta em princípios como o respeito às regras vigentes, padronização e simplificação dos instrumentos negociais, mecanismos que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, modicidade tarifária, previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica, e incentivos a ganhos de eficiência e produtividade.

A Norma de Referência nº 6/2024 foi formalmente aprovada por meio da Resolução ANA nº 183, de 5 de fevereiro de 2024, entrando em vigor em 1º de março do mesmo ano. Posteriormente, o parágrafo único do artigo 40 foi retificado pela Resolução ANA nº 238, de 13 de janeiro de 2025.

De acordo com a Norma de Referência nº 6/2024, as ERIs que regulam serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que se submetem ao modelo de regulação discricionária deverão publicar regulamentos estabelecendo os ritos e procedimentos para as revisões tarifárias periódicas em conformidade com seus dispositivos até 31 de dezembro de 2027.

No caso de regulação contratual de serviços, cujos editais de licitação sejam publicados após a vigência da Norma de Referência (ou seja, a partir de 1º de março de 2024), caberá às ERIs avaliar se os processos licitatórios, os editais, contratos e anexos das concessões outorgadas pelo poder concedente observam os requisitos da norma.

É importante notar que os contratos licitados antes da vigência da Norma de Referência ANA nº 6/2024 permanecem inalterados, e a adoção de qualquer parte desta norma deve ser precedida de acordo entre o titular e o prestador do serviço, com a anuência da ERI.

4.5.5. Avaliação da Norma de Referência nº 6/2024

A Norma de Referência nº 6/2024 sobre o modelo de regulação tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário buscou atender à legislação federal, em especial a Lei Federal nº 11.445/2007 que define a política nacional de saneamento básico no Brasil, por meio do estabelecimento das diretrizes para os mecanismos de alteração tarifária dos serviços. Além de diretrizes, ela dispõe sobre metodologias e parâmetros básicos, além de procedimentos e prazos para as revisões tarifárias, revisões extraordinárias e reajustes tarifários. A norma visa, em última instância, garantir a sustentabilidade econômico-financeira e modicidade tarifária e, assim, assegurar condições para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

4.5.5.1. Aderência aos Princípios, Diretrizes e Objetivos Legais

Ao observar os princípios estabelecidos no artigo 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 e as diretrizes da política nacional de saneamento básico estabelecidas no art. 48 da mesma Lei, é possível afirmar que a NR nº 6/2024 dialoga principalmente com os seguintes:

- universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (Art. 2º, I);
- eficiência e sustentabilidade econômica (Art. 2º, VII);
- melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários; (Art. 2º, VIII);
- segurança, qualidade, regularidade e continuidade (Art. 2º, XI);
- redução e controle das perdas de água (Art. 2º, XIII e Art. 48, XII)
- seleção competitiva do prestador dos serviços (Art. 2º, XV);
- uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas (Art. 48, III);
- promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados (Art. 48, XIV).



Em relação ao princípio da universalização do acesso e efetiva prestação dos serviços, destaca-se que a NR nº 6/2024 visa assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, conforme disposto em seu Art. 4º¹⁰⁹. Com esse objetivo, ela especifica os componentes básico para o cálculo tarifário e os requisitos e condições para os procedimentos de atualização tarifária. A norma ainda prevê que os procedimentos de reajuste e revisão tarifária devem prever indicadores que avaliem o cumprimento de metas de expansão dos serviços.

O princípio da sustentabilidade econômica e eficiência é observado pela Norma de Referência, na medida em que estabelece que as tarifas devem assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços e a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços (§ 1º, Art. 4º)¹¹⁰. Ainda quanto a esse princípio, a NR prevê que a ERI é responsável por analisar o nível de eficiência dos custos operacionais do prestador por meio de benchmarking¹¹¹, bem como compartilhar os ganhos de produtividade pelo fator X¹¹². Esses dispositivos também convergem com o princípio da melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários, considerando ainda que a Norma de Referência estabelece a adoção de indicadores de qualidade para avaliar o cumprimento de metas no âmbito da regulação tarifária¹¹³.

A NR nº 6/2024 também está em consonância com princípios do marco legal do saneamento básico relacionados a qualidade e eficiência operacional, como o da segurança, qualidade, regularidade e continuidade e o da redução de perdas. Esses princípios se manifestam por meio da previsão de inclusão de indicadores de mensuração de desempenho da qualidade e eficiência da prestação dos serviços no âmbito das revisões tarifárias e reajustes tarifários¹¹⁴. Em relação às perdas de água, a norma ainda estabelece que as regras de revisão tarifária periódica devem conter metodologias e parâmetros para a redução e controle de perdas¹¹⁵.

¹⁰⁹ “Art. 4º Os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário.

§ 1º A regulação tarifária terá como objetivo assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços, levando em consideração os investimentos necessários para garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos de saneamento básico.

§ 2º A remuneração pela cobrança dos serviços deverá ser realizada preferencialmente por meio de tarifas.

§ 3º Na hipótese de cobrança por taxas ou outros preços públicos, recomenda-se ao titular dos serviços que adote as medidas necessárias para possibilitar sua transição para cobrança por meio de tarifas visando possibilitar o atendimento ao inciso IV do art. 22 da Lei nº 11.445, de 2007.”

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ “Art. 31. A entidade reguladora infranacional deverá analisar o nível de eficiência dos custos operacionais do prestador por meio de método de benchmark”

¹¹² “Art. 26. O compartilhamento dos ganhos de produtividade do prestador do serviço para fins de modicidade tarifária será dado pelo fator X, conforme as diretrizes estabelecidas em normativo específico a ser editado pela ANA”

¹¹³ “Art. 13. O contrato deverá prever indicadores de desempenho e qualidade que possibilitem ajustes nos valores tarifários, podendo ser aplicados nos processos de reajuste tarifário ou revisão ordinária, com objetivo de avaliar o cumprimento de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada e de qualidade na prestação dos serviços.”

“Art. 24. O contrato ou regulamento deverá prever indicadores de desempenho e qualidade que possibilitem ajustes nos valores tarifários, podendo ser aplicados nos processos de reajuste tarifário ou revisão tarifária periódica, com objetivo de avaliar o cumprimento de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada e de qualidade na prestação dos serviços.”

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ “Art. 25. Durante o processo de revisão tarifária periódica, a entidade reguladora infranacional deverá definir a tarifa referencial necessária para recuperar, ao longo do próximo ciclo tarifário, os custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência, e remunerar o capital investido de modo prudente, conforme as diretrizes estabelecidas em normativo específico a ser editado pela ANA.



A uniformização das regras fundamentais para a definição das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é um dos principais objetivos da NR nº 6/2024 e permeia todo o texto, uma vez que o texto estabelece princípios, metodologias, parâmetros e variáveis fundamentais a serem observadas por todas as entidades reguladoras do país.

A busca por assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifárias dos serviços, bem como a definição de procedimentos e prazos padronizados para os mecanismos de alteração tarifária contribuem diretamente para a promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados, fomentando ainda a seleção competitiva dos prestadores dos serviços, na medida em que incrementa a atratividade dos processos de delegação de contratos que deverão contar com cláusulas de remuneração pelos serviços alinhadas às disposições do normativo da ANA.

4.5.5.2. Objetivos Norma de Referência nº 6/2024 e Estratégias Adotadas

A Norma de Referência ANA nº 6/2024 tem como objetivos centrais promover a prestação adequada dos serviços, o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, a modicidade tarifária, a atração de investimentos e a universalização do acesso ao saneamento básico. A norma se aplica às ERIs, aos titulares e aos prestadores dos serviços e dispõe sobre a regulação tarifária tanto no modelo de regulação contratual como no modelo de regulação tarifária.

A NR nº 6/2024 dispõe em seu Capítulo II sobre os modelos de regulação tarifária, tratando-os em duas seções: uma sobre os dispositivos aplicáveis à regulação contratual e outra sobre os aplicáveis à regulação discricionária. Dessa forma, ela busca atender ao objetivo de sistematização da regulação tarifária em ambos os contextos.

Em relação à regulação tarifária no modelo contratual, a norma especifica regras para as revisões tarifárias ordinárias, as revisões extraordinárias e os reajustes tarifários¹¹⁶. Ela esclarece que as regras quanto aos três mecanismos devem estar previstas no contrato e estabelece alguns requisitos claros a serem incluídos como a periodicidade dos reajustes (a cada 12 meses) e das revisões tarifárias ordinárias (preferencialmente, 5 anos)¹¹⁷. Ainda, dispõe sobre parâmetros específicos a serem observados nas atualizações tarifárias como os ajustes relacionados a indicadores de desempenho que

Parágrafo único. As regras de revisão tarifária periódica devem ser públicas, com metodologias e parâmetros fixados para cada um de seus componentes, incluindo, ao menos, os abaixo listados:

(...)

VIII – redução e controle de perdas;”

¹¹⁶ “Art. 10. O processo tarifário é composto por:

I – definição da tarifa;

II – reajuste tarifário;

III – revisões ordinárias; e

IV – revisões extraordinárias.”

¹¹⁷ “Art. 12. O reajuste tarifário trata da recomposição inflacionária da tarifa definida no contrato.

§ 1º A tarifa deverá ser reajustada anualmente de acordo com a metodologia de correção monetária prevista no contrato, observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses previsto no art. 37 da Lei nº 11.445, de 2007.”

“Art. 14. A revisão ordinária trata da revisão de parâmetros específicos determinados em contrato, podendo incluir pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro que não tenham sido contemplados na revisão extraordinária, bem como repactuações de cláusulas contratuais, mediante acordo entre as partes, mantido o equilíbrio econômico-financeiro contratual, ouvida a entidade reguladora infranacional.

§ 1º Os procedimentos e conteúdo das revisões ordinárias devem estar explícitos no contrato, sendo qualquer alteração precedida de acordo entre titular e prestador do serviço, ouvida a entidade reguladora infranacional.

§ 2º A periodicidade das revisões ordinárias deverá ser, preferencialmente, de 5 anos.”



avaliem metas de expansão dos serviços, redução de perdas de distribuição de água e qualidade dos serviços¹¹⁸.

Em relação às revisões extraordinárias, a Norma de Referência dispõe sobre a admissibilidade dos pleitos que devem estar relacionados a desequilíbrios econômico-financeiros devido à materialização de riscos da matriz de riscos contratual que resultem em impactos sobre custos, despesas, investimentos ou receitas do prestador, na forma definida em contrato¹¹⁹. Ainda, a NR estabelece a metodologia a ser aplicada para reequilíbrio e as medidas que podem ser implementadas para sua efetivação¹²⁰.

No contexto da regulação discricionária, a NR nº 6/2024 não é explícita quanto ao regime tarifário a ser adotado pelas ERIs. No entanto, considerando as disposições sobre as revisões e reajustes tarifários da norma, que preveem implicitamente ciclos tarifários iniciados pela redefinição dos preços por meio de revisões tarifárias periódicas, seguida de recomposições inflacionárias anuais com aplicação do compartilhamento da produtividade e dos incentivos tarifários, presume-se a adoção do regime de preço teto. Esse regime é o mais condizente com o marco legal do saneamento básico, pois melhor atende às disposições sobre remuneração dos serviços em regime de eficiência, com incentivo aos ganhos de produtividade do prestador de serviços e compartilhamento destes com os usuários.

O objetivo da garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é expresso no Art. 4º da Norma de Referência, que estabelece que essa condição deve ser assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, podendo contar ainda com subsídios ou subvenções¹²¹. Há que se ressaltar que, na legislação nacional, o objetivo do equilíbrio é sempre acompanhado do objetivo da modicidade tarifária, que segundo a norma significa

¹¹⁸ "Art. 13. O contrato deverá prever indicadores de desempenho e qualidade que possibilitem ajustes nos valores tarifários, podendo ser aplicados nos processos de reajuste tarifário ou revisão ordinária, com objetivo de avaliar o cumprimento de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada e de qualidade na prestação dos serviços."

¹¹⁹ "Art. 17. Os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro podem ser solicitados pelo prestador ou pelo poder concedente junto à entidade reguladora infranacional, cuja decisão deverá ser tomada a partir da manifestação das duas partes e de acordo com os prazos estabelecidos no contrato.

Parágrafo único. Os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro devem ser instruídos com os documentos necessários à sua comprovação, de acordo com a matriz de riscos do contrato, contendo relatório técnico que demonstre o impacto financeiro, verificado ou projetado, resultante da materialização do evento, sendo a apresentação dos relatórios de responsabilidade do proponente do pleito."

¹²⁰ "Art. 18. Salvo disposição contratual contrária, o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será realizado pelo fluxo de caixa marginal, sendo o equilíbrio reestabelecido quando valor presente do fluxo de caixa marginal for igual a zero, mantida a taxa de desconto prevista em contrato, considerando:

I – os fluxos marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição; e

II – os fluxos marginais necessários para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Parágrafo único A taxa de desconto a ser utilizada no fluxo de caixa marginal deverá estar expressa no contrato.

Art. 19. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato poderá ser implementada, isolada ou cumulativamente, por meio das medidas abaixo elencadas:

I - alteração do valor das tarifas;

II - alteração do prazo da concessão;

III - compensação direta ao prestador a partir de recursos retidos em conta vinculada de titularidade do poder concedente, com movimentação exclusiva por agente financeiro designado, para uso dedicado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;

IV - alteração de eventuais valores pagos periodicamente ao poder concedente;

V - alteração de obrigações contratuais do prestador; e

VI – outras formas definidas em comum acordo entre o poder concedente e o prestador."

¹²¹ "Art. 4º Os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário.



obter a menor tarifa que assegure a sustentabilidade econômico-financeira¹²². Por isso, as estratégias para o alcance dos dois objetivos são as mesmas: definir mecanismos de alterações tarifárias, ou seja, revisões tarifárias, revisões extraordinárias e reajustes tarifários, com critérios adequados para a recuperação dos custos incorridos em regime de eficiência e a remuneração dos investimentos realizados de modo prudente.

Como se viu, no âmbito da regulação contratual, a norma delega a definição da maior parte dos parâmetros e metodologias sobre cálculo tarifário para as cláusulas contratuais. Entretanto, a Norma de Referência é específica quanto aos parâmetros e metodologias dos mecanismos de atualização tarifária no âmbito da regulação discricionária. Assim, ela especifica que os reajustes tarifários para recomposição inflacionária da tarifa devem ocorrer observando intervalo mínimo de 12 meses e deve ser acompanhado de indicadores de desempenho e qualidade que possibilitem ajustes nos valores tarifários conforme regulamento das ERIs¹²³.

Em relação às revisões tarifárias periódicas, a NR nº 6/2024 dispõe sobre os principais componentes da reconstrução tarifária. De acordo com o Art. 25, Parágrafo Único, a revisão tarifária periódica deve adotar metodologias e parâmetros ao menos para projeção de mercado, custos operacionais e outros custos, receitas irrecuperáveis, base de remuneração regulatória, custo de capital, fator X, redução e controle de perdas e outras receitas. Assim, ela abrange os principais elementos do cálculo da receita requerida que representa o montante que o prestador de serviço deve obter de receita no próximo ciclo por meio da tarifa e de outras receitas que garanta a sustentabilidade da operação. A norma ainda prevê a adoção do fator X para compartilhamento dos ganhos de produtividade para fins de modicidade tarifária¹²⁴. Duas componentes da receita requerida que recebem maior atenção da NR são os custos operacionais¹²⁵ e a base de remuneração regulatória¹²⁶, sendo definidas algumas premissas e parâmetros que devem ser adotados pelas ERIs.

A norma também dispõe que no âmbito das revisões tarifárias devem ser disciplinados o escopo e a admissibilidade de pedidos de revisão tarifária extraordinária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e que tais pedidos devem ser instruídos com os documentos que demonstrem o impacto financeiro do evento responsável pelo desequilíbrio¹²⁷.

Como mencionado, a NR nº 6/2024 também dispõe sobre os incentivos tarifários para fomento da expansão dos serviços, melhoria da qualidade e compartilhamento dos ganhos de produtividade. No

¹²² Art. 2º, inciso XII

¹²³ Art. 23. *O reajuste tarifário trata da recomposição inflacionária da tarifa definida no processo de revisão tarifária.*

¹²⁴ § 1º A tarifa deverá ser reajustada anualmente de acordo com a metodologia de correção monetária prevista no contrato ou regulamento da entidade reguladora infranacional, observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses previsto no art. 37 da Lei nº 11.445, de 2007.

(...)

¹²⁵ Art. 24. *O contrato ou regulamento deverá prever indicadores de desempenho e qualidade que possibilitem ajustes nos valores tarifários, podendo ser aplicados nos processos de reajuste tarifário ou revisão tarifária periódica, com objetivo de avaliar o cumprimento de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada e de qualidade na prestação dos serviços.*

¹²⁶ Art. 26. *O compartilhamento dos ganhos de produtividade do prestador do serviço para fins de modicidade tarifária será dado pelo fator X, conforme as diretrizes estabelecidas em normativo específico a ser editado pela ANA.*

¹²⁷ Vide arts. 29 a 31 da NR nº 6/2024

¹²⁸ Vide arts. 32 a 36 da NR nº 6/2024

¹²⁹ Art. 28. *A revisão tarifária também poderá ser realizada de forma extraordinária, na hipótese de ocorrência dos fatos de que trata o inciso II do art. 38 da Lei nº 11.445, de 2007.*

¹³⁰ § 1º As entidades reguladoras infranacionais devem disciplinar o escopo e a admissibilidade de pedidos de revisão tarifária extraordinária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, observados os normativos específicos a serem editados pela ANA.

¹³¹ § 2º Os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro devem ser instruídos com os documentos que demonstrem o impacto financeiro, verificado ou projetado, resultante da materialização do evento, sendo a apresentação dos relatórios de responsabilidade do proponente do pleito.

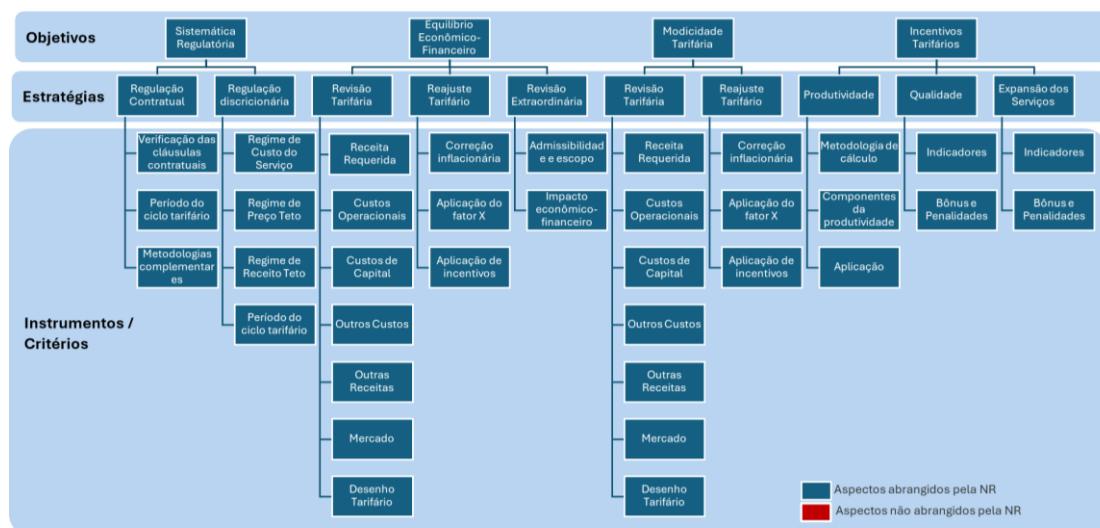
âmbito da regulação contratual é estabelecida a inclusão nos contratos de indicadores que possibilitem ajustes nos valores tarifários com objetivo de avaliar o cumprimento de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada e de qualidade na prestação dos serviços¹²⁸. Esse mesmo mecanismo é previsto no âmbito da regulação discricionária¹²⁹. Nota-se, no entanto, que o fator X, mecanismo de compartilhamento da produtividade com os usuários, que fomenta a busca por redução de custos por parte dos prestadores de serviço, só é previsto no âmbito da regulação discricionária¹³⁰.

A Norma de Referência nº 6/2024 busca, portanto, fornecer um arcabouço regulatório robusto que promova a eficiência, a sustentabilidade e a universalização dos serviços de saneamento, ao mesmo tempo em que protege o interesse dos usuários pela modicidade tarifária, através de mecanismos claros de revisão e reajuste e do fomento a incentivos de desempenho. Observa-se que ela comprehende todos os objetivos fundamentais esperados para um normativo sobre modelo de regulação tarifária, estabelecendo a sistemática tarifária dos serviços, os mecanismos para garantia do equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária, bem como os incentivos tarifários para atingimento dos objetivos de ganhos de produtividade, melhoria da qualidade e expansão dos serviços.

Apesar da NR nº 6/2024 dispor sobre os critérios e componentes mais relevantes dos mecanismos de alteração tarifária, ela não estabelece metodologias e parâmetros específicos para a obtenção dos resultados de revisão, reajuste ou reequilíbrio. Há que se destacar, porém, que a ANA publicou posteriormente a Norma de Referência nº 10/2024 sobre reajustes tarifários, que é analisada adiante nesse trabalho, e sua Agenda Regulatória 2025-2026 prevê a edição de uma norma de referência sobre revisões tarifárias. Assim, é compreensível que maiores detalhamentos metodológicos e especificação de parâmetros sejam abordados nesses outros normativos.

A Figura 5 apresenta esquematicamente os objetivos e as estratégias esperadas de uma norma de modelos de regulação tarifária, bem como alguns critérios ou instrumentos que podem compor as estratégias. Ela indica aqueles itens que estão ou não contemplados na NR nº 6/2024, permitindo uma avaliação global da norma da ANA.

Figura 5 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre modelos de regulação tarifária e adoção pela Norma de Referência ANA nº 3/2023



Fonte: elaboração própria

¹²⁸ Vide art. 13 da NR nº 6/2024.

¹²⁹ Vide art. 25 da NR nº 6/2024.

¹³⁰ Vide art. 26 da NR nº 6/2024.

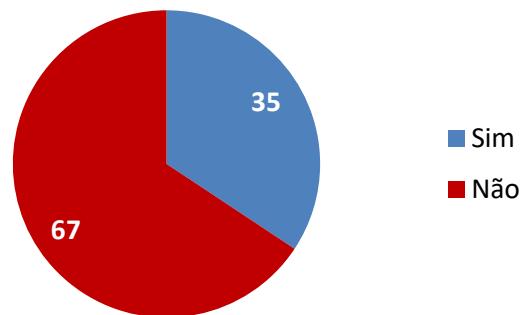
4.5.6. Adesão à Norma de Referência nº 6/2024 pelas ERIs

Como descrito na Seção 4.1. Metodologia de Análise, a avaliação da situação de adesão das ERIs à Norma de Referência nº 6/2024 foi realizada por meio da aplicação de um checklist sobre os normativos das ERIs que tratam do tema, identificados na Fase 1 do projeto. O checklist é encontrado no Anexo IV deste relatório.

O levantamento de normativos das ERIs da primeira etapa do projeto identificou 32 normativos de 20 ERIs que tratavam sobre modelo de regulação tarifária. Como a Norma de Referência nº 6/2024 estabelece critérios mínimos para a definição de bens reversíveis, para as revisões e reajustes tarifários, bem como para a apuração da base de remuneração regulatória, a análise se expandiu para também abranger todas as normas identificadas na primeira fase do projeto enquadradas nesses quatro tipos normativos. Assim, foram analisados 445 normativos de 54 ERIs com o uso do checklist.

Como se vê no Gráfico 7, considerando o escopo da pesquisa e as normas identificadas na primeira etapa do projeto, foram identificadas 35 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios de adesão à Norma de Referência da ANA sobre modelos de regulação tarifária. Dos 445 normativos analisados, 85 continham dispositivos que atendiam a pelo menos um dos critérios estabelecidos pela NR nº 6/2024. Portanto, a ampliação do escopo de análise foi importante para identificar regras sobre modelo tarifário presentes em normas que abordam procedimentos e metodologias específicos, mostrando que se trata de um assunto complexo, normalmente objeto de mais de uma norma das ERIs.

Gráfico 7 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infracionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 6



Fonte: elaboração própria

A Tabela 4 apresenta as 10 ERIs que atendem à maior quantidade dentre os 41 critérios da NR nº 6/2024.

Tabela 4 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 6 e número de critérios atendidos, total e por tema da Norma de Referência

ERI	UF	Adesão à NR (41)	Investimentos (4)	Revisão Extraordinária (3)	Revisão Tarifária (21)	Reajuste (6)
ADASA	DF	25	3	0	16	0
ARSP	ES	25	1	0	14	3
AGEPAR	PR	24	1	0	16	2
ARESC	SC	24	3	1	13	0
ARSBAN	RN	24	2	0	15	1
ARISB	MG	23	3	0	11	3
ARSAE	MG	22	0	3	14	1
ARIS	MG	22	3	0	14	3
AGIR	SC	20	3	0	10	2
ARPE	PE	18	2	0	12	0

Fonte: elaboração própria

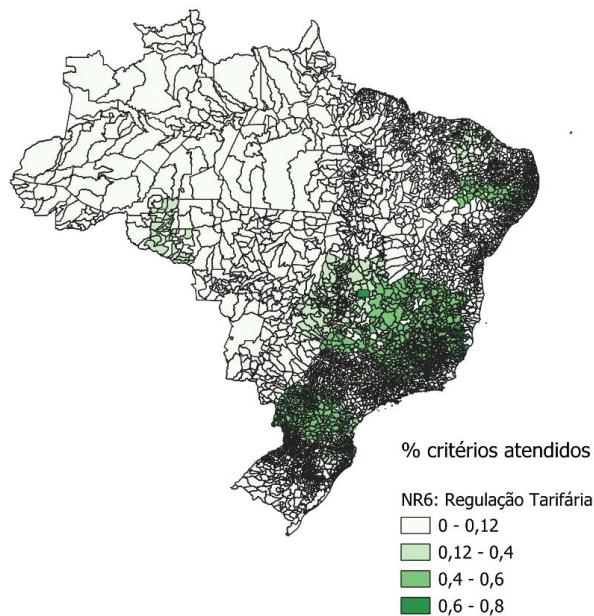
Nota-se que 6 delas são agências estaduais, inclusive as quatro que atendem a maior quantidade de critérios, havendo ainda 3 agências intermunicipais e 1 municipal. A ADASA e a ARSP se destacam como as duas que atendem a maior quantidade de critérios, 25, que, ainda assim, representa apenas 61% do total. Por outro lado, apenas as 8 primeiras ERIs atendem a pelo menos 50% dos critérios, o que revela a grande distância que a regulação infranacional se encontra do padrão estabelecido pela ANA para os modelos de regulação tarifária de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Observa-se que, mesmo entre as dez melhores ERIs quanto à adesão à NR nº 6/2024, poucas possuem critérios sobre bens reversíveis. Esses dispositivos estão relacionados aos procedimentos de indenização de ativos. Como visto na análise da NR nº 3/2024, seção 4.2 deste relatório, apenas 4 ERIs possuem normativos que dispõem sobre o tema, o que se reflete na baixa aderência quanto a esse tema também no que concerne ao modelo de regulação tarifária.

Por outro lado, todas as 10 ERIs possuem normativos que dispõem sobre reajustes e revisões tarifárias. No entanto, nenhuma delas atende integralmente aos critérios da NR nº 6/2024 relacionados ao reajuste ou à revisão tarifária.

O Mapa 7 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência nº 6/2024 os Municípios brasileiros. Observa-se que os Municípios com percentual de atendimento superior a 60% se localizam no Espírito Santo, além do Distrito Federal. Observa-se uma área muita extensa do país em que predominam Municípios em que não há normativo vigente identificado sobre modelo de regulação tarifária ou que atendem a menos de 13% dos critérios da NR nº 6/2024. Essa área inclui quase toda a região Norte, exceto alguns Municípios de Rondônia, o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul, diversos Estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Sergipe e Bahia), além do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

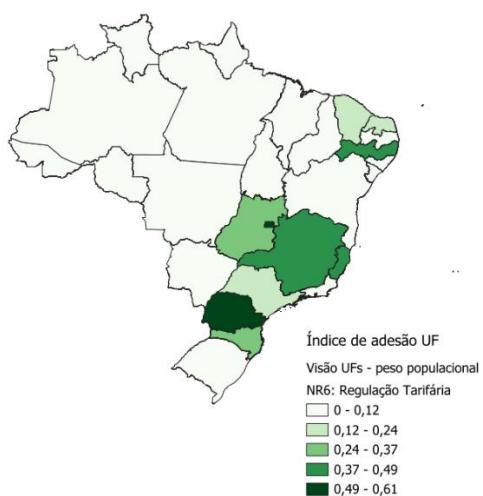
Mapa 7 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por município



Fonte: elaboração própria

O Mapa 8 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência nº 6/2024 nas Unidades Federativas, enquanto o Mapa 9 apresenta nas regiões brasileiras. Esses mapas consideram tanto o grau de adesão dos normativos das agências reguladoras quanto a proporção da população da UF ou da região abrangida por tais normas.

Mapa 8 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por UF



Fonte: elaboração própria

Mapa 9 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por Região



Fonte: elaboração própria

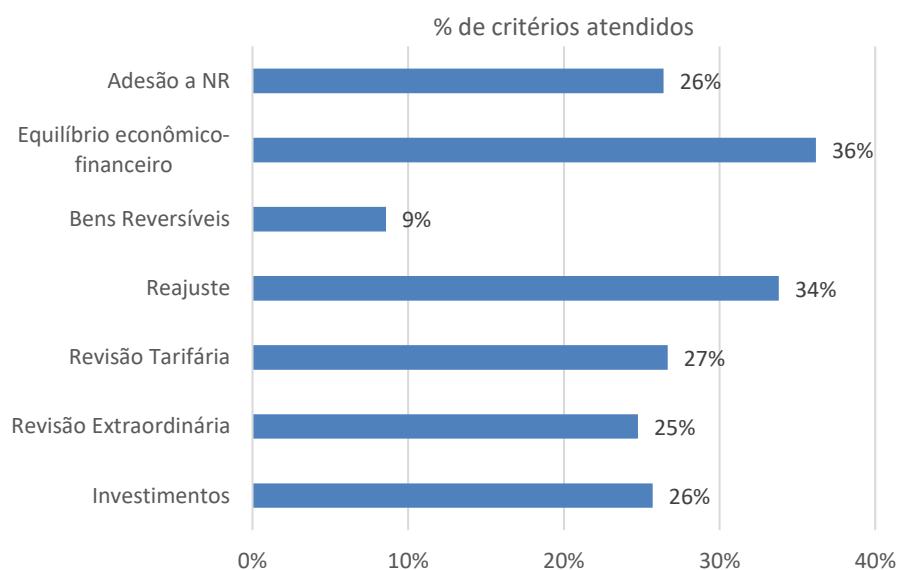
Além do Distrito Federal que é regulado pela ADASA, a agência que atende ao maior número de critérios, o Paraná é a outra unidade federativa com melhor resultado. No Paraná, além da AGEPAR que consta entre as agências que atendem a mais critérios da NR nº 6/2024, também o ORCISPAR

apresenta normativos sobre o tema, embora menos aderentes. Assim, o resultado do estado superou o do Espírito Santo, cuja agência estadual apresentou um resultado superior, uma vez que o índice considera a proporção da população dos municípios capixabas atendidos pela ARSP. Ainda assim, Espírito Santo, Minas Gerais e Pernambuco são os três outros estados com resultados um pouco melhores, com índice de adesão variando entre 57 e 49%. Destaca-se que 16 das 27 unidades federativa apresentam índice de adesão inferior a 12%, demonstrando a quantidade de municípios sem ERIs designada ou cujas ERIs não disciplinam o modelo de regulação tarifária por meio de normativos.

Quando analisados em termos regionais, o Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentam índices entre 20 e 40%, o Nordeste, índice entre 10 e 20%, enquanto o Norte apresenta índice inferior a 10%. O desafio para harmonizar o modelo de regulação tarifária é expressivo para todas as regiões do país.

O Gráfico 8 revela que a média de critérios da Norma de Referência nº 6/2024 atendidos pelos normativos das ERIs é baixo, de apenas 26%. Os dispositivos que tratam sobre a condição de equilíbrio econômico-financeiro a ser atingido pelas tarifas e sobre os critérios para reajuste sanitário são um pouco mais comuns, atingindo 36% e 34%, respectivamente. Por outro lado, a normatização para definição dos bens reversíveis é a mais rara, com média de 9% de atendimento.

Gráfico 8 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre modelo de regulação tarifária, total e por tema da Norma de Referência



Fonte: elaboração própria

Destaca-se que os temas tratados pela NR sobre modelos de regulação tarifária, em geral, estão dispersos em mais de um normativo de cada ERI, o que aumenta a heterogeneidade da regulação econômico-financeira. Adicionalmente, é importante considerar que a regulação tarifária possui requisitos distintos entre a regulação da prestação delegada por meio de contratos e a prestação direta por ente pertencente a Administração do titular, bem como entre o modelo de regulação contratual e o discricionário. No caso da regulação contratual, as regras tarifárias normalmente estão expressas nas cláusulas contratuais, o que não foi objeto de análise desse trabalho.

Quanto à regulação da prestação direta, a NR nº 6/2024 é clara ao estabelecer que os critérios de bens reversíveis não se aplicam nesses casos. Adicionalmente, na regulação desse modelo de prestação de



serviços, em geral, não são observados alguns dos aspectos tratados no modelo de regulação discricionária de serviços delegados por contratos de programa. Por exemplo, a base de remuneração regulatória e a remuneração do capital muitas vezes não estão presentes ou possuem tratamento diferentes nesses casos. Essas particularidades colaboraram para o resultado da análise que demonstra a baixa adesão à NR sobre modelos de regulação tarifária.

A análise da adesão das ERIs à Norma de Referência nº 6/2024 revelou que a maioria das agências infracionais não possui normativo que discipline o modelo de regulação tarifária e as que possuem estão distantes de atender a todos os critérios estabelecidos pela ANA. Apesar dos processos de readequação tarifária estarem entre as ações mais recorrentes entre as atividades realizadas pelas ERIs responsáveis pela regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, o estudo demonstra como se trata de um processo com lacunas em relação a sua institucionalização, pois as regras de cálculo e procedimentos são poucas vezes estabelecidas por normativos.

O cenário é ainda mais complexo e desafiador, considerando as particularidades do modelo de regulação tarifária para a regulação da prestação direta e para a delegada, bem como as especificidades dos modelos de regulação contratual e discricionária. Essa diversidade de realidades exige que o processo de adesão seja apoiado com instrumental técnico que oriente as ERIs sobre como é possível adequar as regras gerais propostas pela ANA às suas especificidades locais. A publicação de manuais orientativos e a promoção de capacitação e assistência técnica serão fundamentais para o alcance da harmonização regulatória pretendida.

Por fim, os resultados remetem à reflexão sobre o desafio para a harmonização de toda a regulação econômico-financeira. A normatização do modelo de regulação tarifária é responsável por definir os elementos fundamentais para a garantia do equilíbrio econômico-financeiro da prestação e a modicidade tarifária. Se a distância entre a atual situação da normatização do tema pelas ERIs e o estágio ideal de regulação e padronização nacional ainda é grande, os desafios para a regulamentação dos aspectos mais específicos e complexos dos mecanismos de alteração tarifária, como reajustes e revisões tarifárias, tendem a ser maiores.

4.6. Norma de Referência nº 8/2024 – Metas Progressivas de Universalização

4.6.1. Introdução

A Norma de Referência nº 8/2024 da ANA estabelece diretrizes para a universalização progressiva do abastecimento de água potável e do esgotamento sanitário no Brasil. Criada no contexto da Lei Federal nº 11.445/2007 e das alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, a norma busca garantir que a expansão desses serviços ocorra de maneira planejada, sustentável e em conformidade com padrões de qualidade e eficiência.

Seu principal objetivo é conceituar e padronizar as metas de universalização dos serviços de água e esgoto, uma vez que a lei estabelece as metas, porém não define os critérios de apuração e sistemática de acompanhamento. Assim, os normativos de metas progressivas de universalização permitirão o acompanhamento e avaliação das metas, importante mecanismo para a garantia do atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgoto no prazo estipulado pela lei.

Além disso, ao estabelecer parâmetros para a regulação e fiscalização, esse normativo fortalece a governança do setor, promovendo a eficiência dos investimentos e garantindo que as metas de universalização sejam atingidas de forma equilibrada e sustentável.



Na Etapa 1 desse projeto, foram levantados e classificados diversos normativos das ERIs, identificando-se 21 normas que abordavam o tema da universalização dos Serviços de Saneamento. Alguns desses normativos tratam da regulamentação, no âmbito dos prestadores regulados por cada ERI, do art.10-B da Lei Federal nº 11.445/2007, que dispõe sobre a necessidade de comprovação da capacidade econômico-financeira da universalização dos serviços para a continuidade da validade dos contratos, conforme abaixo:

"Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033."

Isso significa que o número de ERIs que regulamentaram as metas progressivas de universalização é significativamente menor que a quantidade identificada na Etapa 1 do projeto com normativos do tipo universalização.

4.6.2. Base Legal

A universalização do acesso aos Serviços de Saneamento Básico, que inclui o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, é um princípio fundamental para a promoção da saúde pública, a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais. Esse processo, que visa garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, tenham acesso a serviços adequados e contínuos de saneamento, está respaldado pela legislação brasileira. A universalização é uma responsabilidade que recai sobre os titulares dos serviços e envolve uma série de etapas, desde o planejamento, a definição de metas, a regulação, a fiscalização, até a efetiva prestação do serviço. Diversas leis e normas federais abordam e regulamentam a questão da universalização, estabelecendo os marcos legais e os requisitos necessários para atingir esse objetivo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, estabelece que compete à União, entre outras atribuições, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo aspectos relacionados ao saneamento básico. No artigo 23, por sua vez, a Constituição prevê que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Não obstante a atribuição legal da titularidade do serviço aos municípios, esses dispositivos deixam claro que a universalização dos serviços de saneamento é uma responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, com a União, os Estados e os Municípios tendo papéis específicos na política nacional de saneamento básico.

O marco legal mais importante em relação à universalização dos serviços de saneamento básico é a Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e define os princípios, os objetivos, as responsabilidades e os requisitos técnicos e operacionais para a prestação desses serviços. O artigo 11-B dessa lei estabelece que os contratos de prestação de serviços de saneamento básico devem definir metas de universalização, garantindo que até o ano de 2033, 99% da população tenha acesso a água potável e 90% tenham acesso à coleta e ao tratamento de esgoto. O cumprimento dessas metas deve ser verificado anualmente pela agência reguladora, com base nos últimos cinco anos e as metas devem ser cumpridas em, pelo menos, três desses anos, conforme § 5º do mesmo artigo. Essa obrigatoriedade de metas de universalização é fundamental para garantir que os serviços de saneamento sejam expandidos e melhorados de forma contínua e eficaz.

O § 4º do Art.11-B da Lei Federal nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020, ainda introduz a exigência de que as soluções para a universalização devem ser adequadas ao contexto



local, permitindo a adoção de soluções alternativas para áreas rurais e localidades com características específicas, em que não há viabilidade econômico-financeira para a implantação das redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

"Art. 11-B

(..)

§ 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico."

A Lei Federal nº 11.445/2007 também prevê que a entidade reguladora, observadas as diretrizes da Agência Nacional de Águas (ANA), deve estabelecer normas relacionadas aos aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços de saneamento básico. O artigo 23 dessa lei detalha que as normas devem abranger as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços, bem como os respectivos prazos para o cumprimento dessas metas. A entidade reguladora infranacional, responsável pela fiscalização e monitoramento da prestação de serviços de saneamento, tem assim um papel crucial em garantir que as metas de universalização sejam atingidas, impondo critérios de qualidade e monitorando o cumprimento das obrigações estabelecidas nos contratos de prestação de serviços.

No âmbito da Lei Federal de Saneamento Básico, o artigo 52 ainda prevê a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico ("Plansab") que deve estabelecer objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e para o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional. O Plansab envolve, assim, a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos da política federal de saneamento. O Plano foi aprovado pelo governo federal em 2013, revisado em 2019 e se encontra em novo processo de revisão que deverá adequá-lo às alterações do marco legal com a publicação da Lei Federal nº 14.026/2020, incluindo o alinhamento às metas de universalização.

No que se refere às soluções alternativas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destaca-se o Programa Nacional de Saneamento Rural ("PNSR") publicado em 2019 e concebido no Plansab com o propósito de universalizar o acesso ao saneamento básico em áreas rurais. Em seu capítulo 5, o programa apresenta matrizes de soluções técnicas para o saneamento rural que permite observar a aplicabilidade a particularidade de cada território, tornando-se referência para a concepção das tecnologias alternativas que podem ser previstas no cumprimento das metas de universalização, quando se trata de áreas rurais. Além disso, as soluções alternativas devem ser implantadas de acordo com diretrizes que garantam a qualidade da água e do esgoto tratado em conformidade aos padrões de saúde e ambientais exigidos pelo Ministério da Saúde (Portaria GM/MS 888 de 4 de maio de 2021) e outras autoridades.

A Lei Federal nº 9.984/2000, que cria a ANA, também é um marco relevante nesse contexto. De acordo com o artigo 4º-A dessa lei, com redação alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, a ANA deve estabelecer normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, particularmente no que se refere à avaliação do cumprimento de metas pelos prestadores de serviços. Conforme esse dispositivo legal, a norma de referência sobre universalização deve considerar critérios como o nível de cobertura de serviços existentes, a viabilidade econômico-financeira da expansão e o número de Municípios atendidos.

Também se destaca o Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023, que regulamenta o artigo 10-B da Lei nº 11.445/2007 e estabelece a metodologia para a comprovação da capacidade econômico-



financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário¹³¹. Este decreto determina que os prestadores apresentem evidências de sua viabilidade para alcançar a universalização dos serviços, considerando-se as metas de 99% de atendimento do serviço de abastecimento de água e 90% do serviço de esgotamento sanitário. A avaliação da capacidade econômico-financeira considera os contratos em vigor, aplicando-se aos contratos de programa ou aos aditivos para inclusão das metas de universalização aos contratos precedidos de licitação¹³².

Esse Decreto estabeleceu os indicadores e seus parâmetros mínimos para verificação da situação econômico-financeira mínima do prestador que indique a viabilidade para realização dos investimentos necessários para universalização¹³³. Ele ainda exigiu que a comprovação da capacidade econômico-financeira da viabilidade de universalização seja demonstrada pelo método do fluxo de caixa global descontado, acompanhado de um plano de captação de recursos financeiros compatível¹³⁴. Dessa forma, se tornou uma importante referência metodológica e de parâmetros para a análise da viabilidade do alcance das metas de atendimento dos serviços.

Finalmente, é importante mencionar o Decreto Federal nº 11.599, de 12 de julho de 2023, que dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico e estabelece diretrizes para a alocação de recursos públicos federais, apoio técnico e financeiro, além de mecanismos de financiamento com recursos da União. O decreto reforça a importância da regionalização como estratégia para garantir a universalização do acesso ao saneamento, promovendo ganhos de escala, sustentabilidade econômico-financeira e uniformização na regulação e fiscalização dos serviços. Ele define estruturas possíveis de regionalização, como regiões metropolitanas, unidades regionais, blocos de referência e Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs e condiciona o repasse de recursos federais ao cumprimento de critérios relacionados à eficiência, governança, planejamento e adesão a essas estruturas¹³⁵.

¹³¹ “Art. 1º Este Decreto regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.”

§ 1º Os prestadores de serviço de que trata o **caput** comprovarão capacidade econômico-financeira ainda que, na data de publicação deste Decreto, tenham celebrado com o titular do serviço termo aditivo para incorporação das metas de universalização, nos termos do disposto no [§ 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007](#).

§ 2º Nos casos de prestação por meio de contrato precedido de licitação, seja de concessão comum, nos termos do disposto na [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), ou de concessão patrocinada ou administrativa, nos termos do disposto na [Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#), a comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador será necessária somente para fins de aditamento dos contratos para inclusão das metas de universalização.”

¹³² Ibidem

¹³³ “Art. 4º A avaliação da capacidade econômico-financeira será realizada pela entidade reguladora em duas etapas sucessivas:

I - na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros; e

II - na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação.”

¹³⁴ “Art. 6º Para a aprovação na segunda etapa de que trata o inciso II do **caput** do art. 4º, o prestador comprovará que:

I - os estudos de viabilidade resultam em fluxo de caixa global com valor presente líquido igual ou superior a zero; e

II - o plano de captação está compatível com os estudos de viabilidade.”

¹³⁵ “Art. 1º Este Decreto dispõe sobre:

I - a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico de que trata a [Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007](#);

II - a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o [art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007](#); e

III - o apoio técnico e financeiro de que trata o [art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020](#).

(...)



4.6.3. Boas Práticas Regulatórias

Ao desenvolver políticas públicas e regulamentações voltadas para a universalização de serviços essenciais, como o saneamento, é crucial considerar as experiências prévias relacionadas, tanto dentro do próprio país quanto em outros contextos internacionais ou setores. A análise de aspectos regulatórios já implementados pode fornecer importantes reflexões sobre os desafios enfrentados, as soluções adotadas e as melhores práticas, permitindo um desenho mais eficiente e eficaz das políticas. Aprender com o que já foi testado e ajustar as abordagens de acordo com as necessidades locais e regionais é uma estratégia importante para garantir o sucesso de iniciativas de grande escala, como é o caso da universalização do acesso ao saneamento no Brasil.

O setor elétrico brasileiro, assim como o de saneamento, passou por uma série de regulamentações voltadas para a universalização do acesso aos serviços. Destaca-se a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que instituiu a Conta de Desenvolvimento Energético, que tinha entre seus objetivos o de universalizar o serviço de energia elétrica em todo o território universal, e que atribuiu à ANEEL a tarefa de estabelecer as metas de universalização.

A referida Lei ainda estabeleceu os critérios técnicos que deveriam ser observados para a universalização, ou seja, quais usuários deveriam ser atendidos e em que condições técnicas se daria o atendimento. Foram definidas as unidades consumidoras que deveriam ser atendidas no âmbito dos planos de universalização, estabelecendo-se critérios de carga instalada, categoria de consumo, tensão da rede necessária para a instalação, entre outros. Ainda foi definida a gratuidade das conexões a esses usuários, além de se delimitar os casos excepcionais em que seria permitida a cobrança de valores adicionais na conexão.

Outra importante iniciativa nesse âmbito foi o Programa Luz para Todos, instituído pelo Decreto Federal nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que atribuiu ao Ministério de Minas e Energia (“MME”) a responsabilidade para definir as metas e prazos do programa. O programa teve como foco áreas com baixo índice de atendimento e a eletrificação rural, priorizando municípios com índices de atendimento abaixo de 85% (de acordo com os dados do Censo 2000), beneficiando populações atingidas por barragens, assentamentos rurais, e áreas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, entre outras. O Programa previu a pactuação de Termos de Compromisso entre o MME e as concessionárias e permissionárias dos serviços com as metas de universalização rural e meios para seu alcance.

Em atendimento às competências designadas à agência reguladora, a Resolução ANEEL nº 223, de 29 de abril de 2003, estabeleceu as condições gerais para os Planos de Universalização de Energia Elétrica, delineando as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica, além de definir as metas de universalização, com o objetivo de atingir 100% de cobertura até 2010, inicialmente.

Art. 6º A prestação regionalizada de serviços de saneamento é a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abrange mais de um Município, com uniformização da regulação e da fiscalização e com compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, e poderá ser estruturada em:

(...)

Art. 7º A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos art. 9º, art. 48 e art. 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico e ficarão condicionados:

(...)"



Em primeiro lugar, a Resolução reforçou os critérios de atendimento para alcance da universalização, especificando os casos que não se enquadravam nas condições de atendimento, tais como iluminação pública e lotes urbanos situados em loteamento.

Quanto às metas de universalização, foram definidos os prazos máximos para a universalização para as concessionárias e permissionárias de acordo com a situação momentânea do índice de atendimento da concessionária e do índice de atendimento do município. Ainda foram definidos os indicadores para verificação do atendimento às metas com suas respectivas fórmulas de cálculo e critérios para apuração. Foram introduzidos indicadores de universalização específicos para o meio urbano, rural e global, com base em dados do Censo IBGE. Portanto, a universalização deveria ser alcançada tanto no âmbito da concessionária quanto no âmbito de cada município atendido, inclusive nas áreas urbanas e rurais de cada um deles.

Os planos de universalização das concessionárias eram modelos de planejamento das estratégias de universalização das concessionárias e permissionárias dos serviços de distribuição de energia elétrica do país. Eles seriam constituídos por Programas Anuais de Expansão do Atendimento que discriminariam as ações por ano até o atingimento das metas de universalização. Tais planos poderiam ser revistos anualmente pelas concessionárias ou permissionárias, desde que não comprometessem o prazo final da universalização. A agência ficou responsável pela aprovação dos planos com seus respectivos programas anuais, inclusive pelas propostas de revisão.

Em complementação aos objetivos de universalização, a Resolução Normativa ANEEL nº 175, de 28 de novembro de 2005, estabeleceu as condições para a revisão dos planos de universalização, contemplando a possibilidade de antecipação das metas e a integração dos objetivos do Programa Luz para Todos com os Termos de Compromisso firmados com o MME. Esses termos estabeleciam a antecipação das metas com recursos da CDE e foram um mecanismo importante para garantir o cumprimento das metas de universalização, especialmente em áreas de difícil acesso.

A referida Resolução ainda estabeleceu as informações mínimas que deveriam ser entregues nos Programas Anuais de Expansão do Atendimento, incluindo quantitativo de unidades consumidoras a serem atendidas, extensão da rede e custo médio de atendimento. Por outro lado, definiu o conteúdo dos relatórios trimestrais que deveriam ser enviados pelas concessionárias e permissionárias para acompanhamento das metas e dos investimentos realizados.

O normativo também impôs uma limitação no impacto tarifário dos investimentos na universalização de até 8% para os consumidores, ao mesmo tempo que reforçou a necessidade de se preservar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, enquanto ainda se cumpriam as metas de universalização.

A fim de se alcançar efetividade no sistema de definição, monitoramento e avaliação das metas de universalização, a Resolução ANEEL nº 223/2003 previu a aplicação de penalidades sob forma de redução nos níveis tarifários. O normativo estabeleceu os critérios para averiguação de não conformidade com as metas de universalização, a fórmula de cálculo das penalidades e os casos e percentuais para atenuação das penalidades.

Finalmente, em regiões onde não havia contrato de concessão ou onde não havia exclusividade, a regulação da ANEEL previu a promoção de licitações para outorgar permissões de serviços públicos de energia elétrica, visando à universalização do atendimento e garantindo a continuidade dos serviços.

Verifica-se que o órgão regulador assumiu protagonismo na política para a universalização do acesso à energia elétrica no Brasil, com ênfase sobre a padronização dos critérios técnicos para acesso ao serviço e dos critérios de apuração dos índices de atendimento, bem como sobre o estabelecimento, monitoramento e fiscalização das metas. Embora tenhas sido necessário prorrogações de prazos para o alcance das metas dos índices de atendimento em diversas regiões e, consequentemente, do

objetivo de universalização, a política conseguiu garantir a expansão da rede elétrica para áreas que anteriormente estavam desassistidas, proporcionando acesso à energia elétrica a milhões de brasileiros.

A comparação com a universalização do saneamento básico, como se observa, envolve elementos comuns, como o estabelecimento de metas de cobertura, a definição de responsabilidades entre diferentes entidades (governos federais, estaduais e municipais), a criação de mecanismos de financiamento, e a introdução de soluções técnicas e operacionais adaptadas a contextos regionais e específicos. Ambos os setores, portanto, compartilham desafios e soluções que envolvem a integração de políticas públicas, ações regulatórias e compromissos com a inclusão social e a sustentabilidade financeira e ambiental.

Para além do caso do setor elétrico, o RAIR da ANA apresentou os casos francês e inglês/galês, referentes à universalização do saneamento. Esses exemplos fornecem algumas ideias sobre como políticas públicas podem ser estruturadas para alcançar a universalização dos serviços em contextos rurais, com foco em investimentos substanciais e uma abordagem menos onerosa para os usuários. Em ambos os países, a experiência se caracteriza por uma forte intervenção do Estado, por meio de investimentos massivos em infraestrutura, que priorizam o acesso universal sem a preocupação de recuperar integralmente os custos através de tarifas.

Na França, o modelo adotado envolveu a implementação de grandes projetos de infraestrutura, com a participação do governo para garantir a cobertura em áreas rurais. O governo francês promoveu uma ampla redistribuição de recursos para garantir que as populações mais remotas tivessem acesso a sistemas de esgoto e água potável, sem a necessidade de pagar integralmente pela construção e manutenção desses sistemas. Em muitos casos, a recuperação dos custos por meio de tarifas foi uma prioridade secundária, uma vez que o objetivo central era assegurar o acesso universal ao saneamento.

De maneira semelhante, Inglaterra e País de Gales implementaram um sistema de financiamento público robusto para a universalização do saneamento rural. As estratégias nesses países foram caracterizadas por investimentos de longo prazo e pela promoção de soluções técnicas adaptadas às características locais. O governo, ao invés de depender unicamente de prestadores de serviços privados ou tarifas para financiar os projetos, estabeleceu uma rede de solidariedade financeira entre as regiões urbanas e rurais. Esse modelo permitiu que áreas rurais com menor densidade populacional e maior dificuldade de acesso à infraestrutura básica fossem contempladas de forma mais eficaz.

Uma característica comum em ambos os modelos, como destacou Silveira (2013), é a ênfase em metas claras e bem definidas, com indicadores de desempenho para monitorar o progresso das iniciativas. A introdução de mecanismos de solidariedade financeira, onde recursos são direcionados das áreas urbanas para as rurais, foi uma estratégia crucial para alcançar a universalização em regiões com maiores dificuldades financeiras e logísticas. Essa abordagem fortalece a coesão social e também garante que as populações em áreas mais remotas não sejam “deixadas para trás” no processo de expansão dos serviços.

As experiências internacionais, trazidas na Análise de Impacto Regulatório da ANA, oferecem uma série de diretrizes úteis para a formulação de políticas no Brasil. A universalização do saneamento pode se beneficiar de práticas adotadas em países como França, Inglaterra e País de Gales, especialmente no que diz respeito à criação de políticas de financiamento público voltadas para áreas rurais e mais distantes dos centros urbanos. As experiências francesa e britânica também sugerem que, para garantir o sucesso de tais políticas, é necessário que haja uma colaboração entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), além de um suporte financeiro contínuo para cobrir os custos de operação e manutenção após a implementação dos sistemas.

De modo complementar, cita-se o caso da Indonésia, onde o modelo de cogestão entre o Estado e os prestadores comunitários também pode ser adaptado ao contexto brasileiro. Em áreas rurais, onde o Estado muitas vezes enfrenta dificuldades em implantar e gerenciar diretamente os serviços, a parceria com comunidades locais, por meio de prestadores de serviços comunitários, pode representar uma solução mais assertiva. O apoio do governo, por meio de recursos financeiros, capacitação técnica e regulamentações claras, é fundamental para garantir a sustentabilidade e a qualidade dos serviços prestados.

Finalmente, em relação à qualidade dos serviços, ressalta-se que, em países como a África do Sul e a Índia, a implementação de soluções alternativas foi feita com altos padrões de controle e monitoramento, o que assegura que, mesmo em áreas remotas, sejam mantidos níveis aceitáveis de qualidade e confiabilidade nos serviços prestados.

Assim como no setor elétrico, a universalização do saneamento exige uma visão integrada que considere o estabelecimento de metas claras de atendimento e cobertura, o monitoramento e fiscalização das metas, a adequada distribuição de recursos, além da observância às particularidades locais dos serviços, e. Algumas lições extraídas de experiências internacionais podem ser fundamentais para o sucesso das políticas de saneamento no Brasil, permitindo um acesso equitativo e sustentável aos serviços essenciais para todas as camadas da sociedade, especialmente nas áreas rurais:

As experiências analisadas, tanto no setor elétrico brasileiro quanto nos modelos internacionais de saneamento, evidenciam a importância de uma abordagem integrada, articulada e fortemente apoiada pelo Estado para alcançar a universalização de serviços essenciais. Elementos comuns que podem ser transpostos para o contexto brasileiro englobam:

- definição de metas claras, factíveis e monitoráveis;
- estabelecimento dos requisitos técnicos para acesso ao serviço, inclusive de soluções alternativas ou individuais;
- estabelecimento de procedimentos de acompanhamento, revisão e fiscalização das metas;
- definição de mecanismos de punição em caso de não cumprimento das metas;
- consideração das diferenças regionais na elaboração dos planos de ação, inclusive as particularidades das áreas rurais, isoladas ou de difícil acesso;
- criação de mecanismos robustos de financiamento;
- divisão das responsabilidades entre os diversos agentes do setor.

No setor de saneamento brasileiro, há uma divisão das competências e responsabilidades entre os diferentes entes federativos. No entanto, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007, cabe ao titular do serviço formular a respectiva política pública de saneamento básico, sendo que o titular pode ser o Município ou o Distrito Federal em caso de interesse local ou compartilhada entre Estado e Municípios no caso de compartilhamento de instalações operacionais em unidades administrativas instituídas pelo Estado, tais como as Regiões Metropolitanas. Entre as ações a serem tomadas pelos titulares está a elaboração dos planos de saneamento básico que contemplem as metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição dos resultados da prestação dos serviços. Portanto, a Lei Nacional de Saneamento Básico prevê que o titular é o principal responsável pelo planejamento e estabelecimento das metas relacionados aos serviços de saneamento, inclusive de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Lei Federal 11.445/2007 estabelece que cabe ao titular a designação da entidade reguladora dos serviços, sendo papel desta instituição garantir o cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos de saneamento básico. Em particular, quanto à universalização

do acesso aos serviços de água e esgoto, cabe ao regulador editar normas que abranjam as metas progressivas de expansão e os respectivos prazos, observadas as diretrizes da ANA. Assim, ao regulador foi designado papel central na definição de metas progressivas para a universalização, seu monitoramento e fiscalização, observadas as metas estabelecidas na legislação e pelos titulares. Inclusive, é importante que no âmbito do monitoramento e fiscalização das metas, o regulador defina as responsabilidades de cada agente na apresentação de informações e relatórios que permitam a fiscalização e a revisão das metas. Além disso, para garantir a efetividade do monitoramento e fiscalização do regulador, é necessário que sejam definidas as penalidades para o caso de não cumprimento pelos prestadores de serviço, as quais devem estar em consonância com a legislação e com o contrato de prestação, garantindo o *enforcement* e tornando mais efetivas as ações das ERIs.

Considerando sua competência de editar normas relativas aos aspectos técnicos da prestação dos serviços, os reguladores também devem contribuir no estabelecimento dos requisitos técnicos para atendimento aos usuários, tratando também das soluções alternativas ou individuais aceitáveis na apuração das metas. Tendo em vista que a regulação no país é exercida por entidades estaduais, intermunicipais, distritais ou municipais, os reguladores têm maior proximidade com a realidade local, portanto, capacidade de estabelecer os critérios de universalização observando as diferenças regionais e particularidades do atendimento em áreas rurais e isoladas.

Por outro lado, não é competência das entidades reguladoras de saneamento do Brasil criar os mecanismos de financiamento para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A legislação estabeleceu que as tarifas são a forma preferencial para o financiamento desses serviços e que cabe aos reguladores definirem-nas de forma que garantam a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços. Além disso, as ERIs possuem atribuições quanto aos critérios de alocação de subsídios e, subsidiariamente, no acompanhamento do uso dos recursos públicos com vistas a garantir que o benefício de sua aplicação atinja os usuários. No entanto, o regulador não tem poder para abrir linhas de financiamento públicas nem competência para captar linhas de financiamento para os investimentos no setor, que são responsabilidade do prestador do serviço e de outros órgãos da administração pública municipal, estadual ou federal.

Com base na análise apresentada nessa seção, o Quadro 4 apresenta esquematicamente os objetivos almejados com a edição das normas de metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e as principais estratégias que podem ser adotadas para seu alcance. Além disso, são indicados instrumentos e critérios que podem ser empregados dentro de cada estratégia. Cada agência reguladora pode adotar todas ou algumas das estratégias elencadas para atingir os objetivos. A adoção de uma estratégia para o alcance de um objetivo não impede que outra estratégia seja adotada para o mesmo objetivo e espera-se que o uso de estratégias complementares aumente a robustez do normativo.

A partir dos objetivos, estratégia e critérios ou instrumentos elencados é possível avaliar os normativos sobre metas progressivas para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Espera-se que os normativos compreendam todos os objetivos esperados e estabeleçam estratégias claras para seu alcance. Essas estratégias podem estar materializadas nos normativos por meio da definição dos critérios ou criação dos instrumentos apresentados acima ou de outros adotados pelas ERIs que sejam adequados a sua realidade.

Quadro 4 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Objetivo	Estratégia	Critério ou Instrumento
Critérios de universalização	Indicadores	Fórmula de cálculo Fontes de dados Escopo
	Metas	Intermediárias ou Finais Prestador ou titular
	Abrangência	Municipal ou regional Rural, urbano ou geral
	Conexão à rede	Obrigatoriedade de conexão Cobrança por disponibilidade Critérios técnicos Critérios socioeconômicos
		Eficácia e eficiência dos métodos Sustentabilidade econômico-financeira Impactos ambientais e sanitários
		Responsabilidade das informações Relatórios Transparência
		Investimentos Fontes de financiamento Impacto tarifário Fluxo de caixa
Sistematica de monitoramento e revisão de metas	Informações	Justificativa Plano de ação Viabilidade econômico-financeira
	Viabilidade econômico-financeira	Periodicidade Fontes de informação Fiscalização in loco
	Revisão de metas	Regra de cálculo Forma de aplicação Atenuantes
Fiscalização e penalidades	Procedimentos de fiscalização	Padronização de conceitos Parâmetros mínimos
	Regras de penalidades	Rol de critérios
Particularidade Regionais	Autonomia às ERIs	

Fonte: elaboração própria

Antes de passar para a análise da Norma de Referência nº 8/2024 da ANA e dos normativos das ERIs, a seção a seguir descreve como foi o processo de construção da NR conduzido pela agência nacional.

4.6.4. Processo de Construção da Norma de Referência

O processo de construção da Norma de Referência nº 8/2024 envolveu etapas e instrumentos regulatórios que buscaram assegurar a transparência, a participação social e a adequação à legislação vigente. A NR8 foi elaborada para substituir a Norma de Referência nº 2, revogada pela Resolução nº 192/2024, aprimorando e padronizando as diretrizes sobre metas de universalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

A NR nº 8/2024 teve como fundamento a Constituição Federal (Art. 21 e 23), a Lei Federal nº 9.984/2000, que atribui à ANA a competência para editar normas de referência, e a Lei Federal nº



14.026/2020, que estabeleceu diretrizes para a universalização dos serviços de saneamento básico. Além disso, a Lei Federal nº 11.445/2007 serviu como referência central para a definição de metas de cobertura e qualidade dos serviços.

No que se refere ao processo de participação e controle social, foram conduzidas duas Tomadas de Subsídios, realizadas de forma online, com a participação da ANA e de agentes do setor, além de consultas internas dentro da própria Agência. Visando a elaboração da norma, foram realizadas a Consulta Pública nº 03/2023 e a Audiência Pública nº 04/2023. Tratou-se, respectivamente, de um processo de coleta de contribuições da sociedade para a construção da norma e de um espaço formal para debate e refinamento das diretrizes propostas, contando com a participação da ANA e de agentes do setor.

Também foi elaborada uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), que tratou da avaliação dos efeitos esperados da norma, considerando aspectos técnicos, econômicos e sociais, além de subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências. A AIR analisou diferentes alternativas regulatórias para a implementação das metas de universalização, avaliando seus custos, benefícios e impactos sobre os diferentes agentes do setor. O documento também incluiu uma análise de viabilidade da adoção de soluções alternativas para abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como proposições para mecanismos de monitoramento e avaliação da norma após sua implementação. Buscou-se, resumidamente, corrigir eventuais lacunas regulatórias e inconsistências normativas, definindo conceitos claros e objetivos para a implementação das diretrizes, garantindo maior segurança jurídica e eficiência na aplicação da norma e, consequentemente, no processo de universalização do saneamento.

Finalmente, o Manual Orientativo da norma foi desenvolvido com o objetivo de fornecer diretrizes detalhadas para a aplicação da NR nº 8/2024, auxiliando titulares, prestadores de serviço e ERIs na implementação e fiscalização das metas de universalização. O documento aborda soluções alternativas para abastecimento de água e esgotamento sanitário, orientando sobre critérios técnicos, regulamentações aplicáveis e boas práticas. Além disso, esclarece as responsabilidades de cada agente envolvido e destaca a importância da gestão sustentável dos recursos hídricos, incentivando a adoção de tecnologias adequadas e ações de conscientização da população. O Manual também se baseia no PNSR como referência para soluções alternativas, contribuindo para a efetiva aplicação da norma e a ampliação do acesso aos serviços essenciais de água e esgoto.

4.6.5. Avaliação da Norma de Referência nº 8/2024

A Norma de Referência nº 8/2024 da ANA foi estabelecida com o objetivo de orientar e regular as metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. A norma busca atender à legislação existente, em especial a Lei nº 11.445/2007 que define as diretrizes para o saneamento básico no Brasil, além da Lei nº 9.984/2000, que dispõe sobre o papel da ANA, ambas com alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020. A NR visa, em última instância, garantir que as metas de universalização estabelecidas para os serviços de água e esgoto sejam cumpridas, com um impacto direto na qualidade de vida e saúde pública da população brasileira.

O processo de formulação da Norma de Referência nº 8/2024 é resultado de discussões e diretrizes legais que buscam harmonizar o conceito de universalização dos serviços de saneamento, considerando as especificidades de cada localidade, tais como características econômicas, sociais, geográficas e ambientais dos territórios. Entre as questões discutidas na AIR, destaca-se a avaliação da viabilidade econômico-financeira para a expansão da cobertura de água e esgoto, com ênfase na prorrogação do prazo para a universalização, caso seja identificada inviabilidade financeira, especialmente nos municípios de pequeno porte. A possibilidade de estender o prazo para a



universalização até 2040, em situações excepcionais, é uma tentativa de balancear a ambição de ampliar o acesso aos serviços essenciais e as limitações de recursos e infraestrutura.

4.6.5.1. Aderência aos princípios e diretrizes legais

Ao observar os princípios e diretrizes estabelecidos nos artigos 2º e 48 da Lei Federal nº 11.445/2007, é possível afirmar que a NR nº 8/2024 dialoga com diversos deles, ainda que com diferentes níveis de profundidade. O princípio da universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (art. 2º, I) constitui o eixo central da norma, sendo que o texto do Art 1º da NR define que seu objeto é dispor “sobre aspectos a serem observados na elaboração de atos normativos e na tomada de decisões para o atingimento das metas de universalização de abastecimento de água e esgotamento sanitário”.

O princípio da integralidade dos serviços está refletido no texto do Art. 5º segundo o qual a expansão do acesso dos dois serviços deve buscar a integralidade do conjunto de atividades de infraestruturas e instalações operacionais.

Quanto ao princípio da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente (Art 2º, inciso III), ele se manifesta no Art. 6 da NR que determina que os serviços de abastecimento da água potável devem atender padrões de potabilidade e no inciso V do Art. 11 da NR que estabelece que o titular deve “definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública”. Nota-se pouca atenção da Norma de Referência no que concerne a conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, princípios fundamentais no processo de universalização dos serviços de água e esgoto.

A adoção de métodos e soluções que considerem as particularidades regionais (art. 2º, V) é contemplada sobretudo com a admissão de soluções alternativas em casos de ausência de disponibilidade de redes públicas, desde que normatizadas pelas entidades reguladoras infranacionais, conforme Art. 20 da NR. A definição das soluções alternativas adequadas coube às ERIs, enquanto a ANA apenas especificou que essas devem observar as normas e padrões da ABNT, bem como as características socioculturais, densidade demográfica, aspectos ambientais e outros. O atendimento a essa diretriz poderia ser mais assertivo, com a definição de parâmetros técnicos mínimos a serem atendidos nacionalmente para garantir a qualidade e a segurança dessas soluções em contextos diversos ou com a apresentação de um rol de soluções alternativas possíveis.

O Art. 7º, por sua vez, atende ao requisito da articulação com as políticas de conservação dos recursos naturais e de proteção do meio ambiente (Art. 2, inciso VI), ao estabelecer que os processos de tratamento de esgotos devem resultar em efluentes tratados em conformidade com as normas ambientais. Também se nota que a norma busca que a política de universalização esteja articulada com os planos de ordenamento territorial, de drenagem urbana, estudos de mapeamento de áreas de risco e com os demais planos setoriais municipais ou regionais, conforme parágrafo único do Art. 18 da NR.

Quanto ao princípio da eficiência e sustentabilidade econômica (art. 2º, VII), a norma tangencia o tema ao exigir a análise da viabilidade econômico-financeira da universalização no momento da licitação de novos contratos e prever a possibilidade de prorrogação das metas em casos de inviabilidade. No entanto, não apresenta mecanismos para promover maior eficiência no processo de universalização dos serviços ou para garantir a sustentabilidade das metas progressivas a serem estabelecidas. Por exemplo, a norma poderia estabelecer a sistemática de planejamento e acompanhamento das ações de expansão do acesso e definir critérios de eficiência e sustentabilidade econômica para comprovar a viabilidade das metas propostas.

A Norma de Referência traz alguns dispositivos para garantir o atendimento ao princípio da transparência das ações (art. 2º, IX). Há menção da obrigatoriedade de fornecimento de informações



sobre as metas progressivas aos usuários e à sociedade civil pelos prestadores de serviços e quanto a obrigatoriedade da publicação da avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização na página da internet da ERI. Porém não há menção à publicidade e disponibilização de outras informações relacionadas ao sistema de monitoramento das metas que deve ser instituído pelas ERIs.

A diretriz da prestação regionalizada (art. 2º, XIV e art. 48, XIV) aparece também como um ponto importante e sua priorização é uma das diretrizes para a expansão do atendimento que a NR estabelece no inciso I, do Art. 18. Além disso, há previsão de que as metas progressivas sejam estabelecidas e monitoradas no âmbito da prestação regionalizada, definindo os mecanismos de regulação das metas também nesses casos.

A prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (art. 2º, XVI) também está presente, refletida no inciso I, do art 18 da NR, que estabelece como diretriz para a expansão do atendimento a prestação concomitante do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O Art. 19 reforça essa diretriz ao estabelecer que na expansão das redes públicas, a prestação dos dois serviços deve ser concomitante, mesmo que seja executada por diferentes prestadores.

Em relação ao atendimento às diretrizes da política nacional de saneamento básico, observa-se que a NR é uma importante ação no sentido de atender algumas delas, como: i) prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; ii) uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas; iii) melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; iv) colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; v) garantia de meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares e; vi) promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados. Cabe ressaltar, no entanto, que em relação a diretriz de atendimento à população rural, a norma repassa a responsabilidade de regular as soluções alternativas às ERIs sem, no entanto, definir parâmetros mínimos ou elencar um rol de soluções que poderiam ser previstas na regulação infranacional.

Assim, a NR8 materializa diversos princípios e diretrizes da política federal de saneamento básico em um instrumento regulatório essencial para o alcance da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A seguir se avaliará como esse instrumento contempla os principais objetivos esperados de uma norma de metas progressivas de universalização e quais as estratégias foram adotadas para alcançá-los.

4.6.5.2. Objetivos da Norma de Referência e estratégias adotadas

O principal objetivo da edição Norma de Referência nº 08/2024, de acordo com o RAIR, foi “harmonizar o conceito e a interpretação da definição de metas para a universalização dos serviços de água e esgoto, no intuito de facilitar o acompanhamento das metas de universalização de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 no âmbito do Brasil”. Para isso, a norma dispõe sobre aspectos a serem observados pelos agentes do setor tanto na elaboração de atos normativos sobre o tema quanto na tomada de decisões para o atingimento da universalização. Portanto, não se trata de uma norma que orienta apenas a regulação a ser praticada pelas ERIs, mas também as ações dos titulares dos serviços e dos prestadores de serviços, além de dispor sobre as responsabilidades dos usuários no âmbito da expansão dos serviços. A ressalva é quanto aos contratos de concessão de prestação dos serviços firmados após licitação ou processo de desestatização, mas antes da edição do normativa, cujas cláusulas prevalecem em relação aos dispositivos da NR.



No que tange o objetivo principal de padronização das metas, destacam-se os artigos 9, 10, 22, 23 da NR. Os dois primeiros artigos conceituam o que é universalização. Ela se refere ao processo de ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados em todo o conjunto de seus serviços e suas atividades, infraestruturas e instalações, contemplando o princípio da integralidade dos serviços. De acordo com a NR, será considerado universalizado, para fins de monitoramento e avaliação, os municípios que alcançarem as metas definidas na Lei Federal nº 11.445/2007, de 99% de abastecimento de água e 90% de esgotamento sanitário até 2033. Em casos que ficar comprovada a inviabilidade econômico-financeira da universalização dentro do prazo estipulado e considerando a prestação regionalizada, o prazo poderá ser dilatado até no máximo 1º de janeiro de 2040.

Já os artigos 22 e 23, estabelecem os indicadores de verificação da universalização, quais sejam o Índice de Atendimento de Abastecimento de Água (IAA), o Índice de Cobertura de Abastecimento de Água (ICA), o Índice de Atendimento de Esgotamento Sanitário (IAE) e o Índice de Cobertura de Esgotamento Sanitário (ICE). Para cada indicador há uma ficha com a descrição da fórmula de cálculo, fontes de dados e características e observações para os cálculos. Por fim, foi definido que cabe à ERI o cálculo e a avaliação dos indicadores em articulação com os titulares e os prestadores de serviços.

Quanto a especificação da abrangência das metas progressivas de universalização, o art. 4º define que as metas de universalização devem ser observadas no âmbito municipal ou distrital, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável. Ressalva-se que no caso da prestação regionalizada também deve ser observado o atingimento da universalização em cada município individualmente. Adicionalmente, ao especificar os indicadores de acompanhamento das metas, a NR estabelece, em seu art. 24, que eles devem ser calculados não apenas a nível municipal, mas também nas áreas urbanas e rurais de cada município, bem como para cada contrato de concessão e cada prestador de serviços, quando abrangerem mais de um município.

No âmbito da padronização das metas de universalização, nota-se uma ausência de dispositivos da NR que busquem harmonizar as metodologias de definição de metas progressivas e que estejam alinhadas à previsão do § 3º, do Art. 11-B, da Lei Federal nº 11.445/2007, segundo o qual as metas “deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo final, de forma progressiva (...).” Nesse sentido, seria importante relacionar a definição das metas progressivas à capacidade de investimentos do prestador de serviços, de forma que a expansão do atendimento ocorra proporcionalmente à quantidade de investimentos realizados, considerando ainda os custos e prazos para a construção da infraestrutura necessária e para a conexão dos usuários. A NR poderia, por exemplo, orientar a elaboração e apresentação de planos de ação para demonstrar o cumprimento das metas que incluem, de forma clara e separada, a identificação das origens dos recursos destinados às áreas urbanas, rurais, comunidades vulneráveis, entre outras, promovendo maior transparência e permitindo averiguar a viabilidade das metas propostas.

Além disso, a NR aborda questões fundamentais relacionadas às responsabilidades dos diversos agentes envolvidos no setor, como os titulares dos serviços, as entidades reguladoras e os prestadores de serviços. Ela destaca as responsabilidades dos titulares em elaborar e atualizar planos de saneamento básico, além de estabelecer metas, indicadores de desempenho e os mecanismos de aferição de resultados, alinhando-os com as políticas de planejamento territorial e priorizando o atendimento das populações de baixa renda. A norma também reforça a responsabilidade das entidades reguladoras infracionais em monitorar e fiscalizar o cumprimento das metas de universalização, além de estabelecer prazos e sancionar a não conexão dos usuários às redes disponíveis, quando estas existirem.

Portanto, em relação ao objetivo de padronizar os critérios sobre a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, observa-se que a NR adota as estratégias de estabelecimento de indicadores, com definição do escopo, fórmulas de cálculo e fontes de dados, e de



definição da abrangência da universalização e de seu acompanhamento, que só é atendida quando observada para o município ou distrito e para a prestação regionalizada, mas que deve ser acompanhada também a partir de outras segmentações, como rural e urbano.

O objetivo de definição dos critérios técnicos de atendimento a serem considerados no acompanhamento da universalização dos serviços é abarcado pelos artigos 6, 7, 8, inciso V do art. 11, e ainda o art. 15, § 3º do art. 16, art. 18 e art. 20. Os artigos 6, 7 e 8 tratam dos requisitos técnicos e dispõem que a universalização requer a prestação adequada dos serviços, ou seja, em conformidade com os regulamentos sobre potabilidade da água e características dos efluentes tratados, destacando a excepcionalidade do uso do método de sistema unitário com tratamento em tempo seco.

O inciso V do art. 11 estabelece que é competência do titular dos serviços “definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo “per capita” de água para abastecimento público”, enquanto o § 3º do art. 16 dispõe sobre a responsabilidade do prestador de serviços de disponibilizar infraestrutura de rede até os pontos de conexão necessários à implantação dos serviços. Ademais, o art. 15 deixa claro que as responsabilidades dos usuários em solicitar a conexão às redes de água e esgoto disponíveis e, quando necessário, arcar com os custos das soluções alternativas ou da instalação de infraestrutura complementar. Ainda reforça a previsão legal de cobrança de tarifas ou outro preço público pela disponibilização da infraestrutura dos serviços mesmo que os domicílios não estejam conectados, importante mecanismo para promover a conexão de todos os usuários à rede. Esse artigo ainda dispõe sobre critérios para atendimento e gratuidade dos serviços aos usuários.

Em relação as soluções alternativas para atendimento a áreas rurais, isoladas ou outras com indisponibilidade de redes públicas, o art. 18 estabelece como diretrizes para a expansão do atendimento a priorização à implantação e à ampliação dos serviços nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, bem como o dever do titular de elaborar programa específico para ações de universalização do atendimento em áreas rurais. Finalmente, o art. 20 estabelece que as soluções alternativas podem ser admitidas para apuração da universalização, caso haja indisponibilidade de redes públicas e desde que previstas em norma publicada pela ERI.

Verifica-se que, para alcance do objetivo de definição dos critérios técnicos para alcance da universalização, a NR8 adota a estratégia de definição de critérios para a conexão à rede e de flexibilidade para adoção de soluções alternativas. Em relação aos critérios para a conexão foram utilizados mecanismos como a obrigatoriedade da conexão e cobrança de tarifas caso a rede esteja disponível, a definição das responsabilidades sobre a conexão e o estabelecimento de critério socioeconômico para concessão de gratuidade.

Quanto a possibilidade de utilização de soluções alternativas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, elas são permitidas pelo normativo tendo em vista possíveis dificuldades enfrentadas por algumas regiões em termos de infraestrutura e viabilidade econômico-financeira. Essa flexibilidade assegura que, mesmo nas localidades mais isoladas ou em áreas com grandes dificuldades de implementação de redes convencionais, a universalização seja alcançada através de alternativas viáveis e sustentáveis. No entanto, a norma não avança na determinação de parâmetros técnicos mínimos requeridos ou na listagem de potenciais soluções alternativas que poderiam ser adotadas pelas ERIs. O § 4º do Art 11-B da Lei Federal nº 11.445/2007, dispõe que os métodos alternativos têm como objetivo garantir a economicidade da prestação dos serviços. Portanto, a NR poderia definir com mais clareza quais os critérios que as ERIs devem observar para avaliar a economicidade dessas alternativas. A ausência de tais parâmetros aumenta a complexidade da tarefa pelas ERIs e possibilita a existência de regulações muito diferentes nesse tema pelas diferentes agências reguladoras, mesmo diante de aspectos técnicos, sociais e culturais similares.



A ANA poderia, por exemplo, determinar que na definição de alternativas aceitáveis as ERIs deveriam analisar os impactos sociais e ambientais, bem como a viabilidade técnica e econômica de cada uma. Nesse sentido, o Programa Nacional de Saneamento Rural é uma importante referência técnica e estratégica para o planejamento das ações voltadas à população rural e em situação de vulnerabilidade e a partir desse documento, a ANA poderia propor com mais acuidade alguns parâmetros para a regulação das soluções alternativas para áreas rurais. Dessa forma, a universalização do saneamento básico poderia ser alcançada não apenas sob o ponto de vista quantitativo, mas também com a garantia de que a efetiva qualidade dos serviços prestados à população será preservada.

Observa-se que a Norma de Referência nº 8/2024 foi tímida quanto ao estabelecimento de sistema de monitoramento e avaliação das metas de universalização. Os artigos 28, 29 e 30 que tratam desse tema se restringem a estabelecer que as ERIs devem adotar tais sistemas, bem como alimentá-los com as informações necessárias, para o acompanhamento, no mínimo, anual das metas, que deve atender aos recortes, indicadores e áreas de abrangência definidas na resolução. Há previsão na NR de edição de um normativo que disponha sobre o sistema de informações das ERIs, mas não há previsão de prazo para que isso ocorra.

No texto da NR, não há clareza quanto as estratégias que devem ser adotadas para a elaboração do sistema de monitoramento para garantir a efetividade do acompanhamento e avaliação das metas. Em alguns dispositivos da norma é possível identificar a definição da responsabilidade quanto a disponibilização das informações, que é do prestador, e da responsabilidade quanto a emissão dos relatórios, que é do regulador. No entanto, não há dispositivos que abordem a verificação da viabilidade das metas, nem a estratégia de revisão de metas para adequá-las à realidade e às mudanças de cenários. Há apenas a previsão de prorrogação da meta final de universalização para 2040 nos casos de estudos de licitação de prestação regionalizada que indiquem a inviabilidade econômico-financeira de cumprimento no prazo original. A ausência de previsão quanto a apresentação de planos de ação e de estudos que demonstrem a viabilidade das metas ou de mecanismos claros para sua revisão aumenta o risco de que sejam estabelecidas metas não factíveis, o que pode reduzir a efetividade da universalização e inviabilizar seu atendimento dentro do prazo legal.

Outro objetivo que os normativos regulatórios de metas de universalização devem perseguir é estabelecer mecanismos de fiscalização e penalidades nos casos de não cumprimento pelos prestadores de serviço. Observa-se que a Norma de Referência adota alguns padrões e procedimentos de avaliação das metas progressivas, em que se destacam a definição dos indicadores que devem ser adotados e as áreas de abrangência a serem observadas para cada situação, conforme Art. 23. Além disso, estabelece-se no inciso V do art. 31 que as ERIs deverão publicar em suas páginas da internet a avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização que, infere-se, será feita por meio de relatório conforme mencionado no Art. 29. Ainda há a previsão de acompanhamento anual dos indicadores de universalização, de acordo com o inciso I, do Art. 28.

Porém, há lacuna quanto a previsão de procedimentos fiscalizatórios e sancionatórios no caso de não cumprimento das metas. A Lei Federal nº 11.445/2007 estabelece regras quanto ao cumprimento das metas de universalização e procedimentos fiscalizatórios e sancionatórios da prestação dos serviços por meio de contratos. No parágrafo 5º do art. 11-B, a Lei prevê que a meta deve ser cumprida em pelo menos três anos em um intervalo dos últimos cinco e que a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato, quando for este o caso. Enquanto no parágrafo 7º do mesmo artigo, prevê-se, no caso de descumprimento das metas, a abertura de procedimento administrativo pela agência reguladora com a possibilidade de sanção e mesmo caducidade do contrato.

A NR poderia agregar diretrizes quanto a ações preventivas ao descumprimento das metas, quanto aos procedimentos de verificação das informações no âmbito da fiscalização e quanto aos tipos,

requisitos e parâmetros para cálculo e aplicação das penalidades. Em relação às penalidades, por exemplo a NR poderia indicar se essas devem se dar preferencialmente por meio de reduções tarifárias, multas ou outra forma.

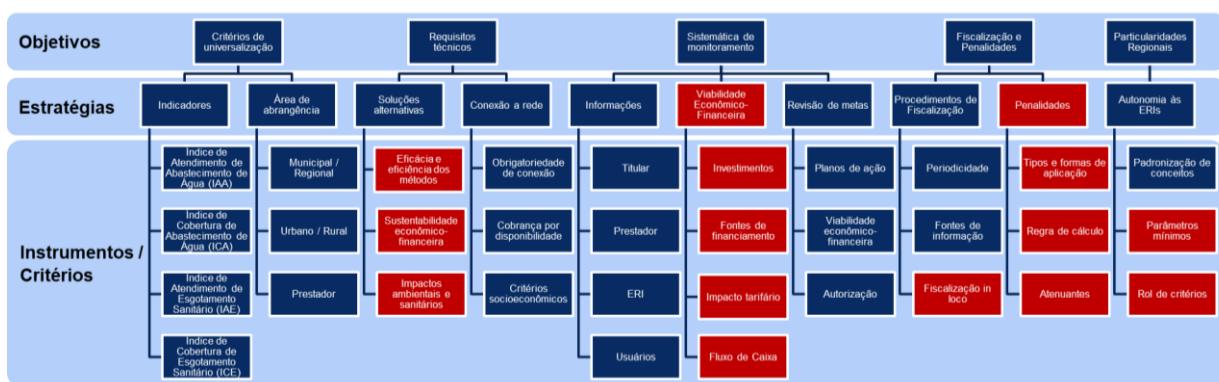
O objetivo de contemplar as particularidades regionais surge em alguns dispositivos da Norma de Referência, em que se destacam o art. 12, o inciso V do art. 18 e o art. 20. O artigo 12 dispõe que a ERI ou o titular do serviço deverá estabelecer prazo para que os usuários conectem suas edificações à rede, onde disponível, desde que não seja superior a um ano, permitindo ajustes no prazo máximo de acordo com as condições de cada município.

Já o inciso V do art. 18 dispõe que o titular deve elaborar plano ou programa específico para ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário para a universalização do atendimento em áreas rurais. Embora a NR reconheça que os planos de expansão devem priorizar essas áreas e estabeleça o acompanhamento das metas com o recorte rural, ela não estabelece medidas específicas para lidar com as dificuldades estruturais enfrentadas nessas áreas, especialmente no que se refere à implementação de infraestrutura e à cobertura das necessidades básicas, delegando essa responsabilidade aos titulares dos serviços. O art. 20, por sua vez, prevê que cabe à ERI normatizar as soluções alternativas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário consideradas adequadas.

Portanto, se por um lado a NR é objetiva na conceituação da universalização dos serviços de água e esgoto e na forma de apurar as metas, deixando pouca margem para variação de entendimento entre as ERIs, por outro ela é limitada no papel de harmonizar critérios técnicos relacionados às soluções alternativas e em aspectos relacionados aos desafios da universalização nas áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados. Tendo em vista que a expansão dos serviços para essas áreas representa alguns dos maiores desafios para o alcance das metas de universalização, ao delegar as responsabilidades sobre a regulação e fiscalização desses temas aos titulares e às ERIs, a Norma de Referência é pouco efetiva no seu papel de harmonização. As consequências podem ser: limitação dos ganhos de segurança jurídica da norma; ii) aumento de custos com renegociação de contratos de concessão; iii) redução de investimentos e iv) atrasos na expansão dos serviços em algumas das áreas mais vulneráveis do país.

A Figura 6 apresenta esquematicamente os objetivos e as estratégias esperadas de uma norma de metas de universalização, bem como alguns critérios ou instrumentos que podem compor as estratégias. Ela indica aqueles itens que estão ou não contemplados na NR 8/2024, permitindo uma avaliação global da norma da ANA.

Figura 6 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre metas progressivas de universalização e adoção pela Norma de Referência ANA nº 8/2024



Fonte: elaboração própria

Aspectos abrangidos pela NR
Aspectos não abrangidos pela NR

4.6.6. Adesão à Norma de Referência nº 8/2024 pelas ERI

Com base no Art. 31 da Norma de Referência nº 8/2024 que trata dos critérios e prazos de observância e adoção da norma, foi preparado um checklist para verificar a adesão dos normativos das ERIs à NR sobre metas progressivas de universalização. O checklist é apresentado no Anexo V.

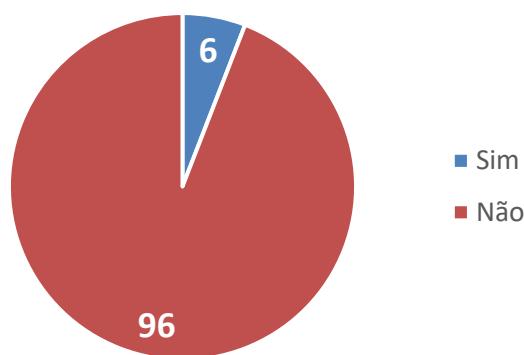
O levantamento de normativos das ERIs da primeira etapa do projeto identificou 21 normativos de 14 ERIs que tratavam sobre metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No entanto, a partir da análise desses normativos com a aplicação do checklist sobre a adesão à Norma de Referência nº 8, verificou-se que apenas 9 desses normativos tratavam dos objetivos e estratégias relacionados à regulação do alcance progressivo dessas metas.

Um grande número dos normativos elencados abordava a regulamentação ou a decisão quanto ao processo de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços para alcance das metas de universalização, estabelecido pelo Art. 10-B da Lei Federal nº 11.445/2007, alterado pela Lei Federal nº 14.026/2020. Essas normas não abordavam a definição de indicadores e metas progressivas, nem estabeleciaam estratégias de acompanhamento, fiscalização e revisão das metas.

Cabe ainda destacar que uma ERI publicou um normativo que aprovava a internalização de diversas Normas de Referência da ANA, mas que não apresenta um texto com dispositivos específicos sobre os temas dessas Normas de Referência. Uma vez que não há uma clareza sobre o significado da internalização e na medida que a norma da ERI não possui um texto que permita identificar quais os critérios adotados para regular os diferentes temas, considerou-se que o normativo não atende a qualquer das Normas de Referência mencionadas.

Portanto, o resultado foi um número muito restrito de normativos que atendem aos critérios da NR nº 8. Como se vê no Gráfico 9, foram identificadas apenas 6 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios de adesão a Norma de Referência da ANA sobre metas progressivas de universalização.

Gráfico 9 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 8



Fonte: elaboração própria

A Tabela 5 apresenta as 6 ERIs com normativos que cumpre com pelo menos um dos 24 critérios estabelecidos pela Norma de Referência nº 8. Verifica-se que apenas a AGESAN-RS atende a todos os critérios e pode ser considerada totalmente aderente à NR. Outras duas ERIs possuem normativos que atendem com a maior parte dos critérios estabelecidos pela ANA para as metas progressivas de universalização.

Tabela 5 – ERI com maior grau de adesão à Norma de Referência 8 e número de critérios atendidos, total e por subtema da Norma de Referência

ERI								
	Critérios sobre Transparência (2)		Critérios sobre Soluções Alternativas (2)		Critérios sobre Metas (9)			
Critérios sobre Abrangência (6)		Critérios sobre Indicadores (5)						
Total de critérios da NR atendidos (24)	UF da ERI							
AGESAN	RS	24	5	6	9	2	2	
AGERSA	BA	22	5	6	9	2	0	
ADASA	DF	19	5	3	9	2	0	
AGERSA - Cachoeiro do Itapemirim	ES	8	1	2	4	0	1	
RIOÁGUAS	RJ	2	0	1	0	1	0	
AGERGS	RS	1	0	1	0	0	0	

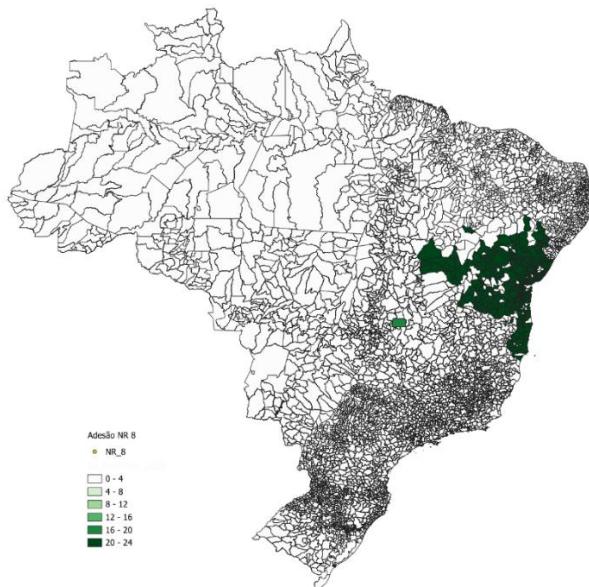
Fonte: elaboração própria

A AGERSA, com 22 de 24 critérios, apenas não regulamentou os critérios sobre transparência que incluem a publicação da relação de municípios que adotaram em seus planos de saneamento básico os indicadores e metas progressivas para o acompanhamento da universalização e a publicação da avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização na página da internet da ERI. A ADASA, além dos critérios sobre transparência, também ainda apresenta carências sobre a definição da abrangência dos indicadores e metas, conforme previsto na NR 8.

A AGERSA – Cachoeiro do Itapemirim possui normativos que disciplinam alguns dos itens previstos na NR, mas ainda necessita de esforço significativo para se adaptar à Norma de Referência. RIOÁGUAS e AGERGS, por sua vez, praticamente não atendem aos critérios da ANA, exceto por um ou dois critérios contemplados em seus normativos.

O Mapa 10 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência da ANA sobre metas progressivas de distribuição entre os municípios brasileiros. Observa-se que há um número mais expressivo de municípios na Bahia com alta adesão a NR, uma vez que a AGERSA, cuja normatização atende quase integralmente à NR nº 8, regula os serviços de água e esgoto em vários municípios do estado. Além disso, destacam-se o Distrito Federal, atendido pela ADASA e municípios do Rio Grande do Sul atendidos pela AGESAN-RS única agência que se encontra 100% aderente a NR da ANA.

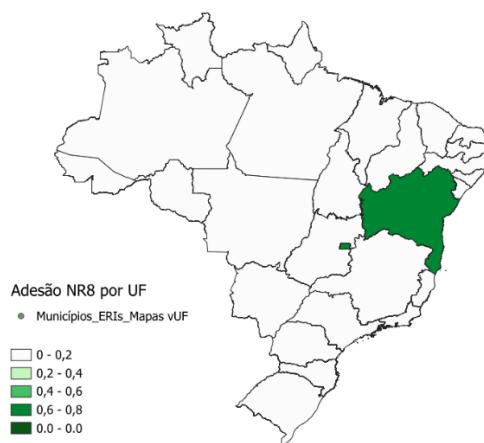
Mapa 10 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por Município



Fonte: elaboração própria

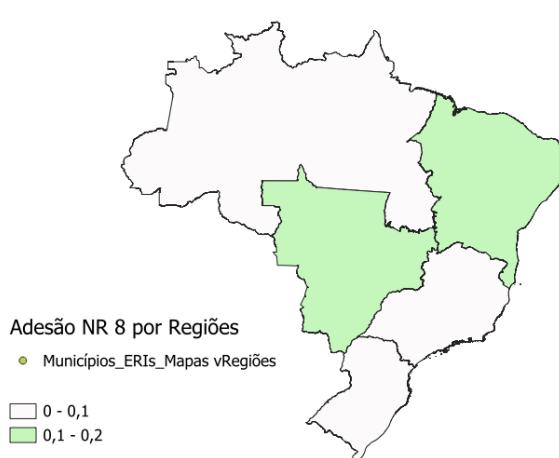
O Mapa 11 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência nº 8 nas unidades federativas, enquanto o Mapa 12 apresenta nas regiões brasileiras. Esses mapas consideram tanto o grau de adesão dos normativos das agências reguladoras quanto a proporção da população da UF ou da região abrangida por tais normas.

Mapa 11 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por UF



Fonte: elaboração própria

Mapa 12 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por Região



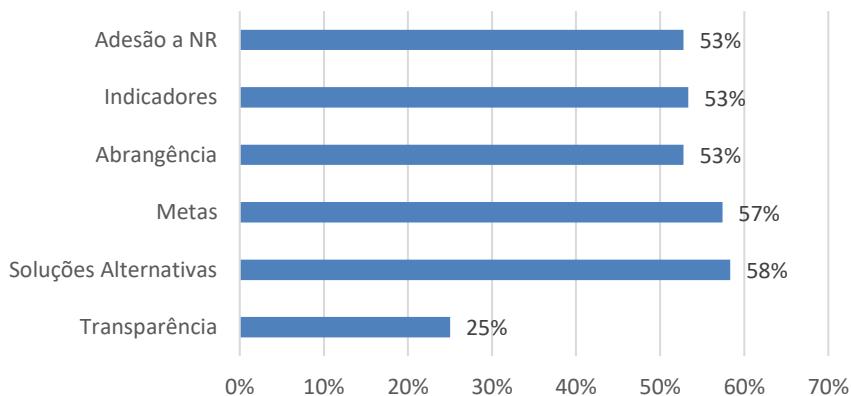
Fonte: elaboração própria

Apesar da AGESAN ser a única agência com normatização 100% aderente à NR, ela regula municípios com populações relativamente pequenas comparadas com a população do Rio Grande do Sul, de forma que representam menos de 20% da população do estado e menos de 10 % da população da

região Sul. O estado da Bahia e o Distrito Federal são as unidades em que a maior parte da população já está coberta por regulação de metas progressivas de universalização aderente a harmonização da agência nacional, respectivamente acima de 60 e de 40%. Quando analisados em termos regionais, a proporção da população reduz, alcançando menos de 20% no Nordeste e no Centro-Oeste e menos de 10% em todas as demais regiões.

O Gráfico 10 mostra que, entre as ERIs para as quais foram identificados normativos que tratam de metas progressivas de universalização, em média, elas atendem a 53% dos critérios para adesão a Norma de Referência nº 8. Entre os temas de que trata a NR, os critérios de padronização e sistemática de monitoramento das metas e os critérios quanto aos requisitos técnicos de soluções alternativas são os que estão mais amplamente abrangidos pelos normativos das ERIs identificados. Já transparência é o tema mais ausente nesses normativos.

Gráfico 10 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos sobre metas progressivas de universalização, total e por subtema da Norma de Referência



Fonte: elaboração própria

Destaca-se que a Norma de Referência em questão não requer a especificação das metas progressivas de universalização pelas ERIs. Os critérios relacionados a padronização das metas se referem somente à meta de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2033, mas não a respeito das metas intermediárias.

Em relação às soluções alternativas, ressalva-se que a NR prevê que as ERIs devem reconhecer e prever em seus normativos que cabe a elas a definição das técnicas admitidas para fins de apuração das metas de universalização. Portanto, o fato de atender a esses critérios não significa que necessariamente essas agências já regulamentaram os requisitos técnicos das soluções alternativas reconhecidas, mas apenas que elas reconhecem a possibilidade de uso dessas soluções a serem normatizadas por elas.

A análise da adesão das ERIs à Norma de Referência nº 8 revelou que a grande maioria das agências infracionais não possui normativo que discipline a sua atuação no acompanhamento das metas de universalização a serem alcançadas até 2033. Entre as poucas que normatizaram o tema, apenas a AGESAN-RS se encontra totalmente aderente e duas outras possuem normativos bastante avançados em relação a proposição de harmonização da ANA.

Faltando pouco mais de oito anos para se encerrar o prazo legal para o alcance da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todos países, é preocupante que a maioria do país ainda não possui uma padronização regulatória dos indicadores e critérios de apuração e abrangência das metas a serem observadas para cumprimento da lei. É imprescindível um esforço nacional para que todos os agentes cumpram seu papel na busca desse objetivo fundamental para o desenvolvimento do país.



As ERIs devem ampliar os esforços e acelerar os trabalhos para garantir a devida orientação aos titulares e prestadores sobre as metas a serem atingidas e quais os critérios técnicos devem ser observados para garantir o adequado atendimento aos usuários. Além disso, elas devem avançar na implantação dos sistemas de monitoramento e fiscalização das metas de forma a permitir o amplo acompanhamento das metas de ampliação dos serviços e gerar os incentivos necessários, inclusive por meio da aplicação de penalidades, para que os prestadores e os titulares executem as ações sob sua responsabilidade para a universalização.

4.7. Norma de Referência nº 9/2024 – Indicadores Operacionais

4.7.1. Introdução

A Norma de Referência nº 9/2024 da ANA dispõe sobre indicadores operacionais da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e a operação dos sistemas. A NR tem como objetivo uniformizar e sistematizar a análise e a prestação de contas de resultados operacionais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os normativos da classe operacional abordam os aspectos técnico-operacionais dos serviços de forma a garantir as condições mínimas de eficiência, eficácia e qualidade para que os prestadores atendam adequadamente aos usuários. Por meio desses normativos são estabelecidos padrões e indicadores para monitoramento dos aspectos operacionais e de qualidade dos serviços. Portanto, são essenciais para se evitar que os prestadores busquem aumentar seus rendimentos econômicos em detrimento da qualidade do serviço

A uniformização dos indicadores operacionais e seus relatórios é importante, pois a partir de um arcabouço sistemático de avaliação de desempenho com indicadores e padrões de qualidade, os reguladores poderão cumprir mais assertivamente sua responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da prestação desses serviços. Assim, a norma busca identificar critérios fundamentais e objetivos para a garantia da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de forma adequada, promovendo que a operação desses serviços ocorra de maneira planejada, sustentável e em conformidade com padrões de qualidade e eficiência.

Além disso, ela visa assegurar a transparência e o acompanhamento da qualidade à sociedade e permitir a comparação entre diferentes prestadores. Ao estabelecer parâmetros para a regulação e fiscalização, a norma busca fortalecer a governança do setor, promovendo a eficiência dos investimentos e garantindo que as metas de universalização sejam atingidas de forma equilibrada e sustentável.

Portanto, normas sobre indicadores operacionais contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população e na preservação ambiental. A prestação adequada dos serviços de saneamento reduz doenças de veiculação hídrica, melhora indicadores sociais e econômicos e contribui para o uso racional dos recursos hídricos.

Na Etapa 1 desse projeto, foram levantados e classificados diversos normativos das ERIs, identificando-se 72 normas que abordavam o tema de padrões de qualidade e eficiência, editadas por 57 ERIs.

4.7.2. Base Legal

A Norma de Referência nº 9/2024, aprovada pela Resolução ANA nº 211 de 19 de setembro de 2024, fundamenta-se na legislação nacional sobre saneamento básico e em normativos infralegais de órgãos federais sobre qualidade da água e dos efluentes sanitários.

A Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, estabelece em seu artigo 2º os princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, muitos dos quais se relacionam aos aspectos operacionais dos serviços. Destacam-se os seguintes:

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

I - universalização do acesso e efetiva prestação do serviço;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;

(...)

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

(...)

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

(...)

XI - segurança, qualidade, regularidade e continuidade;

(...)

XIII - redução e controle das perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva.

O marco legal do saneamento básico também prevê os aspectos técnicos fundamentais a serem observados na prestação dos serviços e estabelece em seu artigo 43 que deverão ser atendidos “requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas”.

A Lei atribui à regulação o objetivo de estabelecer os padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços (Art. 22, I), observadas as normas de referência editadas pela ANA. Além disso, ela dispõe que as entidades reguladoras devem editar as normas relativas às dimensões técnicas da prestação dos serviços, incluindo as relacionadas a:

- padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água

A Lei Federal nº 9.984/2000, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, que dispõe sobre a criação da ANA, também é um marco relevante nesse contexto. De acordo com o artigo 4º-A dessa lei, a ANA tem a responsabilidade de estabelecer normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, em que se destaca aquelas relacionadas a:

- padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico.
- sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;
- redução progressiva e controle da perda de água

O Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Federal nº 11.445/2007, também traz importantes dispositivos sobre os aspectos da qualidade, eficiência e expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Destacam-se o art. 5º, que estabelece que os parâmetros e padrões de potabilidade da água serão definidos pelo Ministério da Saúde, o artigo 17, que dispõe sobre o princípio da continuidade e disciplina as hipóteses para interrupção dos serviços e o art. 22 que atribui a responsabilidade de controle da qualidade dos efluentes das unidades de tratamento de esgotos sanitários às autoridades ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental. O Decreto também garante, em seu artigo 36, o acesso dos usuários a relatórios periódicos sobre a qualidade da prestação dos serviços, importante mecanismo para o acompanhamento e verificação da qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico.

A prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário adicionalmente está sujeita à regulação adicional mandatária conforme a seguir.

4.7.2.1. Normas para a gestão da Qualidade da Água para Consumo Humano

O Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Vigiagua) consiste no conjunto de ações adotadas continuamente pelas autoridades de saúde pública nas diferentes esferas de atuação para garantir à população o acesso à água em quantidade suficiente e qualidade compatível com o padrão de potabilidade, estabelecido na legislação vigente. O Programa se fundamenta na normatização relativa a padrões de qualidade da água, atualmente contida na Portaria GM/MS 888 de 4 de maio de 2021.

O Sisagua é um instrumento do Vigiagua que tem o objetivo de auxiliar o gerenciamento de riscos à saúde a partir dos dados gerados rotineiramente pelos profissionais do setor saúde (Vigilância) e responsáveis pelos serviços de abastecimento de água (Controle) e da geração de informações em tempo hábil para planejamento, tomada de decisão e execução de ações de saúde relacionadas à água para consumo humano.

4.7.2.2. Normas para a Gestão dos Serviços de Esgotamento Sanitário

Os parâmetros para a gestão dos efluentes estão relacionados na Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011 que dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução nº 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Adicionalmente os limites de lançamento de efluentes devem respeitar as condicionantes do licenciamento ambiental respectivo.

4.7.2.3. Legislação sobre Recursos Hídricos

A Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece os padrões de licenciamento (outorga de uso) e de lançamento de efluentes em cursos d'água. Os níveis de enquadramento citados são referência para o dimensionamento de unidades de tratamento, com ênfase em DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio.

4.7.3. Boas Práticas Regulatórias

A qualidade e a eficiência operacional são eixos basílicas para a universalização dos serviços de saneamento. São uma responsabilidade compartilhada entre os diversos entes federativos, com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desempenhando papéis complementares e coordenados. O planejamento, a definição de metas claras e a fiscalização do cumprimento dessas metas são essenciais para garantir que os serviços de saneamento sejam prestados em níveis de qualidade, regularidade e segurança, com a devida consideração das particularidades locais e das soluções alternativas necessárias para atender às áreas mais remotas ou com características específicas.

Ao desenvolver a regulação voltada para a gestão de qualidade e eficiência de serviços essenciais, como o saneamento, é importante analisar as experiências prévias relacionadas à definição de indicadores e sistemas de monitoramento e controle operacionais. A análise de aspectos já implementados pode fornecer importantes *insights* sobre os desafios enfrentados, as soluções adotadas e as melhores práticas, permitindo um desenho mais eficiente e eficaz da regulação e fiscalização dos padrões e metas operacionais.

Uma importante referência internacional para a definição de indicadores e sistemas de monitoramento operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é o modelo AquaRating, concebido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com a International Water Association (“IWA”). O AquaRating é uma metodologia abrangente que avalia a gestão e prestação de serviços de água e saneamento, considerando aspectos quantitativos (desempenho) e qualitativos (processos, práticas, tecnologias). Ele inclui 60 indicadores e um guia de boas práticas para cada conceito avaliado.

A IWA é uma rede e um centro internacional de conhecimento global aberto a todos os profissionais da água e a qualquer pessoa comprometida com o futuro da água. Com uma história que remonta a 75 anos, a IWA conecta profissionais da água em todo o mundo para encontrar soluções para os desafios globais da água como parte de uma agenda de sustentabilidade mais ampla. Como uma organização sem fins lucrativos com mais de 140 países, a IWA conecta cientistas com profissionais e comunidades, para que pesquisas pioneiros ofereçam soluções sustentáveis. Além disso, a associação promove e apoia a inovação tecnológica e as melhores práticas por meio de estruturas e padrões internacionais. Esta entidade instituiu na década de 1990 uma *task force* para estabelecer um conjunto de indicadores universais para subsidiar os processos de gestão e eficiência que pudessem servir de comparações entre as várias operadoras de todo o planeta. Este trabalho foi apresentado pela primeira vez no Brasil no ano de 2000 e permitiu um grande aprimoramento do SNIS

O objetivo principal do AquaRating é apoiar os processos de transformação das empresas para melhorar continuamente a qualidade do serviço, garantir a cobertura e operar de forma eficiente. O modelo avalia integralmente as empresas com base em **indicadores de gestão e práticas aplicadas** em oito áreas da cadeia de valor:

- Qualidade de Serviço.
- Eficiência no Planejamento e Execução de Investimentos.
- Eficiência na Operação.
- Eficiência na Gestão Empresarial.
- Sustentabilidade Financeira.
- Acesso ao Serviço.
- Governança Corporativa.

- Sustentabilidade Ambiental.

A aplicação do AquaRating permite que as empresas conheçam sua situação atual em relação às melhores práticas e níveis de desempenho internacionais, identifiquem oportunidades de melhoria, orientem ações de mudança e fortaleçam seu reconhecimento e reputação.

Para a sistematização do modelo, cada uma das 8 áreas é dividida em subáreas e elementos de avaliação. Estes são compostos por indicadores e grupos de práticas. A seleção dos indicadores se baseou nas diretrizes estabelecidas pela IWA e pelas normas ISO 24500 que tratam das atividades relativas aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Cada indicador é apresentado com uma estrutura que permite a compreensão e com elementos necessários para a realização do cálculo de forma replicável. Os elementos que constituem os indicadores são sua definição, o serviço a que se refere, fórmula de cálculo, unidade de medida, variáveis que o compõem com suas respectivas definições, unidades e critérios de confiabilidade. O AquaRating também avalia a confiabilidade das informações de apoio utilizando tabelas de confiabilidade e ajusta a qualificação em função do grau de cumprimento dos dados. Isso se deve à natureza do setor, onde a certeza das informações pode ser muito variável. Documentação obrigatória e complementar é exigida para validação da confiabilidade.

O AquaRating também enfatiza o uso do sistema como uma base para planos de melhoria e gestão de mudança. As empresas realizam uma autoavaliação com apoio de uma plataforma digital, registrando informações e níveis de confiabilidade. Essa autoavaliação é complementada por uma validação geral de consistência para a Caracterização AquaRating. Para a Certificação, um processo de auditoria integral por um terceiro independente é adicionado para verificar a veracidade, confiabilidade, qualidade e rastreabilidade dos dados. Portanto, deposita-se grande atenção para a veracidade, rastreabilidade, qualidade e confiabilidade dos dados e informações que alimentam o sistema de monitoramento para que os resultados sejam válidos e capazes de avaliar o desempenho e o potencial de melhoria na respectiva área.

Outra importância referência no campo de indicadores operacionais de serviços de abastecimento de água e esgotamento são os estabelecidos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS, adotados pela Agenda 2030 da ONU, representam um apelo universal à ação para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e promover paz e prosperidade. Em setembro de 2023, Chefes de Estado e de Governo reafirmaram a urgência e a ambição necessárias para alcançar os ODS até 2030, reconhecendo que seu cumprimento está em risco. Nesse contexto, o ODS 6 – Água Potável e Saneamento adquire especial relevância para orientar a formulação de normas nacionais, como as que tratam dos indicadores operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A construção dos ODS e de suas 169 metas foi resultado de um processo colaborativo global. A estrutura de indicadores que permite monitorar o progresso dos ODS foi elaborada por um grupo técnico intergovernamental (IAEG-SDGs) e adotada formalmente pela Assembleia Geral da ONU. Essa abordagem assegura que os indicadores estejam alinhados com os princípios de universalidade, rigor técnico e foco em resultados. Para sua efetiva aplicação, é essencial a existência de dados desagregados, atualizados e confiáveis — uma diretriz que também deve nortear os sistemas de informação regulatórios no setor de saneamento.

O ODS 6 oferece uma referência técnica valiosa para a estruturação da regulação sobre indicadores operacionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pois apresenta uma metodologia para definição de objetivos, indicadores e metas estratégicas para o setor, abrangendo múltiplas dimensões da gestão sustentável dos serviços. Para o monitoramento e alcance do ODS 6, ele se desdobra em seis metas que, no âmbito do Brasil, são acompanhadas por onze indicadores.

Os indicadores para o Objetivo 6 visam medir o acesso e a qualidade dos serviços de água e saneamento, a eficiência do uso da água e a cooperação na gestão dos recursos hídricos. Cada um dos indicadores possui uma ficha metodológica com todos os elementos necessários para a sua compreensão, cálculo e interpretação. A ficha metodológica discrimina os conceitos e definições relevantes para o indicador, a forma de calculá-lo, a unidade de medida e as variáveis utilizadas para o cálculo com indicações das fontes dos dados.

A partir da definição de requisitos claros de cálculo e de fontes confiáveis de informações, os indicadores dos ODS auxiliam na identificação de desafios, formulação de soluções, monitoramento da implementação e correções de curso necessárias. Além disso, permitem a comparação internacional das metas estabelecidas.

No contexto nacional, deve-se mencionar o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), agora Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), uma importante ferramenta para o monitoramento e avaliação das condições operacionais da prestação do serviço em todo o país. O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) é um sistema administrado pelo Ministério das Cidades para organizar, implementar e gerir informações sobre o saneamento básico no Brasil. Seu objetivo é coletar e sistematizar dados acerca da organização, planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Ele fornece uma importante base de dados e indicadores para o setor desde 1995, sendo fundamental para a elaboração de políticas públicas e para a prática de *benchmarking*.

O SNIS passou por várias transformações ao longo dos anos e a partir do exercício de 2023 passou a ser designado por SINISA para se ajustar às exigências da Lei Federal nº 11.445/2007. A definição em lei do SINISA reforça a institucionalização do sistema, dando continuidade ao legado do SNIS e trazendo uma série de novas informações sobre o saneamento no país.

O SINIS é uma ferramenta que permite a elaboração de políticas públicas, baseada em fatos e dados, bem como nos próprios procedimentos internos de gestão dos prestadores de serviço. Ademais, a disponibilização de dados reais sobre a performance dos serviços viabiliza pesquisas acadêmicas nacionais e internacionais, enriquecendo a divulgação do conhecimento e a prática de *benchmarking* que inclusive serve de referência para diversos procedimentos de regulação. Em algumas prestadoras de serviços, as informações e indicadores ali padronizados já tem sido utilizados para monitorar a administração da rotina dos próprios serviços, dentro dos paradigmas da qualidade total e das normas ISO.

O SINISA conta com sete módulos sobre saneamento básico dos municípios, sendo eles:

1. Abastecimento de Água;
2. Esgotamento Sanitário;
3. Manejo de Resíduos Sólidos;
4. Drenagem e Manejo das Águas Pluviais;
5. Gestão Municipal;
6. Regulação;
7. Saneamento Rural.

Em 2024, os módulos de Regulação e Saneamento Rural ainda estavam em fase de concepção, portanto apenas dados dos módulos 1 a 5 foram coletados naquele ano pelos municípios.



O Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) possui uma sistemática de levantamento de dados, cálculo de indicadores e publicação das informações com o objetivo de obter dados padronizados, confiáveis e comparáveis que ofereça uma base técnica para a formulação de políticas públicas e formulação de planos de melhoria contínua.

A primeira etapa consiste na coleta de dados, em que os titulares, os prestadores de serviços de saneamento básico e as entidades reguladoras são os responsáveis pelo preenchimento e envio das informações e o sistema conta com mecanismos de validação para reduzir erros. O SINISA possui um glossário dos dados que são alimentados no sistema que permite a sua padronização. Após o encerramento do período de coleta, há o tratamento e a validação das informações realizados em análise tanto da equipe técnica do SINISA, quanto pela revisão dos titulares, prestadores e entidades. Destaca-se a metodologia de auditoria e certificação das informações do SINISA, chamada ACERTAR, focada especificamente nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, iniciativa que vem promovendo o aumento da confiabilidade das informações do sistema.

O SINISA também possui um glossário dos indicadores que o compõem indicando a fórmula de cálculo e os dados coletados pelo sistema utilizados para sua apuração. Os módulos do SINISA têm como finalidade a geração de indicadores voltados à avaliação da qualidade dos serviços, com base em critérios objetivos.

As informações do SINISA são públicas, gratuitas e acessíveis a todos os cidadãos, sendo divulgadas na internet em formato de dados abertos e com elevado grau de transparência. O ciclo de coleta, análise, tratamento e publicação das informações ocorre anualmente, tendo como referência o ano imediatamente anterior. A adimplência no fornecimento das informações ao SINISA é requisito obrigatório para o acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou por ela geridos.

A partir dos três casos de sistemas de monitoramento e avaliação analisados anteriormente, é possível elencar os principais objetivos e estratégias que uma norma sobre indicadores operacionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve conter. Em primeiro lugar, é importante a definição dos objetivos almejados em termos de padrões de qualidade dos serviços, utilizando-se para isso do estabelecimento de indicadores e de metas. Os principais aspectos dos indicadores que podem ser contemplados na norma são a definição, fórmula de cálculo, escopo e as fontes dos dados.

Em relação às metas, é possível estabelecer metas finais que representam o atendimento pleno aos objetivos ou metas intermediárias que precisam ser paulatinamente alcançadas com vistas ao alcance da meta final. É possível também estabelecer padrões de referência e dinâmicas de comparabilidade entre os prestadores de serviços. Ademais, os indicadores e metas devem ter sua abrangência de análise bem definida, que no caso da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pode ser o titular, o prestador, o município, a região, a localidade, entre outras.

A norma também deve buscar consolidar uma sistemática de monitoramento e controle que defina explicitamente os requerimentos informacionais e documentação adicional necessários para a apuração dos indicadores, com a atribuição dos responsáveis por cada elemento e a periodicidade dos envios. É ainda importante definir critérios de transparência, relacionados ao formato, periodicidade e forma de disponibilização dos relatórios com os resultados dos indicadores e verificação das metas. Dentro da sistemática, cabe ainda a definição das ações de controle a ser tomadas, como os procedimentos e requerimentos para autorizar a revisão de metas e a elaboração de planos de ação que demonstrem os meios para seu alcance.

No âmbito dos prestadores de serviços, há que se distinguir entre monitoramento e controle. Monitoramento é o procedimento de coletar, registrar os dados e disponibilizá-los de maneira acessível. Já o controle refere-se ao conjunto de procedimentos de interpretação destas informações



e indicadores e exercer as atividades de planejamento e ações de correção necessárias, tendo como base os dados registrados. Assim a eficiência e a eficácia dos serviços guardam uma relação direta com a qualidade e confiabilidade desses dados.

No âmbito específico da atuação das entidades reguladoras, a imposição das metas e seu controle requer que a norma estabeleça competências e procedimentos de fiscalização, bem como as penalidades aplicáveis em caso de não cumprimento.

Por fim, é importante que haja possibilidade de que sejam definidos indicadores operacionais adicionais para serem aplicados em contextos locais específicos, principalmente considerando a diversidade de realidade operacional dos serviços de saneamento básico no Brasil. Tendo em vista que a regulação no país é exercida por entidades estaduais, intermunicipais, distritais ou municipais, os reguladores têm maior proximidade com a realidade local, portanto, capacidade de estabelecer padrões operacionais relevantes e que devem ser acompanhados pela ERI considerando as particularidades

Com base na análise apresentada nessa seção, o Quadro 5 apresenta esquematicamente os objetivos almejados com a edição das normas de indicadores operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e as principais estratégias que podem ser adotadas para seu alcance. Além disso, são indicados instrumentos e critérios que podem ser empregados dentro de cada estratégia. Cada agência reguladora pode adotar todas ou algumas das estratégias elencadas para atingir os objetivos. A adoção de uma estratégia para o alcance de um objetivo não impede que outra estratégia seja adotada para o mesmo objetivo e espera-se que o uso de estratégias complementares aumente a robustez do normativo.

Quadro 5 – Identificação dos objetivos, estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de indicadores operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Objetivo	Estratégia	Critério ou Instrumento
Estabelecer padrões de qualidade e eficiência dos serviços de abastecimento de água	Indicadores	Fórmula de cálculo Fontes de dados Escopo
	Metas	Intermediárias ou Finais Padrões de Referência
	Abrangência	Prestador ou titular Municipal ou regional Rural, urbano ou geral
Estabelecer padrões de qualidade e eficiência dos serviços de esgotamento sanitário	Indicadores	Fórmula de cálculo Fontes de dados Escopo
	Metas	Intermediárias ou Finais Padrões de Referência
	Abrangência	Prestador ou titular Municipal ou regional Rural, urbano ou geral
Sistematica de monitoramento e controle	Requerimentos	Informações Documentos Responsabilidade
	Transparência	Relatório Publicação e Divulgação
	Ações de controle	Planos de ação Autorização para revisão Revisão de metas
Fiscalização e penalidades	Procedimentos de fiscalização	Periodicidade Fontes de informação Fiscalização <i>in loco</i>
	Penalidades	Tipos e formas de aplicação Regras de cálculo Atenuantes
Particularidades Regionais	Autonomia às ERIs	Padronização de áreas operacionais Rol de indicadores

Fonte: elaboração própria

A partir dos objetivos, estratégia e critérios/instrumentos elencados na tabela XX é possível avaliar os normativos sobre indicadores operacionais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Espera-se que os normativos compreendam todos os objetivos esperados e estabeleçam estratégias claras para seu alcance. Essas estratégias podem estar materializadas nos normativos por meio da definição dos critérios ou criação dos instrumentos apresentados acima ou de outros adotados pelas ERIs que sejam adequados a sua realidade.

Antes de passar para a análise da Norma de Referência da ANA e a situação da adesão dos normativos das ERIs, a seção a seguir descreve como foi o processo de construção da NR conduzido pela agência nacional.



4.7.4. Processo de Construção da Norma de Referência

Para a publicação da Norma de Referência nº 9/2024, que trata de indicadores operacionais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ANA conduziu um extenso processo de controle social, subsidiado por um Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

A primeira etapa de participação social do processo foi a realização de duas tomadas de subsídios, realizada de forma online, com a participação da ANA e de agentes do setor, além de consultas internas dentro da própria agência. Esse procedimento foi concluído em maio de 2021 e resultou na elaboração da primeira minuta da NR em dezembro daquele ano.

Com base nas contribuições recebidas na primeira etapa, foi elaborado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR), para avaliar o impacto, a necessidade e a pertinência de uma norma de referência para indicadores, padrões de qualidade, eficiência, eficácia e outros componentes para a avaliação do desempenho dos serviços de água e esgoto. O problema regulatório identificado foi a baixa qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dificultada pela ausência de indicadores e padrões padronizados para o controle e avaliação do desempenho pelas agências reguladoras infranacionais.

O RAIR analisou diferentes alternativas regulatórias para a implementação dos indicadores, avaliando seus custos, benefícios e impactos sobre os diferentes agentes do setor. As alternativas elencadas foram: i) inação da ANA; ii) padronização total dos indicadores e padrões nacionalmente; iii) padronização de um núcleo de indicadores e padrões, permitindo adaptações às questões regionais/lokais; e iv) padronização regionalizada de indicadores e padrões. A partir da aplicação da metodologia de análise multicritério que considerou diversos fatores de interesse da normatização, tais como custo da estruturação, potenciais benefícios sociais e ambientais, entre outros, selecionou-se a alternativa de padronização de um núcleo de indicadores e padrões.

Posteriormente, foi aberta a Consulta Pública nº 001/2022 tendo como objeto a Proposta de Norma de Referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário concluída em março daquele ano, na qual foram recebidas 848 manifestações e sugestões de 44 entidades.

Por causa do grande número de ajustes da minuta realizados pela ANA que mudaram a estrutura original da Norma de Referência, os quais não tiveram respaldo de contribuições da primeira Consulta Pública, foi realizada uma segunda Consulta Pública, de nº 12/2013, e a Audiência Pública nº 01/2024 em conformidade com o inciso II do § 4º do art. 4º-A da Lei Federal nº 9.984 de 2000 que determina o uso destes dois instrumentos de transparência e publicidade dos atos da ANA. A segunda Consulta Pública recebeu 470 contribuições de agentes do setor, das quais 57 foram acatadas e 103 acatadas parcialmente.

Após incorporar toda esta fundamentação obtida na Consulta Pública e na Audiência Pública, a Norma de Referência foi revisada e entrou em vigência no dia 1º de outubro de 2024, após a publicação da Resolução ANA nº 211/2024.

4.7.5. Avaliação da Norma de Referência nº 9/2024

A Norma de Referência nº 9/2024 da ANA tem como objetivo principal definir de um arcabouço sistemático de avaliação de desempenho com indicadores e padrões de qualidade, que permitam o conhecimento e monitoramento da qualidade desses serviços pelas agências reguladoras infranacionais e dos resultados obtidos pelos prestadores de serviços.



A norma busca atender à legislação existente, em especial a Lei Federal nº 11.445/2007, que define as diretrizes para o saneamento básico no Brasil, e a Lei Federal nº 9.984/2000, que dispõe sobre o papel da ANA. A NR visa, em última instância, produzir um ambiente que incentive o prestador de serviços a garantir serviços melhores, promovendo o aumento da qualidade e da eficiência da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

4.7.5.1. Aderência aos princípios e diretrizes legais

Ao observar os princípios estabelecidos no artigo 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 e as diretrizes da política nacional de saneamento básico estabelecidas no art. 48 da mesma Lei, é possível afirmar que a NR nº 9 dialoga principalmente com os seguintes:

- universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (Art. 2º, I);
- abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente (Art. 2º, III);
- eficiência e sustentabilidade econômica (Art. 2º, VII);
- transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (Art. 2º, IX);
- segurança, qualidade, regularidade e continuidade (Art. 2º, XI);
- redução e controle das perdas de água (Art. 2º, I e Art. 48, XII)
- uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas (Art. 48, III);
- melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública (Art. 48, V);
- garantia de meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares (Art. 48, XII);

Em relação ao princípio da universalização do acesso e efetiva prestação dos serviços, destaca-se que a NR 9 incorpora os indicadores previstos na NR 8 de metas progressivas de universalização entre o rol de indicadores operacionais. Assim, o artigo 8º, inciso I, elenca entre os indicadores de Nível I, os quatro indicadores de cobertura e de atendimento:

- IAA - Índice de atendimento de abastecimento de água;
- ICA - Índice de cobertura de abastecimento de água;
- IAE - Índice de atendimento de esgotamento sanitário;
- ICE - Índice de cobertura de esgotamento sanitário.

Já o índice de análises de coliformes totais da água no padrão estabelecidos e o índice das análises de demanda bioquímica de oxigênio do esgoto na saída do tratamento no padrão estabelecido, que foram categorizados entre os indicadores Nível I, conforme Art. 8º, incisos III e IV, estão diretamente relacionados ao princípio do abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

Embora a Norma de Referência se limite a estabelecer 14 indicadores operacionais para uniformização da regulação nacional, observa-se que todos tem como alvo monitorar aspectos centrais para a qualidade e eficiência da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujos resultados têm impacto relevante e direto na qualidade de vida dos usuários e na sustentabilidade dos serviços. Portanto, além dos dois indicadores com impacto direto na qualidade



da saúde da população e na conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, todos os demais têm importante contribuição na gestão dos serviços em prol da melhoria da qualidade de vida da população. Nesse sentido, destacam-se os indicadores de atendimento e cobertura trazidos da Norma de Referência nº 8.

Diversos indicadores estabelecidos pela NR 9 se relacionam com a melhoria da eficiência dos prestadores de serviço e a sustentabilidade econômica, com destaque para o índice de perdas de água na distribuição por ligação, pois as perdas implicam em custos de captação, tratamento e distribuição que não geram receita. Este índice também atende diretamente ao objetivo da política nacional de saneamento básico de reduzir e controlar as perdas de água. O índice de macromedição relativo ao volume disponibilizado de água, por sua vez, é essencial para o controle operacional e a identificação de perdas no sistema, contribuindo para a eficiência e sustentabilidade financeira da operação ao permitir um gerenciamento mais preciso da água produzida e distribuída.

Quanto ao princípio da transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, destacam-se as diretrizes para a coleta das informações e apuração dos indicadores que formaliza requisitos básicos e responsabilidades quanto a disponibilização e qualidade da informação. Adicionalmente, os artigos 23 e 24 dispõem sobre a divulgação do relatório de avaliação operacional e seus conteúdos, reforçando a transparência do processo de gestão dos indicadores operacionais dos prestadores de serviços.

Os indicadores operacionais estabelecidos pela Norma de Referência abrangem objetivos operacionais centrais para a garantia da qualidade, continuidade e regularidade dos serviços, em atendimento ao princípio elencado no inciso XI, art. 2º, da Lei Federal nº 11.445/2007. As questões de qualidade da água e do tratamento de esgoto, intermitência e reclamações dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário cobrem esses temas de forma abrangente e permitem monitorar e avaliar o desempenho dos prestadores em aspectos que afetam diretamente o atendimento aos usuários.

Finalmente, o objetivo da política nacional de garantir meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares, pode ser observado no texto da NR ao reconhecer a possibilidade de reconhecimento de soluções alternativas no cálculo dos indicadores relacionados a universalização. Ademais, todas as informações disponibilizadas para o cálculo dos indicadores devem permitir a separação da abrangência rural e urbana de cada município, permitindo a avaliação da situação específica dessas áreas.

4.7.5.2. Objetivos da Norma de Referência e Estratégias Adotadas

A Norma de Referência nº 9/2024 da ANA tem como objetivo principal melhorar a qualidade da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Para alcançar este objetivo, a norma atua por meio da definição de um arcabouço sistemático de avaliação de desempenho com indicadores e padrões de qualidade. Esse arcabouço visa permitir o conhecimento sistemático da qualidade dos serviços pelas agências reguladoras infracionais e dos resultados obtidos pelos prestadores de serviços.

A norma define responsabilidades para os titulares dos serviços, prestadores de serviços, entidades reguladoras e usuários, promovendo um ambiente regulatório mais estruturado e transparente e busca garantir que a operação desses serviços ocorra de maneira planejada, sustentável e em conformidade com padrões de qualidade e eficiência. Além disso, ao estabelecer parâmetros para a regulação e fiscalização, a norma busca fortalecer a uniformidade e desenvolvimento do setor, a partir de um controle regular, promovendo a eficiência dos investimentos e garantindo que as metas de universalização sejam atingidas de forma equilibrada e sustentável.



Para atingir o principal objetivo da norma de padronização dos indicadores de qualidade e eficiência de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a NR nº 9 estabelece indicadores, critérios para definição de metas e níveis de abrangência das avaliações. Os indicadores propostos na NR9 refletem um conjunto de objetivos que impactam diretamente o atendimento ao usuário e que, para seu alcance, exigem que os prestadores de serviços atuem sobre uma variedade de outros fatores técnicos e operacionais. Conforme citado no RAIR, a adoção dos indicadores da NR 9 foi baseada nas seguintes dimensões:

- Acesso aos serviços;
- Qualidade dos serviços;
- Eficiência operacional;
- Sustentabilidade econômico-financeira e;
- Sustentabilidade ambiental.

Além disso, na definição dos indicadores foram utilizadas duas premissas destacáveis, dentre outras: (i) não utilização de unidades de medida monetárias e; (ii) indicadores que envolvam um risco menor de erro na coleta dos dados ou erros de interpretação.

A partir dessas premissas, a NR 9 definiu 14 indicadores, representando um conjunto parcimonioso conforme alternativa regulatória para seleção não exaustiva de indicadores operacionais para a uniformização nacional. Os indicadores foram subdivididos em Nível I e Nível II, sendo que cada nível deve passar por formas de avaliação específica.

Os nove indicadores Nível I estão relacionados às metas quantitativas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamentos sanitário, à garantia de não intermitência do abastecimento e à redução de perdas e à melhoria dos processos de tratamento. Os quatro indicadores de cobertura e atendimento estão incluídos também na Norma de Referência nº 8 sobre metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os indicadores Nível I devem ser associados a metas progressivas e avaliados conforme os resultados alcançados, bem como por comparação com seus padrões de referência, caso existentes.

Os cinco indicadores Nível II estão relacionados às metas quantitativas de avaliação por comparação que considera os resultados alcançados e seus respectivos padrões de referência, caso existentes.

Os indicadores devem ser calculados anualmente pela ERI observando os recortes municipal, por contrato, por prestação regionalizada e por prestador de serviços, sempre que aplicáveis.

Além dos indicadores previstos na NR 9, a entidade reguladora infranacional poderá definir indicadores complementares, em função das especificidades locais, da relevância para a avaliação das diversas dimensões ou para o acompanhamento de metas específicas previstas em contrato.

Os indicadores estabelecidos são do tipo finalístico, isto é, aqueles que mensuram resultados de uma atividade, processo ou projeto, refletindo o impacto e a qualidade do serviço prestado. Um exemplo é o indicador de perdas que está relacionado a vários outros processos voltados para a eficiência operacional, com destaque para a macro e a micromedida. Eles são essenciais para avaliar se as metas foram alcançadas e se o trabalho foi eficaz, contribuindo para a tomada de decisões estratégica.

Para cada indicador, a Norma de Referência apresenta, em seu Anexo I, uma ficha metodológica, como sua definição, fórmula de cálculo, variáveis e informações necessárias para o cálculo, período de referência do cálculo, forma de obtenção das informações, padrão de referência e outras informações relevantes para sua apuração. Portanto, há bastante clareza e tecnicidade para garantir a uniformidade do cálculo entre as ERIs.



No entanto, é importante destacar que os indicadores estabelecidos na NR nº 9/2024 podem levar a algumas dificuldades quanto ao fornecimento e processamento das informações, tendo em vista que não são indicadores e informações contantes do SINISA. O Quadro 6 apresenta um comparativo dos indicadores da NR 9 com os adotados pelo SINISA, o qual é mais bem detalhado no Anexo IX.

Quadro 6 - Comparativo dos indicadores da NR nº 9/2024 e os do SINISA/SNIS

Sigla	Nome do indicador na NR 9	Nome do indicador similar SINISA	Implementação no SINISA	Código SINISA	Equivalente NR 9 e SINISA?
IAA	Índice de atendimento de abastecimento de água	Atendimento da população total com rede de abastecimento de água	Implementado	IAG 0001	Sim
ICA	Índice de cobertura de abastecimento de água	Cobertura total com abastecimento de água	Implementação futura	IAG 0010	Sim
IAE	Índice de atendimento de esgotamento sanitário	Atendimento dos domicílios totais com coleta e tratamento de esgoto e soluções alternativas	Implementação futura	IES0010	Sim
ICE	Índice de cobertura de esgotamento sanitário	Cobertura total com esgotamento sanitário	Implementação futura	IES0013	Sim
Nível I - 01	Índice de perdas de água na distribuição por ligação	Perdas totais de água por ligação	Implementado	IAG2015	Sim
Nível I – 02	Índice das análises de coliformes totais da água no padrão estabelecido	Não há	Sem previsão	NA	Não
Nível I – 03	Índice das análises de demanda bioquímica de oxigênio - DBO do esgoto na saída do tratamento no padrão estabelecido	Incidência de análises de DBO com resultado fora do padrão no tratamento de esgoto	Implementação futura	IES2005 (equação invertida)	Não
Nível I - 04	Índice de intermitência do serviço de abastecimento de água	Economias ativas de água atingidas por paralisações	Implementado	IAG3001	Parcial
		Economias ativas de água atingidas por interrupções sistemáticas	Implementado	IAG3002	Parcial
Nível I- 05	Índice de intermitência do serviço de esgotamento sanitário	Extravasamentos de esgoto reparados por extensão de rede	Implementado	IES2001	Não
Nível II – 01	Índice de micromedição relativo ao volume disponibilizado de água	Micromedição de água em relação ao volume disponibilizado para distribuição	Implementado	IAG2001	Parcial
Nível II – 02	Índice de macromedição relativo ao volume disponibilizado de água	Macromedição do volume de água de entrada no sistema de distribuição	Implementado	IAG2003	Não
Nível II – 03	Índice de duração média dos reparos de extravasamentos de esgoto	Tempo médio para reparo de extravasamentos de esgoto	Implementado	IAG2001	Sim
Nível II – 04	Índice de reclamações dos serviços de abastecimento de água	Reclamações de falta de água e vazamentos de água por economia	Implementado	IAG2003	Parcial
Nível II – 05	Índice de reclamações dos serviços de esgotamento sanitário.	Não há	Sem previsão	NA	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Norma de Referência nº 9/2024 e Indicadores do Módulo Água e do Módulo Esgoto do SINISA.

Analizando o Quadro 6, observa-se que dentre os 14 indicadores estabelecidos pela NR 9, apenas três (IAA, Índice de perdas de água na distribuição por ligação e Índice de duração média dos reparos de extravasamento de esgoto) possuem indicador equivalente e já implementado no SINISA. Outros três (ICA, IAE e ICE) tem indicadores correspondentes, porém, só serão implementados pelo SINISA no futuro. Cinco indicadores não têm similares no SINISA (Índice das análises de coliformes totais da água



no padrão estabelecido, Índice de atendimento de esgotamento sanitário, Índice de cobertura de esgotamento sanitário) e três coincidem parcialmente (Índice de intermitência do serviço de abastecimento de água, Índice de micromedicação relativo ao volume disponibilizado de água, Índice de reclamações dos serviços de abastecimento de água), ou seja, os indicadores tem o mesmo objeto, mas diferem no cálculo quanto a forma de processar algumas variáveis. Nesse ponto, destaca-se que o indicador “Índice de intermitência do serviço de abastecimento de água” agrupa os indicadores IAG3001 e IAG3002 do SINISA.

Essas diferenças dificultarão o fornecimento e o processamento das informações para os prestadores e para os reguladores, principalmente os de municípios menores, uma vez que serão necessários levantar novos tipos de dados e calcular novos indicadores para muitos. Ademais, os prestadores deverão levantar informações e indicadores diferentes e em sistemas diferentes para a regulação e para o SINISA, aumentando o dispêndio de recursos.

O fato de que a maioria dos indicadores da NR não estava presente no SINISA deve ocasionar dificuldades para a elaboração de estudos que envolvem séries históricas. As ERIs precisarão estudar a adaptação aos novos indicadores, bem como a seleção de indicadores que serão agregados quando da elaboração de suas normas específicas, considerando a disponibilidade e confiabilidade dos dados e as particularidades dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário locais. Dado o desafio, é recomendável a elaboração de material técnico de suporte como um manual orientativo para a adequação técnica para a adesão aos indicadores da NR nº9, gestão das informações e monitoramento de resultados, bem como para auxiliar na seleção de indicadores operacionais complementares.

A NR nº 9 também dispõe sobre diretrizes e critérios para a definição e acompanhamento das metas dos indicadores operacionais. De acordo com o Art. 11, as metas devem ser definidas no plano municipal ou regional de saneamento básico. Também devem ser exequíveis, mensuráveis, comparáveis e facilmente identificáveis, de modo a não gerar dúvidas acerca do seu cumprimento. A entidade reguladora infranacional deve atuar junto ao titular no sentido de que sejam contempladas as metas na elaboração, revisão, atualização e consolidação dos planos municipais ou regionais de saneamento básico.

A incorporação das metas aos planos municipais ou regionais será um desafio devido a grande quantidade de planos municipais de saneamento cujas metas são inexistentes ou inexequíveis ou com pouca representatividade em relação à realidade dos respectivos municípios. Por outro lado, a regulação introduzida a partir da NR9 é uma oportunidade para que os reguladores evidenciem esforços em prol da qualidade desses planos.

A NR nº 9 ainda estabeleceu os padrões de referência dos indicadores do Nível I, os quais deverão ser comparados com os resultados obtidos anualmente para fins de avaliação operacional da prestação dos serviços. A ausência de padrões de referência para o Nível II significa que será uma atribuição das ERIs definir seus próprios padrões nesses casos ou realizar a avaliação por comparação com outros prestadores de serviços.

Com o objetivo de sistematizar o monitoramento e controle dos indicadores operacionais estabelecidos pelas ERIs, a Norma de Referência estabelece diretrizes para a coleta das informações e avaliação operacional. Quanto às informações, ela define que cabe ao prestador gerar e fornecer as informações primárias para cálculo dos indicadores à ERI e que elas devem apresentar recortes que permitam a apuração dos indicadores para cada município ou área do município atendida (Art.16). Ela ainda fomenta a elevação do nível da confiança dos dados com a adoção da metodologia para auditoria e certificação ACERTAR e pela publicação do nível de confiança dos dados juntos com os resultados dos indicadores (Art. 18).

Quanto a divulgação dos resultados operacionais, a NR estabelece que a ERI deve elaborar e publicar os relatórios de avaliação operacional, no mínimo, anualmente. Eles devem conter todos os indicadores do Nível I e II, além dos indicadores complementares regulamentados em normativo da ERI, bem como seus respectivos resultados. Adicionalmente, os relatórios devem ser entregues ao prestador e aos titulares e publicados na internet para ampla divulgação.

Embora a NR nº 9 estabeleça o acompanhamento, no mínimo, anual dos indicadores, ela não dispõe sobre a estratégia para comparação entre resultados e metas e tomada de medidas corretivas para redirecionar esforços de forma a garantir os objetivos de qualidade e eficiência nos cenários de curto, médio e longo prazo. Isso inclui a elaboração de planos de ação que orientem os esforços para o alcance das metas e a possibilidade de revisão dessas metas para que se mantenham atingíveis. As ERIs, ao editarem seus normativos sobre indicadores operacionais, podem estabelecer condições e parâmetros para o controle efetivo das metas e resultados seja pelos prestadores como pelos titulares, de forma a promover mais efetivamente a eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços.

Em relação à estratégia de fiscalização e penalidade relacionada aos indicadores operacionais, o art. 14 da NR, prevê que a primeira fiscalização deve ocorrer apenas no término do quinto ano de vigência do contrato, observando o cumprimento das metas dos indicadores Nível I em pelo menos 3 dos últimos 5 anos. Esse dispositivo atende ao comando da Lei Federal nº 11.445/2007, conforme § 5º, do Art. 11-B. No entanto, não é mencionada a necessidade de fiscalização contínua após o quinto ano do contrato, bem como dos serviços prestados diretamente pelo titular, bem como a importância de cumprimento contínuo das metas após os anos iniciais.

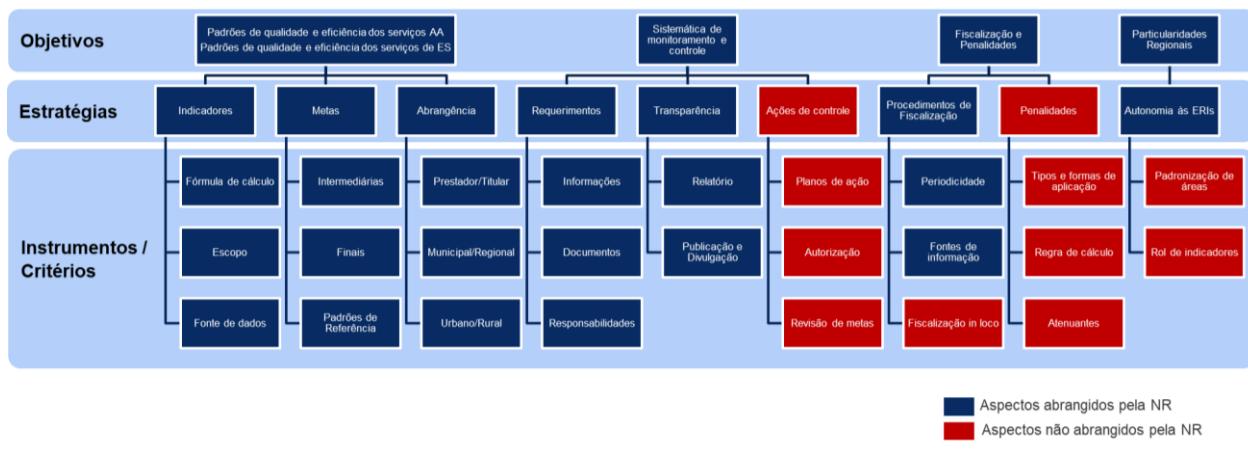
O § 7º do Art. 11-B da Lei Federal nº 11.445/2007 prevê a abertura de procedimento administrativo pela agência reguladora com a possibilidade de sanção e mesmo caducidade do contrato, no caso de descumprimento das metas. Portanto, é importante que as ERIs regulamentem a adoção de ações preventivas ao descumprimento das metas, os procedimentos de verificação das informações no âmbito da fiscalização e os tipos, requisitos e parâmetros para cálculo e aplicação das penalidades. Em relação às penalidades, é necessário indicar se essas devem se dar preferencialmente por meio de reduções tarifárias, multas ou outra forma.

A Norma de Referência nº 9/2024 é um marco importante para a universalização e melhoria da qualidade do saneamento no Brasil, mas a implementação plena dessas diretrizes dependerá de ajustes no monitoramento, fiscalização e avaliação contínua dos serviços prestados, além de uma maior atenção a mecanismos de participação social e ao financiamento adequado das soluções em áreas de baixa renda e rurais.

O atendimento à população rural, destaca-se, representa um dos principais desafios para a regulação da qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Todo o histórico de gestão do saneamento no Brasil, inclusive os dados de universalização constantes do SNIS, tradicionalmente referem-se a áreas urbanas da sede e, eventualmente, a distritos com urbanização definida. Apesar de haver experiências exitosas para atendimento da lacuna de cobertura nessas áreas, as ações ainda estão em estágio incipiente.

A Figura 7 apresenta esquematicamente os objetivos e as estratégias esperadas de uma norma de indicadores operacionais, bem como alguns critérios ou instrumentos que podem compor as estratégias. Ela indica aqueles itens que estão ou não contemplados na NR 8/2024, permitindo uma avaliação global da norma da ANA.

Figura 7 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre metas de indicadores operacionais e adoção pela Norma de Referência ANA nº 9/2024



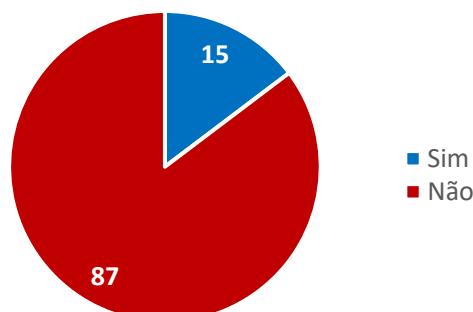
Fonte: elaboração própria

4.7.6. Adesão à Norma de Referência nº 9/2024 pelas ERIs

O levantamento de normativos das ERIs da primeira etapa do projeto identificou 72 normativos de 30 ERIs que tratavam sobre padrões de qualidade e eficiência. Após a análise de todas as normas levantadas, constatou-se que somente 35 delas abordavam a regulação de indicadores operacionais da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As outras 37 normas identificadas estavam revogadas ou cobriam aspectos operacionais como planos de emergência, critérios de operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário ou abordavam apenas aspectos sobre formato de envio de informações operacionais pelos prestadores para os reguladores, mas não dispunham sobre indicadores.

Como se vê no Gráfico 11, foram identificadas 15 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios de adesão à Norma de Referência da ANA sobre indicadores operacionais. Constata-se que muitas ERIs possuem mais de um normativo sobre o tema, seja porque os diferentes indicadores operacionais são estabelecidos em diversas normas, seja porque separam-se os temas relacionados aos indicadores operacionais, como a metodologia de cálculo e as fontes de informações, em diferentes atos normativos.

Gráfico 11 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infracionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 9



Fonte: elaboração própria

A Tabela 6 apresenta as 10 ERIs que atendem à maior quantidade dentre os 51 critérios da NR nº 9. Nota-se que 6 delas são agências estaduais (ARSAE, ARCE, ARSESP, ADASA, AGERGS e AGERSA), inclusive as quatro que atendem a maior quantidade de critérios, havendo ainda 2 agências intermunicipais (AGIR e ARIS) e 2 municipais (AGERSA-Cachoeiro do Itapemirim e AGERST).

A ARSAE se destaca como a que atende a maior quantidade de critérios, 46, ou seja, 90% do total. Ressalta-se que uma das normas analisadas da ARSAE¹³⁶ foi editada após a publicação da NR da ANA, de forma que se observa um processo de busca de aderência à proposta de uniformização do tema pela agência nacional. Não obstante, esta ERI ainda não se encontra totalmente aderente em relação aos critérios que tratam do conteúdo dos relatórios de monitoramento e aos critérios de transparência dos indicadores.

Por outro lado, nenhuma outra ERI atende sequer a 50% dos critérios da Norma de Referência, o que revela a grande distância que a regulação infranacional se encontra do padrão estabelecido pela ANA para os indicadores operacionais. Destaca-se que mesmo as ERIs com normativos mais completos utilizam indicadores diversos dos estabelecidos pela ANA como referência.

Tabela 6 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 9 e número de critérios atendidos, total e por subtema da Norma de Referência

ERI	UF	Adesão a NR (51)	Responsabilidade (1)	Indicadores (16)	Metas (8)	Abrangência (4)	Relatório (12)	Informações (6)	Transparência (4)
ARSAE	MG	46	1	16	8	4	9	6	2
ARCE	CE	20	1	5	2	3	4	4	1
ARSESP	SP	19	1	4	3	3	4	4	0
ADASA	DF	14	1	2	2	1	3	4	1
AGIR	SC	14	1	3	0	4	1	4	1
AGERGS	RS	11	1	1	3	1	1	4	0
ARIS	SC	11	0	3	2	4	1	1	0
AGERSA-Cachoeiro do Itapemirim	ES	8	1	0	0	1	1	4	1
AGERSA	BA	6	0	3	2	1	0	0	0
AGERST	RS	6	0	1	3	2	0	0	0

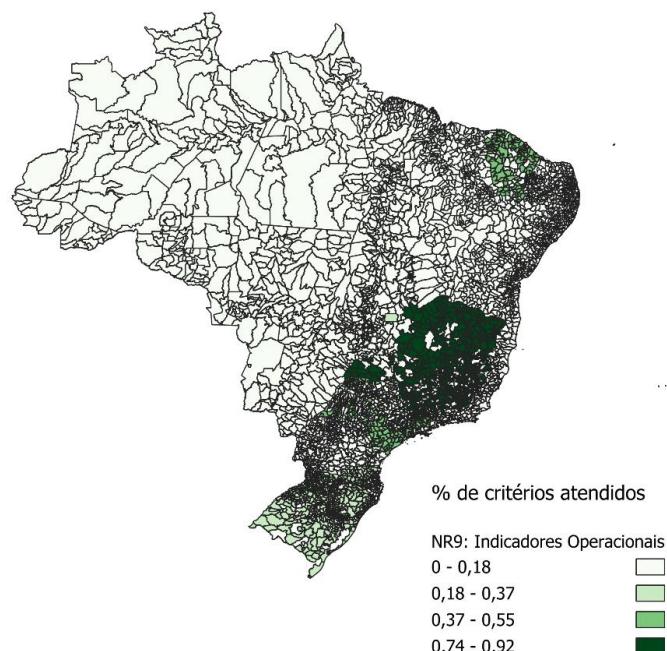
Fonte: elaboração própria

O Mapa 13 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência da ANA sobre indicadores operacionais entre os municípios brasileiros. Observa-se que os municípios com percentual de atendimento superior a 74% são os de Minas Gerais regulados pela ARSAE. Além disso, há municípios com adesão entre 37 e 55% nos estados do Ceará e São Paulo, cujos serviços são regulados pela ARCE e ARSESP, respectivamente. Diversos municípios do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e o Distrito Federal atendem entre 18 e 37% dos critérios. Os demais municípios do país apresentam resultados

¹³⁶ Resolução 205/2025.

inferiores ou as ERI que o regulam não possuem normativo específico sobre o tema ou sequer possuem ERI designada para a regulação de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

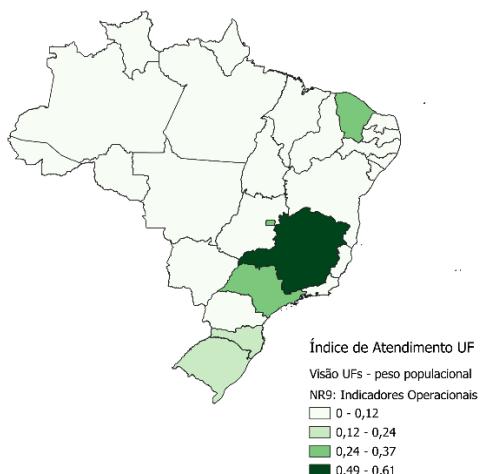
Mapa 13 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por município



Fonte: elaboração própria

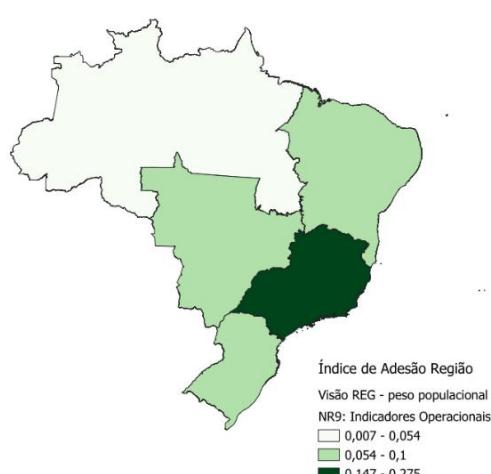
O Mapa 14 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência nº 9 nas unidades federativas, enquanto o Mapa 15 apresenta nas regiões brasileiras. Esses mapas consideram tanto o grau de adesão dos normativos das agências reguladoras quanto a proporção da população da UF ou da região abrangida por tais normas.

Mapa 14 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por Unidade Federativa



Fonte: elaboração própria

Mapa 15 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por Região

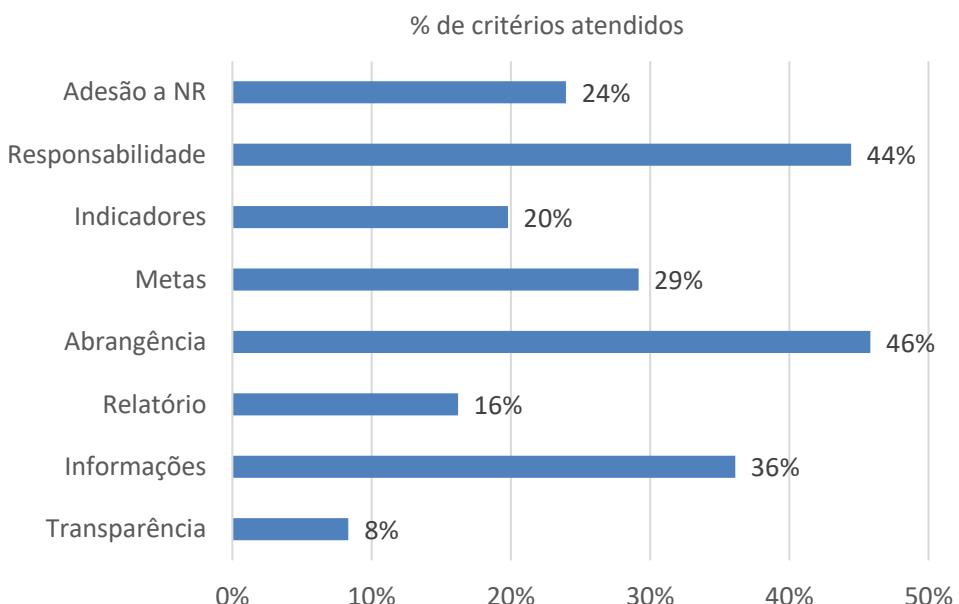


Fonte: elaboração própria

Minas Gerais é o estado que se destaca positivamente no mapa, uma vez que a agência estadual é a única que apresenta um elevado nível de adesão à NR nº9. Não obstante, considerando que a ARSAE não regula todos os municípios, quando se proporcionaliza a adesão pela população dos municípios abrangidos, o índice de adesão reduz para cerca de 60%. São Paulo, Ceará e o Distrito Federal se encontram com índices de adesão entre 24 e 37%, enquanto Santa Catarina e Rio Grande do Sul se encontram entre 12 e 24%. Os demais estados não possuem valores significativos de adesão à NR nº 9.

Quando analisados em termos regionais, o Sudeste apresenta índice entre 0,15 e 0,28, o melhor resultado em termos regionais, em vista de valores de adesão mais expressivos das agências estaduais de São Paulo e, principalmente, de Minas Gerais. As regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste apresentam índice ainda menor entre 0,05 e 0,1, enquanto a região Norte apresenta resultado ainda inferior, próximo de 0.

Gráfico 12 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre indicadores operacionais, total e por tema da Norma de Referência



Fonte: elaboração própria

O Gráfico 12 revela que a média de critérios da Norma de Referência nº 9 atendidos pelas 15 ERIs é baixo, de apenas 23%. Mais da metade das ERIs que normatizaram os indicadores operacionais assumem a responsabilidade da apuração dos resultados dos indicadores. É notável, portanto, que um número significativo de ERIs delegavam essa tarefa para os próprios prestadores de serviço ou não estabelecia a responsabilidade de apuração com clareza.

O baixo atendimento aos critérios relacionados ao tema indicadores revela que os indicadores operacionais adotados pelas ERIs não coincidem com os estabelecidos na Norma de Referência nº 9. Destaca-se que há vários casos em que se atrelava a escolha dos indicadores para acompanhamento operacional àqueles elencados e monitorados pelo SNIS, atual SINISA. Uma vez que a maioria dos indicadores da Norma de Referência não possui correspondente exato no sistema nacional, essas ERIs terão que adequar seus normativos às novas fórmulas de cálculo para harmonizar com a proposta da agência federal.



Em relação ao conteúdo dos relatórios e a transparência, os resultados demonstram a importância de se dispor sobre requisitos mínimos que garantam maior *accountability* tanto das ações das ERIs como da operação dos prestadores de serviços. Esse é um pilar da regulação dos serviços públicos que permite que os usuários e todos os interessados conheçam melhor as condições do serviço oferecido e tenham mais capacidade de cobrar pelos seus direitos e melhoria do atendimento e qualidade dos serviços.

A análise da adesão das ERIs à Norma de Referência nº 9 revelou que a maioria das agências infracionais não possui normativo que discipline o modelo de regulação tarifária e as que possuem estão distantes de atender a todos os critérios estabelecidos pela ANA. Considerando o estabelecimento de novos indicadores operacionais e de critérios para seu acompanhamento, será necessário grande esforço técnico das ERIs e dos prestadores regulados para entenderem os novos requisitos, seja em termos de informações básicas necessárias para o cálculo, seja em relação às ações requeridas para alcance das metas ou padrões de referência mínimos estabelecidos ou a ser definidos.

4.8. Norma de Referência nº 10/2024 – Reajustes Tarifários

4.8.1. Introdução

O reajuste tarifário é o processo que compreende a alteração periódica das tarifas de forma a garantir a sua recomposição pelos efeitos da inflação sobre os custos do prestador, bem como a atualização da tarifa conforme incentivos tarifários previamente definidos.

A definição de regras claras para cálculo e procedimento de reajuste tarifário dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é importante para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, a modicidade tarifária e a previsibilidade dos preços dos serviços e das receitas dos prestadores.

Durante a fase 1 desse projeto foi realizado um levantamento dos normativos editados pelas ERIs através de busca ativa em seus sítios eletrônicos. Os normativos editados foram classificados e tipificados. Foram identificadas 254 normas de 51 agências reguladoras infracionais que tratam sobre reajustes tarifários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esse foi o tipo de normativo mais recorrente entre as normas levantadas nas pesquisas.

4.8.2. Base Legal

A Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que disciplinou as concessões de serviços públicos no país, estabeleceu a obrigatoriedade das cláusulas contratuais com os critérios e procedimentos de reajuste das tarifas. Conforme Art. 23 da referida Lei:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; (...).

A Lei determinou que é obrigação do poder concedente homologar os reajustes, conforme art. 29. Ainda, conforme o texto do art. 6º, § 5º, incluído pela Lei nº 13.673, de 2018, estabeleceu-se a obrigatoriedade de a concessionária divulgar em seu sítio eletrônico a evolução das revisões ou reajustes tarifários realizados nos últimos cinco.



A Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005, que disciplina os contratos de programa reafirmou o atendimento à legislação de concessões de serviços públicos para esse tipo de contrato, em especial no que diz respeito aos cálculos tarifários. Conforme Art. 13 da referida Lei:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

O marco legal do saneamento básico brasileiro, estabelecido pela Lei Federal 11.445/2007, alterada pela 14.026/2020, consagra, em seu art. 2º, inciso VII, a eficiência e sustentabilidade econômica como um dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico e estabelece, em seu art. 29, que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança de taxas, tarifas ou outros preços públicos, podendo, quando necessário, ser complementados por subsídios ou subvenções.

Nesse sentido, a Lei estabelece que a existência de normas que estabeleçam a sistemática de reajustes e de revisões das tarifas dos serviços é condição para a validade dos contratos de concessão ou programa dos serviços. Conforme Art. 11 da Lei:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

(...)

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; (...).

A Lei Federal definiu que o ente regulador dos serviços é o responsável por definir as tarifas para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária, cabendo a ela editar as normas relativos ao regime estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão. Conforme artigos 22 e 23:

Art. 22. São objetivos da regulação:

(...)

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...).

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; (...).

Em relação aos reajustes tarifários, a Lei Federal ainda define o intervalo mínimo de doze meses entre suas realizações e a publicação com antecedência mínima de 30 dias com relação à sua aplicação (artigos 37 e 39).

Finalmente, é importante destacar que a Lei 9.984/2000, que cria a Agência Nacional de ANA, a partir de sua modificação com a Lei 14.026, prevê que a agência nacional é responsável por estabelecer as normas de referência sobre regulação tarifária de forma a promover a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades, o que implica a necessidade de abordar o tema do reajuste tarifário.

4.8.3. Boas Práticas Regulatórias

O reajuste tarifário é um procedimento essencial para a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de delegação de serviços públicos tanto para o modelo de regulação contratual quanto para o modelo de regulação discricionária por incentivos. A exceção cabe ao modelo de regulação do tipo custo do serviço em que há recorrentes verificações do custo real da empresa para readequação tarifária, com processos anuais de revisão das tarifas.

Como se discutiu na Seção 4.5. sobre a Norma de Referência nº 6/2024, que trata dos modelos de regulação tarifária, a ANA dispôs que a tarifa deve ter seus mecanismos de atualização definidos em contrato ou, no caso, da regulação discricionária, adotar o regime tarifário de preço teto. Em ambos os casos a tarifa é definida em um valor, seja no momento da licitação do contrato, seja nas revisões tarifárias periódicas ou ordinárias, que é mantido em termos reais, durante o período de manutenção dos preços ou ao longo do ciclo tarifário¹³⁷. Por isso, a regulação também deve garantir a recomposição inflacionária durante esse período de forma a se manter o valor em termos reais.

A recomposição inflacionária é importante para o modelo por incentivos, uma vez que o objetivo é permitir rentabilidade superior da empresa caso ela obtenha redução de custos reais a partir da melhoria da produtividade da empresa, incentivando-a a buscar ganhos de eficiência e produtividade

¹³⁷ Esse valor pode sofrer variações em um período tarifário de acordo com os incentivos tarifários e pelo mecanismo de compartilhamento de produtividade definidos nas revisões tarifárias ou no contrato.

que serão compartilhados com os usuários no próximo ciclo tarifário¹³⁸. Por outro lado, caso os preços não fossem recompostos em termos inflacionários haveria a redução do valor do serviço em relação ao restante da economia, causando uma compressão das receitas mesmo que o prestador não alcançasse ganhos de eficiência. Assim, haveria o comprometimento da capacidade da empresa realizar o serviço, o que se agravaría em contextos de inflação mais elevada.

Por isso, o reajuste tarifário é elemento essencial para a garantia do equilíbrio econômico-financeiro nos modelos de regulação contratual e discricionária por incentivos. Os elementos chave da metodologia de reajuste são a definição do índice inflacionário relevante e a sua aplicação na fórmula de cálculo para a atualização do preço dos serviços de forma a mantê-los atualizados em relação aos demais preços da economia durante o período de fixação dos preços reais.

O índice de recomposição inflacionária pode ser formado por um ou por uma carteira de índices de preços. No Brasil, a adoção de um índice de preços é a prática mais comum no setor de infraestrutura, incluindo os setores de energia elétrica, gás canalizado e rodovias. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é comumente empregado como o índice de correção inflacionária desses contratos. No setor de saneamento, no entanto, há agências reguladoras infranacionais que utilizam uma fórmula paramétrica composta por diferentes índices de preços para os reajustes tarifários.

Em relação a fórmula de cálculo do reajuste, o modelo mais simples é a multiplicação do preço vigente no período anterior pela variação dos preços no período entre a aprovação do preço anterior e a data de reajuste atual, conforme fórmula abaixo:

$$P_1 = P_0 \times (1 + IRT)$$

Onde:

P_1 é o preço após o reajuste tarifário

P_0 é o preço no período tarifário anterior

IRT é o índice de reajuste tarifário, formado por um índice de preços ou uma fórmula paramétrica composta por uma carteira de índices de preços

No entanto, o formato da fórmula de aplicação de reajuste difere entre regulações e contratos, seja pelos componentes de custo que compõem a tarifa seja devido a incorporação de incentivos tarifários nos procedimentos de reajuste.

Em relação aos componentes de custo, o principal aspecto que afeta a fórmula de reajuste é a classificação de custos gerenciáveis e custos não gerenciáveis. Os custos gerenciáveis decorrem dos serviços prestados diretamente pelos prestadores de serviços, enquanto os não gerenciáveis normalmente se referem a custos que não podem ser controlados diretamente pelo prestador como tributos e impostos, exceto o imposto de renda. No caso do setor de distribuição de energia elétrica, por exemplo, os custos com geração e transmissão de energia são considerados não gerenciáveis, uma vez que são produtos ou serviços controlados por outras empresas que não a distribuidora. Também as obrigações setoriais são consideradas não gerenciáveis, pois seus montantes são definidos por legislação e a responsabilidade do pagamento é atribuída aos consumidores.

Os custos não gerenciáveis arcados pelo prestador de serviço são integralmente repassados aos usuários dos serviços, portanto o tratamento tarifário desses custos é diferente dos gerenciáveis, estes sim, objeto de recomposição inflacionária. Assim, é importante que a metodologia de reajuste tarifário

¹³⁸ No caso da regulação contratual, a captura dos ganhos de eficiência ocorre por meio da concorrência pelo direito de assinar o contrato de concessão. De toda forma, também é essencial a garantia dos preços em termos reais, com a previsão de correção inflacionária anual, para que os concorrentes possam especificar adequadamente os potenciais ganhos de eficiência no momento da apresentação de seu lance.

estabeleça com clareza a separação desses dois tipos de custos e especifique a forma de ajuste do seu valor no momento do reajuste tarifário. Verifica-se que a recomposição inflacionária é aplicada somente ao custo gerenciável, o que deve estar refletido na fórmula de cálculo do reajuste tarifário. Por outro lado, os custos não gerenciáveis devem ter método de atualização diferenciado que garanta o repasse da parcela não administrável para os usuários pagaram.

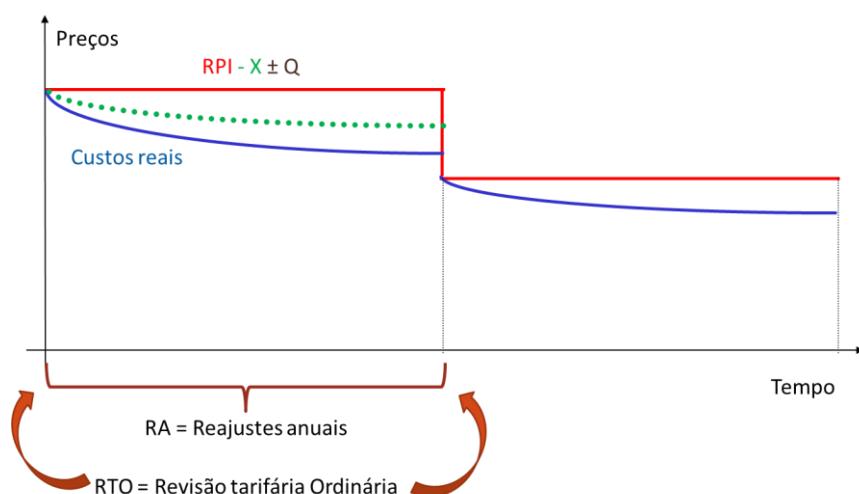
Uma variante do modelo de reajuste tarifário amplamente empregada na regulação por incentivos é o do tipo RPI-X (Retail Price Index - Efficiency Gain)¹³⁹ onde uma parte da produtividade é compartilhada com os consumidores por meio do fator de compartilhamento dos ganhos de produtividade, conhecido como fator X. Trata-se de um fator estimado a partir dos ganhos de produtividade esperados para o prestador do serviço no ciclo tarifário e que, normalmente, é aplicado anualmente nos reajustes tarifários ajustando a trajetória de preços do serviço a tais expectativas de mudança da relação entre custos e produção do prestador. O fator X é um mecanismo que contribui para o estímulo aos ganhos de eficiência e para a modicidade tarifária do serviço, respeitando o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

O fator X é uma taxa média na qual os preços ou receitas da empresa (ajustados pela inflação) podem mudar, considerando potenciais melhorias de eficiência. Ao incorporar o fator X, busca-se refletir a mudança da produtividade que ocorre durante o ciclo, compatível com uma pressão competitiva teórica. Ou seja, o fator X deve refletir a medida na qual a indústria regulada pode melhorar sua produtividade em relação ao restante da economia na qual opera para capturar os ganhos futuros de produtividade e repassá-los aos consumidores.

O fator X deve ser definido de forma que todas as empresas do setor possam obter uma taxa justa de retorno sobre seus ativos. Assim, caso consigam reduzir seus custos a uma taxa superior ao fator X, aumentam seu lucro durante o período tarifário. Este incentivo de apropriação de receitas implica um equilíbrio delicado quanto à fixação do fator X, pois se for muito alto as tarifas podem ser insuficientes para cobrir os custos do serviço e, pelo contrário, se for muito baixo, as tarifas seriam muito altas em relação aos custos, criando uma perda de bem-estar para os consumidores.

A Figura 8 reflete o funcionamento de um modelo de regulação por incentivo com adoção do fator de compartilhamento de produtividade.

Figura 8 – Mecanismo de compartilhamento da produtividade dos modelos do tipo RPI-X



Fonte: elaboração própria

¹³⁹ Índice de preços de varejo com os ganhos de eficiência do fator X.

A linha vermelha do gráfico representa o preço teto fixado em termos reais no início do ciclo tarifário. Na ausência do fator X, ele se mantém constante até a próxima revisão tarifária quando será recalculado a partir dos custos reais observados. A curva azul demonstra a evolução dos custos reais da prestação do serviço. Caso eles sejam inferiores ao preço-teto, como ilustrado na figura, a empresa obterá resultado econômico superior. Adicionalmente, é estabelecido o fator X, representado pela curva verde pontilhada, que estabelece uma redução do preço-teto ao longo do ciclo equivalente aos ganhos de produtividade esperados para o setor ao longo ciclo tarifário. Com isso, para que a empresa obtenha resultados econômicos superiores, seus custos reais deverão ser inferiores à curva de preços com fator X. Ou seja, o mecanismo de compartilhamento de ganhos de produtividade pressiona a empresa a aumentar sua eficiência ao longo do ciclo e antecipa parcialmente o repasse de parte desses ganhos para os usuários.

A fórmula de aplicação do Fator X em reajustes tarifários, normalmente, é a seguinte:

$$P_{t+1} = P_t \times (1 + RPI - X)$$

Onde:

P_{t+1} = preço no ano t+1

P_t = preço no ano t

RPI = índice de inflação

X = variação da produtividade

O modelo do tipo RPI-X é encontrado no Brasil na regulação tarifária do setor elétrico pela ANEEL, em contratos de concessão de rodovias, em algumas regulações do setor de distribuição de gás canalizado e já é bastante empregado por agências reguladoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No caso do setor de saneamento, observa-se a ampliação da aplicação desse modelo, uma vez que ele contribui para o atendimento ao disposto no inciso IV, do artigo 22, da Lei Federal nº 11.445/2007, segundo o qual a definição das tarifas deve prever mecanismos que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

Os esquemas de regulação contratual e discricionária por incentivos, como visto, fomentam o prestador de serviços a reduzir seus custos com vistas a ganhos econômicos superiores. Esses ganhos, porém, podem ser perseguidos em detrimento da qualidade do serviço prestado. De outro ponto de vista, o prestador poderia obter mais receitas a partir do incremento da qualidade, o que também resultaria em custos adicionais. A empresa buscará equalizar as receitas adicionais com o aumento de qualidade com os custos adicionais. O aumento da qualidade também gera benefícios sociais adicionais. Como a empresa possui uma limitação no preço, tendo em vista que ele foi fixado em uma revisão tarifária ou em um contrato, ela não pode capturar todo o excedente dos consumidores oriundo dos benefícios sociais, de forma que a empresa oferecerá um nível de qualidade inferior ao desejado.

Por isso, nesses modelos é importante haver regulação da qualidade com vistas a impedir esse processo. Essa regulação pode ocorrer por meio de mecanismos de controle ou por mecanismos de incentivo que penalizam padrões de qualidade inferiores e bonificam os superiores. Quando a prestação do serviço requer substanciais melhorias de qualidade simultaneamente aos ganhos de produtividade, os mecanismos de incentivos à melhoria da qualidade se tornam mais importantes.

Um dos principais mecanismos de incentivo à melhoria da qualidade usados na regulação dos serviços de infraestrutura é sua inclusão diretamente nos modelos de cálculo de preços. Ele consiste em estabelecer metas periódicas de qualidade dos serviços que são observadas nos processos de alteração das tarifas, sejam de revisões ou reajustes tarifários, de forma que os bônus e penalidades são aplicados diretamente sobre as tarifas. O conjunto de incentivos relacionados aos indicadores de

qualidade cujos resultados resultam em elevação ou redução das tarifas é chamado de fator de qualidade, que na regulação de abastecimento de água e esgotamento sanitário brasileira normalmente é designado como Fator Q.

Assim, a fórmula geral de reajuste com a aplicação do Fator Q é a seguinte:

$$P_{t+1} = P_t \times (1 + RPI - X - Q)$$

Onde:

P_{t+1} = preço no ano t+1

P_t = preço no ano t

RPI = índice de inflação

X = variação da produtividade

Q = variação da qualidade em relação às metas

Existem diferentes metodologias para estabelecer o Fator Q, mas elas normalmente envolvem a seleção dos aspectos mais relevantes da qualidade para o contexto específico da prestação dos serviços, a definição de indicadores que refletem a situação da prestação em relação a tais aspectos e o estabelecimento de metas para cada um desses indicadores. Há elevado grau de complexidade no processo para definição de indicadores e metas de qualidade, bem como para calibrar os bônus e penalidades relacionados ao atingimento das metas, de forma que o incentivo tarifário à qualidade assume formatos muito específicos ao contexto de cada regulador e de cada prestador de serviços. Os incentivos à qualidade são definidos no âmbito do contrato ou das revisões tarifárias, sendo aplicados nos reajustes e revisões tarifárias.

A inclusão de incentivos à qualidade nos procedimentos de reajuste tarifário é bem difundida tanto no Brasil como internacionalmente. No âmbito do Brasil destaca-se a regulação tarifária do setor elétrico pela ANEEL, que apresenta o Fator Xq, relacionado à qualidade dos serviços das distribuidoras de energia elétrica. O setor de saneamento brasileiro ainda tem grandes desafios tanto para alcançar a universalização como para obter níveis de qualidade mais satisfatórios para a população. Por isso, observa-se a ampliação, nos últimos anos, da aplicação do Fator Q no âmbito da regulação tarifária por incentivos e nos contratos de concessão. Esses incentivos visam tanto a melhoria da qualidade dos serviços como a aceleração da expansão dos serviços, uma vez que são considerados serviços essenciais que devem ser universalizados.

4.8.4. Processo de Construção da Norma de Referência

A Norma de Referência da ANA nº 10/2024, que dispõe sobre a metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifários para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foi aprovada por meio da Resolução ANA nº 228, de 12 de dezembro de 2024. A agência conduziu um processo de ampla participação social, apoiado em um Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório (RAIR) que estudou os impactos e possíveis alternativas regulatórias para lidar com o tema.

O processo de participação social para elaboração do normativo se iniciou com a abertura da Tomada de Subsídios nº 5/2023, em junho de 2023, que teve por objeto “colher contribuições da sociedade ao processo de elaboração de Norma de Referência sobre Reajuste Tarifário para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”. Na Tomada de Subsídios, a ANA apresentou a Nota Técnica Nº 3/2023/COTAR/SSB que continha a base legal para a proposta de edição da normas de referência, além de elementos preliminares para subsidiar o processo de construção da norma: i) conceituação da regulação tarifária; ii) conceituação do processo de reajuste tarifário; iii) definição

preliminar do problema regulatório; iv) identificação preliminar dos atores envolvidos no problema regulatório; v) identificação dos possíveis impactos e interfaces entre a norma de referência proposta e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); vi) identificação dos atores a serem consultados; vii) estratégia de elaboração da norma; viii) avaliação do papel da AIR; ix) sugestão da forma de consulta à sociedade. A Tomada de Subsídios ainda contou com 10 questões apresentadas pela agência para consulta aos interessados relacionadas a escolhas que deveriam ser tomadas quanto ao escopo da norma e metodologias a serem adotadas.

A Tomada de Subsídios foi analisada no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) da proposta de norma de referência do reajuste tarifário para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O item 14 do referido documento contém esta análise. Conforme consta na AIR, foram recebidas 213 contribuições de 24 participantes, entre ERIs, prestadores, órgãos do Poder Executivo Federal e da Administração Direta Municipal, além de associações representativas de prestadores públicos e privados e das ERIs.

O RAIR foi publicado em abril de 2024, no âmbito dos processos de Consulta e Audiência Pública da proposta da norma de referência. O RAIR continha a contextualização e o referencial teórico do processo de reajuste tarifário. Com base neles e nas contribuições da Tomada de Subsídios a equipe da ANA identificou o seguinte problema regulatório relativo ao tema em questão: possibilidade de comprometimento da sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços decorrente de fragilidades nos processos de reajuste tarifário.

Ademais, foi construída a árvore de problema com a identificação das causas e das consequências do problema regulatório identificado. Foram identificadas as seguintes causas: i) baixa maturidade regulatória; ii) baixa qualificação técnica da ERI; iii) complexidade no cálculo do reajuste; iv) falta de uniformidade nas metodologias; v) reajuste desalinhado com o contrato; vi) populismo tarifário; vi) baixa capacidade de pagamento das famílias e baixa cobertura de tarifa social. As consequências do problema identificadas foram: i) incertezas e insegurança jurídica; ii) redução dos investimentos; iii) baixa qualidade; iv) déficit de cobertura; v) aumento do custo de conformidade.

O RAIR ainda identificou os atores envolvidos no problema regulatório, apresentou a fundamentação legal para a norma de referência proposta, definiu os objetivos a serem alcançados e apresentou um benchmarking nacional e internacional da experiência com processos de reajustes tarifários. Em seguida passou-se a identificação das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório que consistiram em seis:

1. Manter a situação atual
2. Recomendar uma metodologia de reajuste tarifário
3. Definir uma fórmula paramétrica como metodologia de reajuste
4. Definir uma fórmula paramétrica com aplicação de indicador de desempenho como metodologia de reajuste tarifário;
5. Definir um índice único como metodologia de reajuste tarifário;
6. Definir um índice único com aplicação de indicador de desempenho como metodologia de reajuste tarifário AIR

Para cada uma das alternativas, foi realizada uma avaliação dos impactos que consistiu, primeiramente, na identificação qualitativa dos seus impactos potenciais segmentados pelos grupos de atores previamente identificados. Em seguida, realizou-se uma comparação das alternativas por meio de um Processo Analítico Hierárquico complementado com uma análise de sensibilidade. Por meio desse processo, a Alternativa 6 foi considerada a mais viável.



O RAIR ainda contemplou uma análise dos riscos da alternativa selecionada, juntamente com as possíveis ações para a mitigação. Além disso, é apresentada a estratégia para implantação da alternativa selecionada. O relatório se encerra com os resultados da Tomada de Subsídios.

O RAIR foi disponibilizado no site da ANA como material de suporte para as discussões da Consulta Pública nº 002/2024 e a Audiência Pública nº 003/2024 que ocorreram entre maio e junho de 2024. Esses processos de contribuição tiveram como objetivo colher contribuições dos agentes interessados para a minuta de resolução da Norma de Referência sobre reajustes tarifários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O Relatório de Análise das Contribuições (RAC) compilou 365 contribuições, das quais 120 foram acatadas, 46 parcialmente acatadas, 126 não acatadas e 73 classificadas como "não se aplica" ou "perda de objeto". Dois pontos principais de debate foram a aplicação do Fator X no modelo contratual e a escolha do IPCA. A ANA manteve a decisão de que o Fator X é aplicável apenas aos modelos de regulação discricionária, pois nos modelos contratuais, os ganhos de eficiência são capturados no momento da licitação. A escolha do IPCA foi reafirmada por ser um índice oficial, amplamente aceito, que promove uniformidade, previsibilidade e alinha o reajuste ao poder aquisitivo da população.

É importante notar que a proposta inicial incluía a aplicação de um Indicador Geral de Desempenho e Qualidade (IDQ) junto ao reajuste tarifário. Contudo, após a Consulta e Audiência Pública, a Seção II e todas as referências ao IDQ foram suprimidas da NR de reajustes, pois este tema será tratado em um normativo específico.

4.8.5. Avaliação da Norma de Referência nº 10/2024

A Norma de Referência nº 10/2024 da ANA foi estabelecida com vistas a harmonizar os critérios e procedimentos para realização dos reajustes tarifários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A norma busca atender à legislação existente, em especial a Lei Federal nº 11.445/2007 que define as diretrizes para o saneamento básico no Brasil, além da Lei Federal nº 9.984/2000, que dispõe sobre o papel da ANA, ambas com alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.026/2020. A NR visa, em última instância, minimizar as fragilidades dos processos de reajuste tarifário para contribuir com a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços.

O processo de formulação da Norma de Referência nº 10/2024 considerou as diretrizes legais e contou com a participação pública em consultas e audiências, buscando instituir parâmetros comuns a serem observados nos processos de reajustes tarifários. Entre as questões discutidas na AIR, destacam-se a metodologia para recomposição inflacionária dos preços e a seleção dos índices de preços preferenciais para adoção nos reajustes.

4.8.5.1. Aderência aos Princípios, Diretrizes e Objetivos Legais

Ao observar os princípios e diretrizes da Política Nacional estabelecidos nos artigos 2º e 48 da Lei Federal nº 11.445/2007, é possível afirmar que a NR nº 10/2024 dialoga com diversos deles, ainda que com diferentes níveis de profundidade. O princípio da eficiência e sustentabilidade econômica (art. 2º, VII) constitui o eixo central da norma, refletido no objetivo central do reajuste tarifário que é garantir a recomposição inflacionária da tarifa. Conforme o caput do Art. 4º da Norma de Referência: “O reajuste tarifário trata da recomposição inflacionária da tarifa, definida em contrato ou no processo de revisão tarifária periódica”.

O atendimento a esse princípio também pode ser observada no §3º do Art 5º e no Art. 6º que estabelecem a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro sempre que houver uma alteração ou o não cumprimento de algum dos critérios e procedimentos previstos na norma. Enquanto o §3º do Art. 5º estabelece que em caso de alteração da data-base do reajuste tarifário em comum acordo deve ser assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o



Art. 6º prevê o direito ao reequilíbrio em casos de descumprimento de regras pelo titular ou pela entidade reguladora.

Outro princípio da Política Nacional de Saneamento Básico refletido pela NR é o estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários (Art 2º, VIII). Tal princípio é materializado na norma a partir da previsão do compartilhamento de ganhos de produtividade dos prestadores de serviços com os usuários por meio da aplicação do fator X, conforme art. 8º da NR, embora sua aplicação se restrinja ao modelo de regulação discricionária.

Nota-se que a NR também foca no atendimento ao princípio da transparéncia das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (Art. 2º, IX), uma vez que o capítulo II, seção II do normativo trata das etapas do reajuste tarifário, enquanto a seção IV do mesmo capítulo trata da publicidade dos reajustes tarifários. Assim, são definidos procedimentos e prazos dos reajustes relacionado à entrega de documentação, a conferência de cálculos, a contestação dos resultados e as decisões. Além disso, define-se o conteúdo mínimo e prazo mínimo de antecedência para publicação dos resultados dos reajustes.

Deve-se destacar ainda que a NR de reajuste tarifário atende à diretriz da uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas (Art. 48, III), pois, conforme art. 2º, ela se aplica às ERIs, aos titulares, bem como à prestação dos serviços de água e esgoto, seja ela direta ou delegada por contratos ou instrumentos congêneres. Ademais, ela busca promover a segurança jurídica e a redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados (Art. 48, XIV), por meio da adoção de metodologia e procedimentos previsíveis e comuns para o reajuste tarifário de todos os prestadores de serviços do país, o que pode ser verificado principalmente nos artigos 7º e 8º, que definem as fórmulas de cálculo de reajuste tarifário e nos artigos 9º a 20 que definem os procedimentos e prazos a serem adotados pelas ERIs, incluindo a vedação a parcelamentos e garantia da manutenção de equilíbrio econômico-financeiro em caso de não cumprimento dos prazos e procedimentos.

No entanto, é notável a ausência de dispositivos que abordem o tratamento de incentivos a melhoria da qualidade e a expansão dos serviços nos procedimentos de reajuste. Como discutido, é amplamente empregado na regulação tarifária nacional e internacional, inclusive por diversas ERIs de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, os incentivos tarifários à qualidade que, na maioria dos casos, compõem a fórmula de cálculo do reajuste. Porém, a ANA optou por não disciplinar a adoção do Índice de Desempenho Geral a ser aplicado em reajustes tarifários na Norma de Referência, como chegou a ser proposto no âmbito do processo de construção da norma. Nesse sentido, a NR de regras de reajuste tarifário não apresenta aderência clara a alguns princípios e diretrizes da política federal de saneamento básico relacionadas a expansão e qualidade dos serviços, tais como:

- universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (Art. 2º, I)
- segurança, qualidade, regularidade e continuidade (Art. 2º, XI)
- redução e controle das perdas de água (Art. 2º, XIII e Art 48, XII)
- melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública (Art. 48, V)

Assim, a NR nº10/2024 materializa diversos princípios e diretrizes da política federal de saneamento básico em um instrumento regulatório essencial para a garantia da sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços e promoção da segurança jurídica e redução dos riscos do setor. Por outro lado, sua principal lacuna é em relação aos incentivos a expansão e qualidade dos serviços, uma vez que há mecanismos tarifários empregados nesse sentido que normalmente são aplicados no âmbito dos reajustes. A seguir se avaliará como a NR contempla os principais objetivos esperados de



uma norma de metas progressivas de universalização e quais as estratégias foram adotadas para alcançá-los.

4.8.5.2. Objetivos da Norma de Referência e Estratégias Adotadas

A Norma de Referência ANA nº 10/2024, que dispõe sobre a metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifário para os serviços públicos de abastecimento água e esgotamento sanitário busca uniformizar os critérios para os reajustes para assegurar a correção monetária das tarifas e a aplicação de incentivos para aumento da produtividade no âmbito desse mecanismo tarifário. Dessa forma, o normativo contribui, em última instância, em assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, aumentar a segurança jurídica e a atração de investimentos que promovam a universalização do acesso ao saneamento básico.

O primeiro objetivo almejado pela Norma de Referência é garantir a adequada recomposição inflacionária dos preços dos serviços, conforme dispõe o seu art. 4º. Para efetivar esse objetivo, a NR estabelece que a tarifa deverá ser reajustada a cada doze meses e em caso de atraso, o prestador terá direito a compensação pelo período sem a aplicação do reajuste (Art. 5º). Ainda quanto a esse objetivo, o art. 7º dispõe que o índice de correção monetária que deve ser adotado na regulação contratual é o Índice de Preços ao consumidor Amplo (IPCA), enquanto o art. 8º estabelece que no âmbito da regulação discricionária, a entidade reguladora deverá estabelecer uma fórmula paramétrica ou índice de preços para o reajuste.

No §2º, do art. 8º, a Norma de Referência dispõe que no âmbito da regulação discricionária a fórmula de cálculo do reajuste tarifário poderá ser distinta para os custos gerenciáveis e os custos não gerenciáveis. Trata-se de item relevante no âmbito dos mecanismos de atualização tarifária, pois normalmente os reguladores reconhecem que há componentes dos custos dos prestadores de serviços que estão fora da sua capacidade de controle e gestão, seja do ponto de vista das quantidades, como em relação aos valores pagos. Por isso, as boas práticas regulatórias recomendam que custos com essas naturezas sejam totalmente repassados para os usuários por meio das tarifas. Os demais custos são revistos a cada processo de revisão tarifária, mas ao longo do ciclo tarifário o preço do serviço se mantém constante em termos reais sem vinculá-los às variações dos custos gerenciáveis, justamente porque o prestador pode buscar ganhos de eficiência nesses componentes. Porém, a NR não explicita a diferença entre esses tipos de custos e não estabelece parâmetros para discriminá-los, ficando a cargo da regulação infranacional estudar e estabelecer os itens que integram os custos gerenciáveis e os não gerenciáveis.

O objetivo do compartilhamento dos ganhos de produtividade do prestador de serviços é materializado na norma a partir da previsão da aplicação do fator X nos reajustes tarifários dos modelos de regulação discricionária, conforme § 1º do art. 8º. Esse é um mecanismo tarifário da regulação por incentivos para promover a adoção de técnicas e tecnologias pelos prestadores de serviços que aumentem sua produtividade ao longo do ciclo tarifário. A cada reajuste tarifário é aplicado o fator X de forma que parte dos ganhos de produtividade esperados para o setor sejam refletidos em tarifas menores em termos reais, reduzindo os custos para os usuários.

Pela definição que a NR dá ao fator X (Art. 3º, IX), o mecanismo de compartilhamento da produtividade deve ser calculado nas revisões tarifárias e aplicado nos reajustes tarifários. Por isso, a norma da ANA não dispõe sobre as metodologias a serem adotadas para o cálculo da produtividade. Aspectos importantes para a aplicação do fator X como quais tipos de custos devem compor o cálculo da produtividade e se a unidade de análise é a produtividade do setor de abastecimento de água ou a produtividade individual da empresa devem ser abordados na Norma de Referência sobre revisão tarifária prevista na Agenda Regulatória da ANA.

Ressalta-se que a NR não prevê a aplicação do fator X nos reajustes tarifários do modelo de regulação contratual. Embora a regulação contratual conte com o compartilhamento de ganhos de eficiência com os usuários por meio dos processos de concorrência no âmbito das licitações dos contratos de concessão, os ganhos de produtividade relacionados a mudanças tecnológicas de longo prazo só poderiam ser compartilhados por meio de um mecanismo como o fator X. Assim, essa pode ser apontada como uma lacuna da norma de referência.

No entanto, a principal lacuna da NR nº 10/2024 é quanto aos incentivos à qualidade e expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Como discutido, o regime de preço teto com aplicação do fator X incorre no risco de incentivar o prestador de serviços a reduzir seus custos para aumentar sua rentabilidade em detrimento da qualidade e dos investimentos necessários para a universalização. Por isso, esse tipo de modelo tarifário normalmente incorpora a aplicação de incentivos tarifários específicos para a melhoria da qualidade e a expansão dos serviços.

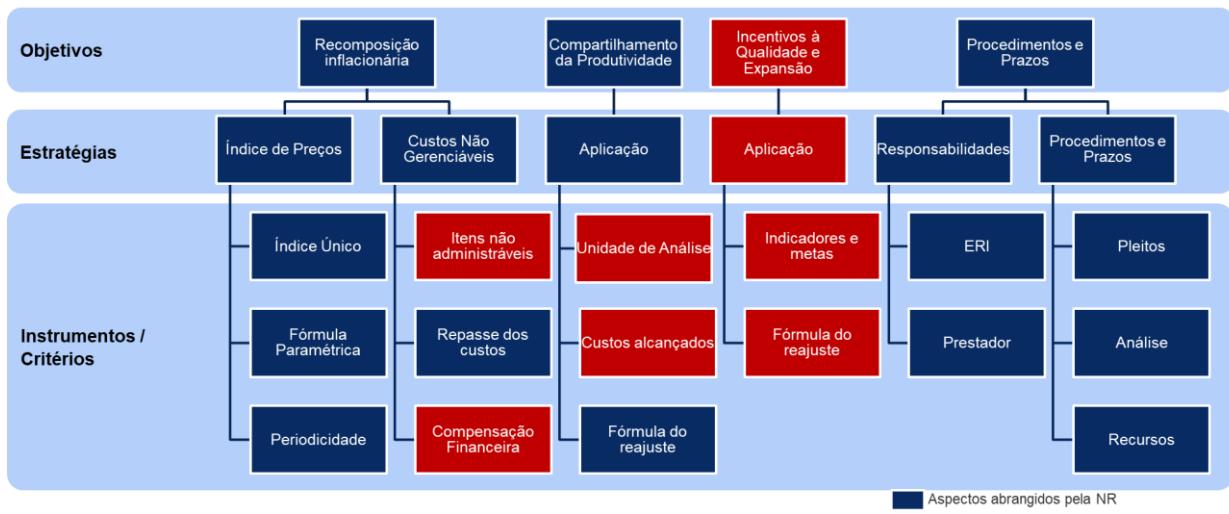
Na fase de consulta e audiência públicas, a ANA apresentou uma minuta de norma de referência que incorporava o Indicador Geral de Desempenho e Qualidade (IDQ) na fórmula de reajuste tarifário. O IDQ era concebido como um componente para avaliar o desempenho, o cumprimento de metas de expansão dos serviços, a redução de perdas na distribuição de água tratada e a qualidade na prestação dos serviços. Ele poderia ter um impacto positivo ou negativo na receita tarifária do prestador de serviços. No entanto, após receber diversas contribuições em relação a minuta de resolução, a decisão da ANA foi por retirar os incentivos à qualidade, redução e controle de perdas e expansão dos serviços e decidir que o tema deveria ser tratado em outro instrumento regulatório da agência.

Dessa forma, a Norma de Referência da ANA deixou em aberto a adoção ou não desse importante instrumento para o alcance dos objetivos dos reajustes tarifários, que ainda carece de maior uniformização no país. Destaca-se que diversas ERIs já aplicam incentivos à qualidade, redução e controle de perdas e expansão dos serviços no âmbito dos reajustes tarifários. Porém a metodologia de aplicação, os indicadores selecionados e os critérios para escolhas de metas ainda variam significativamente. Portanto, é um aspecto que merece a atenção e uniformização pela ANA e deveria ser previsto na sua agenda regulatória.

Finalmente, destaca-se que a NR nº 10/2024 é bastante específica e detalhista quanto aos procedimentos e prazos, bem como na atribuição das responsabilidades relacionadas ao processo de reajuste tarifário, requerendo que o contrato ou a ERI estabeleçam as regras e prazos do processo que disponham no mínimo: i) a apresentação dos cálculos; ii) a contestação dos cálculos; iii) decisão em definitivo. A NR estabelece as regras básicas e os prazos máximos relacionados a essas etapas, diferenciando o processo quando ele deve ser iniciado pelo prestador de serviço e quanto ele deve ser iniciado pela ERI. Além disso, a Norma de Referência determina que os reajustes devem ser tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias à sua aplicação e amplamente divulgados pelo prestador de serviços, que deverá divulgar a tabela da estrutura tarifária em vigor, o valor das tarifas praticadas, a evolução das tarifas dos últimos cinco anos e os documentos e normativos que fundamentam os reajustes em seu sítio eletrônico (arts. 21 e 22).

A Figura 9 apresenta esquematicamente os objetivos e as estratégias esperadas de uma norma de metodologia e procedimentos de reajuste tarifário, bem como alguns critérios ou instrumentos que podem compor as estratégias. Ela indica aqueles itens que estão ou não contemplados na NR nº 10/2024, permitindo uma avaliação global da norma da ANA.

Figura 9 – Objetivos, estratégias, critérios e instrumentos da regulação sobre reajuste tarifário e adoção pela Norma de Referência ANA nº 10/2024



Fonte: elaboração própria

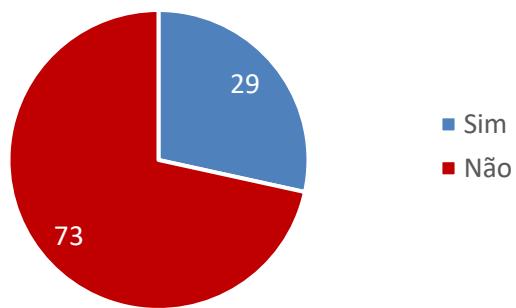
4.8.6. Adesão à Norma de Referência nº 10/2024 pelas ERI

Como descrito na Seção 4.1. Metodologia de Análise, a avaliação da situação de adesão das ERI s à Norma de Referência nº 10/2024 foi realizada por meio da aplicação de um checklist sobre os normativos das ERI s que tratam do tema, identificados na Fase 1 do projeto. O checklist é encontrado no Anexo VII desse relatório.

O levantamento de normativos das ERI s da primeira etapa do projeto identificou 254 normativos de 51 ERI s que tratavam sobre modelo de regulação tarifária. No entanto, a aplicação do checklist foi expandida para todos os normativos que incluíssem algum aspecto dos reajustes tarifários regulados pelas ERI s, uma vez que normas sobre modelo de regulação tarifária, revisões e reajustes tarifários, entre outras podem dispor também sobre o reajuste. Assim, foram analisados 265 normativos com o uso do checklist preparado para a Norma de Referência nº 10.

Como se vê no Gráfico 13, foram identificadas 29 ERI s com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios de adesão a Norma de Referência da ANA sobre metodologia e procedimentos de reajuste tarifário. Dos 265 normativos analisados, 87 continham dispositivos que atendiam a pelo menos um dos critérios estabelecidos pela NR nº 10. Destaca-se que o conteúdo de uma grande quantidade de normas do tipo reajuste tarifário se resumia a aprovar a alteração das tarifas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas não abordavam qualquer aspecto metodológico ou procedural dos reajustes. Ou seja, no cenário regulatório brasileiro muitas ERI s são responsáveis por homologar e publicar os reajustes tarifários, mas um número bem menor dispõe em seus normativos sobre os critérios para definição dos novos valores.

Gráfico 13 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infracionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 6



Fonte: elaboração própria

A Tabela 7 apresenta as 10 ERIs que atendem à maior quantidade dentre os 37 critérios da NR nº 10/2024. Nota-se que 6 delas são agências intermunicipais (AGESAN, ARIS-CE, ARES-PCJ, AGIR-SC, ARESAN e ARIS-MG), havendo ainda 3 agências municipais (ARSETE, ARESBAN e ARESPCAB) e 1 estadual (AGERO). A AGESARN-RS e a ARSETE se destacam como as duas que atendem a maior quantidade de critérios, 15, que, ainda assim, representa apenas 41% do total. Ou seja, nenhuma ERI atende sequer a 50% dos critérios da NR, o que revela a grande lacuna dos normativos da regulação infracional em relação ao padrão estabelecido pela ANA para a metodologia e procedimentos de reajuste tarifário.

Tabela 7 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 10/2024 e número de critérios atendidos, total e por tema da Norma de Referência

ERI	UF	Adesão a NR (37)	Fórmula de cálculo (5)	Custo não gerenciável (4)	Equilíbrio econômico-financeiro (7)	Iniciativa do reajuste (3)	Contestação (5)	Decisão (5)	Requisitos (1)	Atividades Interdependentes (1)	Transparéncia (6)
AGESAN	RS	15	3	0	0	3	2	2	1	0	4
ARSETE	PI	15	3	0	3	2	1	2	0	0	4
ARIS	CE	14	2	1	3	2	1	1	1	0	3
ARES-PCJ	SP	12	2	1	0	1	3	1	1	0	3
AGIR	SC	11	3	1	0	1	0	1	1	0	4
ARESBAN	RN	11	3	1	0	2	2	2	1	0	0
AGERO	RO	10	0	0	0	0	3	2	1	0	4
ARESAN	MG	9	1	0	0	1	3	0	1	0	3
ARESPCAB	SP	9	2	0	0	0	3	2	0	0	2
ARIS	MG	8	3	0	0	0	0	1	1	0	3

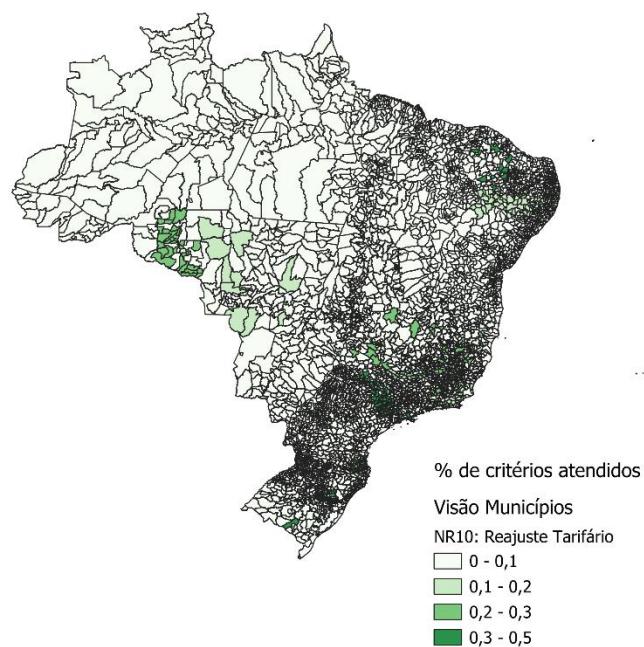
Fonte: elaboração própria

Esses números devem ser avaliados com cautela, uma vez que a análise se restringiu ao texto dos normativos. Muitas agências reguladoras infracionais publicam documentos técnicos que fundamentam os cálculos para obtenção dos percentuais que as tarifas devem ser reajustadas e, mesmo, relatam os procedimentos adotados para a realização do processo. No entanto, como o escopo desse trabalho se limitou a observar os normativos das ERIs, o que se constata é a grande lacuna de normativos que delimitam as metodologias e procedimentos. Embora as ERIs possam comprovar a adesão à Norma de Referência nº 10/2024 por meio da indicação dos documentos e atos que subsidiam os reajustes, a existência de normativos específicos resultaria em maior transparência e previsibilidade sobre esse processo.

Observa-se que, nas normas das 10 ERIs mais aderentes a Norma de Referência nº 10/2024, há poucos dispositivos sobre as garantias de equilíbrio econômico-financeiro aos prestadores, tais como a previsão de compensação ao prestador em caso de atrasos nos reajustes. Poucas, entre essas 10, abordam a separação entre custos gerenciáveis e não gerenciáveis. O mesmo ocorre para a uniformização dos prazos para reajustes de atividades interdependentes, o que pode refletir o número pequeno de serviços que se enquadram nesses casos. Os temas mais encontrados nas normas sobre reajustes dessas 10 ERIs são a fórmula de cálculo, os procedimentos de contestação e decisão e os mecanismos de transparência dos processos. No entanto, mesmo em relação a esses temas mais presentes, as normas não atendem a todos os critérios estabelecidos pela NR nº10/2024.

O Mapa 16 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência da ANA sobre metodologia e procedimentos de reajuste tarifário entre os municípios brasileiros. Observa-se que a grande maioria dos municípios não atende a sequer um critério da NR ou atende a no máximo 10% deles. Os municípios regulados por ERIs com melhor resultados, ou seja, entre 30 e 50% dos critérios atendidos, se localizam no Ceará, Rondônia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Além desses estados, Pernambuco, Mato Grosso, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina são estados com uma quantidade mais significativa de municípios, além dos municípios de Belém e Natal, cujas ERIs atendem entre 10 e 30% dos critérios da NR.

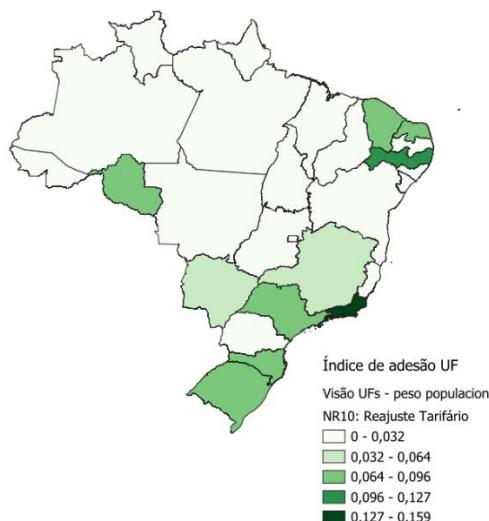
Mapa 16 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10/2024 por município



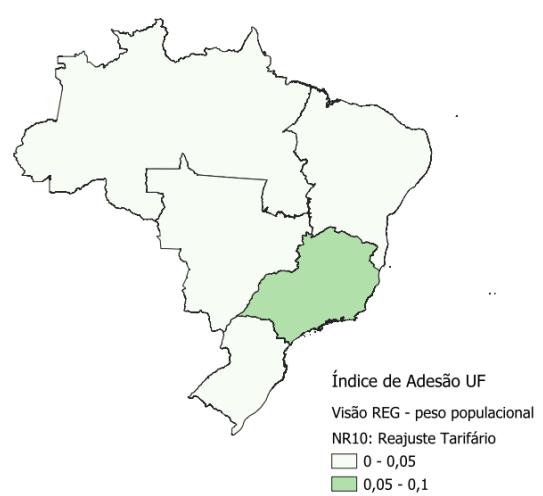
Fonte: elaboração própria

O Mapa 17 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência nº 10 nas unidades federativas, enquanto o Mapa 18 apresenta nas regiões brasileiras. Esses mapas consideram tanto o grau de adesão dos normativos das agências reguladoras quanto a proporção da população da UF ou da região abrangida por tais normas.

Mapa 17 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por UF



Fonte: elaboração própria

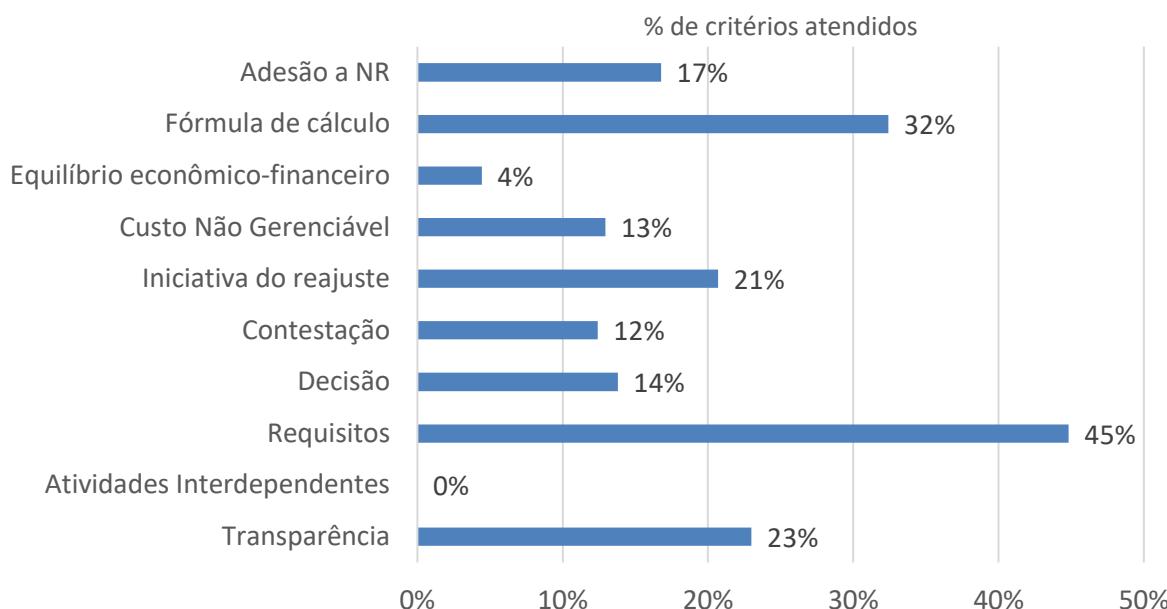


Fonte: elaboração própria

O índice de adesão considerando o peso populacional dos municípios atendidos pelas ERIs é inferior a 16,0% em todas as unidades federativas do país. O Rio de Janeiro é o estado com melhor resultado com índice acima de 12%, seguido de Pernambuco com índice entre 9 e 12%. Quando analisados em termos regionais, o Sudeste é a única região com índice superior a 5%. Portanto, fica evidente que apesar de ser uma das atividades regulatórias mais regularmente desempenhadas pelas ERIs, há uma grande lacuna quanto a normatização de metodologias e procedimentos de reajuste tarifário, o que afeta a transparência e previsibilidade dos processos, gerando inseguranças quanto manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços.

O Gráfico 8 revela que a média de critérios da Norma de Referência nº 10 atendidos pelos normativos das ERIs é baixo, de apenas 17%. Não foram identificados dispositivos que tratam da uniformização dos reajustes das atividades interdependentes como disposto pela NR. Os dispositivos que tratam sobre a garantias à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro por meio dos reajustes tarifários vêm em seguida como os menos disciplinados no âmbito das ERIs, com apenas 4% de critérios atendidos em média. O tema mais normatizado são os requisitos de documentação necessários para a realização dos reajustes tarifários, regulamentados, em média, por 45% das normas que disciplinam os reajustes tarifário. A fórmula de cálculo adotada para os reajustes é o segundo tema mais tratado nesses normativos, embora atinja somente 32%.

Gráfico 14 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre metodologia e procedimentos de reajuste tarifário, total e por tema da Norma de Referência



Fonte: elaboração própria

O reajuste tarifário é um dos procedimentos mais amplamente realizados pelas ERIs, o que se reflete no grande número de normativos desse tipo identificados na Fase 1 desse projeto. Não obstante, a análise da adesão das ERIs à Norma de Referência nº 10/2024 revelou que a maioria das agências infracionais não possui normativo que discipline a metodologia e os procedimentos dos reajustes tarifários. Embora muitas agências infracionais publiquem os cálculos e fundamentações dos reajustes aplicados, o resultado dessa pesquisa demonstra que as metodologias e procedimentos não são fortemente institucionalizados pela regulação, o que representa baixa previsibilidade e riscos para o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços. Por isso, a Norma de Referência nº 10/2024 deve contribuir significativamente para a melhoria do ambiente regulatório do setor.

O cenário sobre esse tema é ainda mais complexo e desafiador, considerando as particularidades dos reajustes em regulações discricionárias que variam entre prestação direta ou delegação dos serviços por meio de contratos de programa, além da necessidade de adaptação à regulação contratual nos locais em que os serviços são delegados por meio de contratos de concessão.

Além disso, estratégias de compartilhamento da produtividade e incentivos para a qualidade e expansão dos serviços, tratados superficialmente ou retirados da Norma de Referência, são fundamentais para o alcance dos objetivos do marco legal e exigirão esforço adicional dos reguladores.

Grande parte das ERIs está habituada a realizar reajustes tarifários, mas ainda assim terão que passar pelo processo de readequação de suas metodologias e procedimentos para se ajustar à Norma de Referência. Isso significa que outros temas econômico-financeiros mais complexos e menos familiares para os reguladores, como revisão tarifária, indenização de ativos e contabilidade regulatória exigirão um esforço bem maior para adequação aos preceitos que a ANA ainda deverá propor.



4.9. Norma de Referência nº 11/2024 - Condições Gerais

4.9.1. Introdução

As condições gerais de prestação de serviços são atos normativos emitidos por entidades reguladoras que definem a forma de prestação e utilização dos serviços de água e esgoto, disciplinando a relação entre prestadores e usuários. Seu objetivo é dispor sobre os elementos fundamentais a serem observados pelos prestadores para sua operação e comercialização dos serviços, garantindo padrões mínimos a serem atendidos. Assim, ele define conceitos essenciais sobre a prestação dos serviços, estabelece procedimentos técnicos, requisitos operacionais, padrões de atendimento e relação comercial com os usuários dos serviços, os deveres e direitos do prestador e dos usuários, entre outros aspectos.

Em serviços que se caracterizam como monopólio natural, como o caso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ausência de concorrência permite à empresa estabelecer os padrões e qualidade dos serviços ofertados que maximize seu retorno, o qual pode não atender às necessidades dos usuários e gerar perda de bem-estar social. Portanto, normativos de condições gerais são importantes para definir os padrões mínimos de prestação dos serviços e relacionamento com usuários de forma a evitar abusos do prestador e definir um padrão para a execução das atividades monopolísticas.

As condições gerais dos serviços, dessa forma, funcionam como uma orientação aos prestadores sobre a forma de realização de suas atividades principais. Pelo lado dos usuários, elas oferecem clareza quanto aos seus direitos e deveres e o que devem esperar sobre o serviço prestado. Para o regulador, as normas de condições gerais são um parâmetro fundamental para a fiscalização dos serviços.

Na Etapa 1 desse projeto, foram levantadas e classificados diversos normativos das ERIs, identificando-se 236 normativos que abordam o tema de condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário editados por 54 ERIs.

4.9.2. Base Legal

A edição de normas sobre condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se assenta nos dispositivos da Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020. Ao tratar da função da regulação, a referida lei previu, entre os objetivos da regulação dispostos no artigo 22, o estabelecimento dos padrões para a adequada prestação dos serviços, observadas as normas de referência da ANA.

"Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;

(...)"

Ainda sobre a regulação, a Lei Federal nº 11.445/2007 dispõe sobre os aspectos que devem ser normatizados pela ERI, entre os quais estão vários itens que normalmente integram os normativos de condições gerais, como requisitos operacionais, medição, faturamento e cobrança dos serviços. Conforme artigo 23 da Lei:

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

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



II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

(...)

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

(...)

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;"

Ademais, a Lei também estabelece no artigo 43 que os requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas a serem atendidos na prestação dos serviços deverão ser dispostos nas normas regulamentares e contratuais. Já o artigo 43-A dispõe sobre obrigações operacionais dos prestadores como correção de falhas das redes hidráulicas e fiscalização da rede nos termos da regulamentação.

Deve-se destacar também alguns dispositivos da Lei Federal nº 11.445/2007 que se referem ao relacionamento com os usuários e a operação dos serviços, tópicos normalmente regulamentados no âmbito das normas sobre condições gerais das ERIs.

Em relação as situações de interrupção dos serviços, a Lei estabelece as hipóteses em que esses eventos poderão ocorrer e suas condições, conforme Art. 40.

"Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de

tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.”

A Lei Federal nº 11.445/2007 ainda dispõe sobre aspectos das conexões das redes públicas às edificações permanentes, tais como obrigatoriedade de conexão, sujeição ao pagamento de taxa e tarifas, fontes alternativas, entre outros. Esses também são itens normalmente regulamentados pelas ERIs no âmbito das normas de condições gerais. De acordo com o artigo 45 da Lei Federal:

“Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

§ 3º A instalação hidráulica predial prevista no § 2º deste artigo constitui a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário.

§ 4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no caput deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

§ 5º O pagamento de taxa ou de tarifa, na forma prevista no caput deste artigo, não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos do regulamento.

§ 6º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverão estabelecer prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, onde disponível, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário.

§ 7º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental, até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no § 6º deste artigo a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário.

§ 8º O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§ 9º Para fins de concessão da gratuidade prevista no § 8º deste artigo, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.



§ 10. A conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado observará o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§ 11. As edificações para uso não residencial ou condomínios regidos pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, poderão utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

§ 12. Para a satisfação das condições descritas no § 11 deste artigo, os usuários deverão instalar medidor para contabilizar o seu consumo e deverão arcar apenas com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado. “

Quanto ao papel da ANA na normatização das condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Lei Federal nº 9.984/2000 que cria a agência, após as modificações da Lei Federal nº 14.026/2020, incorporou competências relacionadas aos serviços de saneamento básico. Particularmente, estabeleceu-se sua responsabilidade para a uniformização da regulação por meio da instituição de normas de referência. A uniformização da regulação por meio das normas de referência deve promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários e versar sobre os padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas. Conforme art. 4º-A da Lei Federal nº 9.984/2000:

“Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

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

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

(...)

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;

(...)”

Portanto, conforme exposto, a revisão do Marco Legal do Saneamento deu atribuições à ANA para emitir normas de referência do setor de saneamento básico, de forma a promover a prestação dos serviços atendendo a princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da cortesia, entre outros. Portanto, a norma de referência sobre condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário visa atender as determinações legais e tem como objetivo dar a conformação da prestação dos serviços.

4.9.3. Boas Práticas Regulatórias

As condições gerais de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são atos normativos, emitidos por entidades reguladoras, que devem estabelecer a forma de prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário entre



prestadores de serviços e usuários, além de disciplinar o seu relacionamento, em consonância com o estabelecido nos contratos assinados entre titular e prestador, onde houver.

O objetivo geral deste tipo de normativo é fornecer uma definição objetiva de serviço de saneamento de qualidade, com padrões mínimos que atendam às necessidades da população e definam direitos e deveres.

A primeira norma nacional que tratou das condições gerais de serviço foi a Portaria nº 443 de 03 outubro de 1978 editada pelo Ministério da Saúde, que aprovou normas sobre a proteção sanitária dos mananciais, dos serviços de abastecimento público e o controle de qualidade da água.

A Portaria nº 1.469, de 29 de dezembro de 2000 do Ministério da Saúde estabeleceu procedimentos e responsabilidades para o controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano, bem como o padrão de potabilidade. Ela substituiu os normativos anteriores e foi um marco importante na legislação brasileira sobre água potável. Esta iniciativa, bem como as que a atualizaram é voltada para o controle de qualidade da água, mas inovou ao dar ênfase aos procedimentos operacionais, sem os quais não se atinge os padrões de segurança sanitários estabelecidos.

Apesar do arcabouço normativo citado, atualmente, não há em nível nacional uma definição objetiva do que seria um serviço de saneamento de qualidade, com padrões mínimos que atendam às necessidades da população, e quais os direitos e deveres dos atores envolvidos. As ERI's emitiram os regulamentos que disciplinam as condições gerais de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, estabelecendo como os serviços deveriam ser prestados, além dos direitos e deveres de usuários e prestadores de serviços. Tais regulamentos são elaborados baseados nas expectativas e experiências de cada ERI, bem como a partir da interlocução com as experiências dos prestadores e os regulamentos dos serviços existentes antes da Lei Federal nº 11.445/2007. As normas de condições gerais, normalmente, estão entre os primeiros regulamentos elaborados pelas entidades reguladoras infracionais.

Considerando a falta de padronização e a consequente grande variabilidade de regras regulatórias, não há clareza de quais seriam os itens mínimos a constar em um normativo de condições gerais de prestação de serviço no contexto brasileiro. Isso se torna um problema para os prestadores que devem se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço, gerando custos de transação relevantes. Além disso, a falta de padronização dificulta aos usuários o conhecimento sobre os padrões dos serviços a que têm direito e sobre seus deveres quanto ao serviço prestado, restringindo seu poder de cobrança por serviços de qualidade e o seu acesso aos direitos relacionados aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A necessidade de regulação das condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário já foi verificada há alguns anos. No ano de 2008, a Associação Brasileira de Agências de Regulação ("ABAR"), em conjunto com a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará ("ARCE"), lançou a publicação Regulação: Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto, com o objetivo de servir de referência para que as ERI elaborassem seus próprios normativos, já incorporando as particularidades locais, além de propor soluções para impasses que existiam à época (um ano após a promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007).

Nessa publicação foram sugeridas algumas normas de referência para o setor, entre elas a regulamentação das condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O objetivo específico dessa norma proposta era de definir e disciplinar os critérios a serem aplicados aos serviços prestados pelas companhias de saneamento, com vistas a padronizar tais critérios, tornando mais "justa" a relação entre o usuário, o titular e o prestador de serviços.

Conforme a pesquisa Saneamento Básico: Regulação 2021 publicada pela ABAR, em 2020 existiam 160 normas vigentes que tratavam das condições da prestação dos serviços, sendo 61 de ERIs estaduais, 68 de ERIs intermunicipais, e 31 de ERIs municipais.

Já o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) produzido pela ANA no âmbito da discussão para a Norma de Referência que trata das condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foram identificados 47 regulamentos que abordam o tema, a partir da pesquisa em 89 sítios eletrônicos de ERIs ou prestadores de serviços. Verificou-se que 78% das ERI estaduais possuem disposições sobre o tema, enquanto para as de abrangência intermunicipal, o percentual foi de 50%, e para as ERI municipais, 39%.

Considerando a quantidade e diversidade de normativos sobre condições gerais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento existentes do Brasil, é possível afirmar que essas normas podem ter seu conteúdo dividido nos seguintes objetivos: conceitos e definições, padrões de relacionamento entre prestador e usuário (aspectos comerciais), padrões de operação e manutenção dos sistemas (aspectos operacionais) e direitos e deveres. As estratégias para o atendimento desses objetivos muitas vezes se confundem. Por exemplo, a regulamentação da instalação das unidades usuárias refere-se à relação entre usuário e prestador, pois estabelece as condições mínimas que o usuário deve atender para se conectar às redes públicas de água e esgoto, o que remete diretamente a deveres do usuário no âmbito da prestação dos serviços. Mas também se refere a padrões operacionais, pois dispõe sobre os requisitos técnicos das instalações internas. Não obstante, a análise buscou definir qual estratégia possui mais relevância para o atingimento de cada objetivo da norma, a fim de obter uma estrutura mais simples e clara para avaliar a articulação entre objetivos e estratégias.

Por se tratar de uma norma fundamental para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que frequentemente figura como a primeira ou uma das primeiras regulamentações editadas pelas ERIs, o normativo sobre condições gerais tem o importante papel de estabelecer os principais conceitos e definições que nortearão a regulação. Assim, normalmente se observa uma extensa lista de termos e suas definições que abrangem tanto aspectos comerciais como “unidade usuária” e “fatura”, quanto aspectos técnicos como “caixa de ligação” e “hidrômetro”. Embora a lista não seja exaustiva, é importante que ela inclua os termos centrais que fundamentam as regras de prestação dos serviços e permitam clareza no texto sobre as condições gerais. Portanto, são requisitos para atender a esse objetivo a padronização e a precisão de conceitos para permitir a compreensão inequívoca dos termos.

O estabelecimento de padrões para o relacionamento entre prestador e usuário exige a adoção de estratégias ou conjuntos de regras específicos e abrangentes para lidar com a diversidade de serviços e operações que caracterizam a interação entre essas partes. Tais normas devem disciplinar os procedimentos de natureza individualizada, ou seja, que envolvem o prestador e uma unidade usuária, bem como os procedimentos entre o prestador e o representante de um conjunto de unidades usuárias. As estratégias para atingir esse objetivo normalmente envolvem, mas não se limitam a:

- Padronização do contrato de prestação dos serviços;
- Regras para a ligação das edificações à rede pública;
- Regras para loteamentos e edificações;
- Regras para instalações das unidades usuárias
- Regras para categorização e classificação dos usuários;
- Regras para a medição e determinação do consumo e faturamento;
- Regras para a fatura e o pagamento;



- Regras para a interrupção dos serviços;
- Regras para a prestação de outros serviços;
- Regras para atendimento aos usuários;

As normas de condição geral regulamentam o contrato de adesão que deve ser encaminhado ao usuário, sendo esse contrato um instrumento padronizado, cujas cláusulas não podem ser unilateralmente alteradas. A celebração de contrato não padronizado é realizada com grandes consumidores, entes públicos, obras com participação financeira do usuário ou despejos que exijam tratamento prévio, devendo conter elementos específicos como ponto de entrega/coleta, volume previsto e critérios de rescisão. De qualquer forma, é vedada a inclusão de cláusulas que comprometam a regulação, fiscalização ou transparência contratual.

Quanto à ligação das edificações, as normas regulamentam a obrigatoriedade da interligação por toda construção permanente em área urbana com acesso a redes públicas. Também dispõem sobre os requisitos para o pedido de ligação e as obrigações assumidas pelo usuário como o pagamento, o cumprimento de normas técnicas, a instalação de medidores em locais de fácil acesso e a prestação de informações. Outros tópicos relacionados à ligação se referem aos grandes consumidores, os prazos de ligação, as ligações temporárias as permanentes.

Quanto aos loteamentos e edificações, a regulamentação abrange a obrigação do prestador para atendê-los, normalmente limitada à viabilidade técnica. Trata da responsabilidade das obras internas, a classificação das redes como sistema público e sobre a responsabilidade da operação das redes internas. Aborda particularidades quanto a ligação, medição e pagamento dos serviços pelos condomínios. Após aprovação, as redes internas passam a integrar o sistema público. Instalações fora dos logradouros devem ser cedidas gratuitamente.

Em relação às instalações internas das unidades usuárias, as normas de condições gerais disciplinam as normas técnicas a serem seguidas e as responsabilidades do usuário. As normas técnicas também abrangem proibições e casos específicos como, por exemplo, a interligação com fontes alternativas de água, o despejo de águas pluviais na rede de esgoto, despejos não domésticos. Adicionalmente pode tratar de exigências adicionais, bem como sobre a responsabilidade do usuário quanto a limpeza e desinfecção periódica do reservatório.

A categorização e classificação das unidades usuárias diz respeito a sua separação e tratamento de acordo com a atividade exercida. As normas de condições gerais disciplinam as categorias a serem utilizadas pelo prestador, tais como, residencial, comercial e industrial, além das informações que devem ser prestadas pelos usuários para a definição de sua categoria. Normalmente, esse tópico também aborda a aplicação da tarifa social.

A medição, determinação do consumo e faturamento dizem respeito à forma de apuração dos volumes consumidos tanto de abastecimento de água, normalmente pela leitura do hidrômetro, quanto de esgotamento sanitário, normalmente um percentual do consumo de água. Além disso, discriminam a forma que o consumo apurado se reverte na fatura pelos serviços. Também trata de casos de impedimentos à leitura e utilização de consumos médios. Adicionalmente, aborda a responsabilidade do usuário pela guarda do hidrômetro e conservação do hidrômetro, bem como sobre a possibilidade de vazamentos ocultos.

Os dispositivos sobre fatura e pagamento, disciplinam a regularidade da emissão da fatura, sobre as datas de vencimento e as informações detalhadas como consumo, valores, tributos e contatos da ouvidoria que devem constar nelas. Também dispõem sobre faturas com erros e forma de ajustá-los e devolver os valores, bem como sobre tratamento e encargos de débitos vencidos. Pode ainda tratar da inclusão de campanhas informativas apresentadas nas faturas. Outro tópico que pode estar contemplado nesse conjunto de regras ou apartado em capítulo do próprio é a responsabilidade dos



usuários em relação aos cuidados com o hidrômetro e a disponibilização do acesso para leitura ou inspeções.

As normas sobre condições gerais ainda devem disciplinar as possibilidades de interrupção dos serviços em casos como inadimplemento, fraude, riscos técnicos, impedimento de acesso, manutenção ou emergência, observando os dispositivos do artigo 40 da Lei Federal nº 11.445/2007. Quanto a esse tema, as normas incluem os requisitos a serem cumpridos pelo prestador para executar a interrupção, tais como aviso prévio aos usuários e comunicação à agência reguladora. Também é disciplinado o desligamento por solicitação do usuário ou por determinação do prestador, nas condições previstas. As condições e requisitos para religação e restabelecimento também são disciplinados nesses normativos, disciplinando condições, prazos e cobranças para sua realização.

Os outros serviços ofertados pelo prestador também são um tema regulamentado pelas normas de condições gerais, que disciplinam os tipos de outros serviços que devem ser ofertados pelo prestador, normalmente aqueles que tem relação direta com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa regulamentação ainda contempla regras quanto a forma de cobrança e os prazos para execução dos outros serviços.

Um último conjunto de regras que atendem ao objetivo de disciplinar a relação entre usuários e prestador diz respeito às condições mínimas de atendimento aos usuários. Isso inclui requisitos quanto a estrutura de atendimento adequada, os canais de atendimento e o período e frequência de sua disponibilidade. Pode contemplar ainda o registro de informações quanto a solicitações dos usuários e atendimentos que permitam a verificação do cumprimento das obrigações do prestador pelo regulador. As normas também podem contemplar regras sobre as informações que devem ser disponibilizadas aos usuários pelo prestador.

O estabelecimento de padrões para a operação e manutenção dos serviços é fundamental para que garantir a qualidade mínima dos serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário para o conjunto dos usuários. Portanto, eles se caracterizam por procedimentos que o prestador deve realizar, independentemente da existência da demanda de um usuário específico, pois contribuem com todo o sistema de abastecimento de água ou esgotamento sanitário, por tanto afetam a qualidade do serviço para a coletividade. Os principais aspectos operacionais disciplinados por normativos de condições gerais são:

- Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas
- Medidas de segurança
- Soluções alternativas
- Recomposição de pavimentos
- Hidrantes

Uma norma de condições gerais deve incorporar disposições claras quanto aos requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas, estabelecendo que é de responsabilidade do prestador planejar, executar, operar e manter todas as etapas do serviço, observando normas técnicas aplicáveis, especialmente as da ABNT. A prestação deve ser contínua e contribuir para a saúde pública e a preservação ambiental. O prestador deve monitorar os serviços, assegurar a potabilidade da água até o ponto de medição e empregar pessoal técnica e legalmente habilitado. Também deve ser prevista a responsabilidade pelo tratamento e destinação ambientalmente adequada dos subprodutos gerados, observando-se os requisitos para segurança do trabalho, controle de perdas, higiene das instalações e limpeza periódica dos reservatórios, no mínimo semestralmente.

A norma deve incluir recomendações detalhadas sobre a conservação dos sistemas, exigindo que o prestador mantenha todas as unidades em condições adequadas de limpeza, conservação,



organização e segurança, impedindo o acesso indevido de terceiros e minimizando riscos de acidentes. A regulamentação também pode exigir a elaboração e a implementação de um Plano de Segurança do Trabalho, em conformidade com as diretrizes do Ministério da Saúde, e prever ações corretivas imediatas diante de qualquer comprometimento da regularidade ou qualidade dos serviços prestados.

É relevante que a norma oriente que o prestador mantenha organizados e atualizados os cadastros e registros operacionais, incluindo medições, intervenções, paralisações e ocorrências relevantes. Esses dados devem ser disponibilizados à agência reguladora mediante solicitação, exigindo-se a comunicação imediata em situações emergenciais.

Os dispositivos sobre medidas de segurança, contingência e emergência visam garantir a qualidade, continuidade e segurança dos serviços, protegendo usuários, trabalhadores e o meio ambiente. Eles podem disciplinar as condições para que prestador de serviços esteja preparado para solucionar problemas decorrentes de qualquer eventualidade que prejudique o funcionamento normal do sistema, como as que afetam a regularidade, continuidade e segurança dos serviços. Além disso, muitas vezes normativos de condições gerais estabelecem a exigência de que o prestador de serviços elabore instrumentos de gestão de riscos, contemplando medidas de contingência, enfrentamento de situações emergenciais, e medidas de racionamento. Tais planos devem garantir o abastecimento de serviços essenciais em casos de interrupções muito longas.

Quanto às soluções alternativas, as normas sobre condições gerais podem abordar as condições para admissão de soluções individuais na ausência de redes públicas, bem como os requisitos operacionais e econômicos específicos desses casos. Ela ainda pode estabelecer aspectos do relacionamento dos prestadores com os usuários nos casos permitidos de adoção de soluções alternativas dos serviços como serviço público. Por outro lado, a norma pode estabelecer as restrições ao uso dessas soluções alternativas, tanto as relacionadas às fontes alternativas de água como as relacionadas a soluções individuais para esgotamento sanitário.

A norma de condições gerais deve disciplinar a recomposição de pavimentos e o uso de hidrantes. Devem ser previstas as exigências ao prestador quanto a recomposição de pavimentos danificados por intervenções, a abrangência da recomposição, bem como eventuais responsabilidades sobre custos e resarcimentos. Quanto aos hidrantes, a norma deve prever sua instalação e manutenção pelo prestador conforme normas técnicas, com uso prioritário para combate a incêndios e suporte a órgãos de emergência, assegurando o fornecimento de água com pressão e vazão adequadas, além da realização dos reparos demandados por esses órgãos.

Por fim, o objetivo de estabelecer direitos e deveres dos usuários e deveres e responsabilidades do prestador é importante para a garantia de uma relação comercial justa entre prestador e usuários, bem como para a fiscalização, desencorajamento de condutas irregulares e reparação e compensação de danos. A especificação clara desses direitos e deveres permite aos usuários melhor clareza sobre suas responsabilidades no que tange a prestação dos serviços, ao mesmo tempo que facilita a reivindicação de seus direitos. Normalmente, os normativos de condições gerais contemplam dispositivos sobre os seguintes aspectos:

- Direitos e deveres dos usuários;
- Responsabilidades do prestador de serviço;
- Infrações e sanções aos usuários;
- Campanhas educativas;
- Ressarcimento de danos.

Uma norma de condições gerais para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve estabelecer com clareza os direitos e deveres dos usuários. Entre os



direitos, destacam-se a prestação dos serviços de forma contínua e adequada, o acesso à informação com transparência, a acessibilidade nos atendimentos, o resarcimento por danos decorrentes de falhas no serviço e a possibilidade de contratação e desligamento dos serviços. Os deveres dos usuários incluem o pagamento pelas tarifas, a manutenção das instalações internas, o fornecimento de informações corretas ao prestador, o uso adequado das redes públicas e o cuidado com os equipamentos instalados pelo prestador.

As responsabilidades do prestador de serviços abrangem o planejamento, a execução, a operação e a manutenção dos sistemas, assegurando a qualidade e a continuidade dos serviços conforme as normas técnicas vigentes. Também deve garantir o monitoramento operacional, a gestão adequada dos resíduos do tratamento, a limpeza periódica dos reservatórios e o fornecimento de informações à agência reguladora e aos usuários. Além disso, é dever do prestador manter estrutura de atendimento acessível, empregar pessoal qualificado, desenvolver campanhas educativas permanentes e realizar a recomposição de pavimentos após intervenções nos sistemas.

A norma deve prever infrações cometidas por usuários, como intervenções indevidas nas redes públicas, uso inadequado da água, descarte impróprio de esgotos e obstrução de atividades de fiscalização. Essas ações sujeitam os usuários a sanções, como multas e interrupção do fornecimento. O prestador tem competência para realizar os reparos necessários, repassando os custos ao usuário infrator. As infrações devem estar claramente tipificadas e vinculadas às respectivas penalidades, com critérios objetivos de aplicação.

Em relação às campanhas educativas, a norma deve estabelecer que o prestador desenvolva, de forma contínua, ações informativas voltadas à população, com foco no uso racional da água, na conservação das instalações sanitárias e na divulgação de direitos e deveres dos usuários. Esses conteúdos podem ser veiculados em faturas, materiais impressos e outros meios de comunicação, desde que isentos de caráter político-partidário e sem comprometer as informações obrigatórias.

A norma deve também dispor sobre o resarcimento de danos, assegurando ao usuário o direito de ser indenizado em caso de prejuízo decorrente da má prestação do serviço. Portanto, devem ser previstos os requerimentos e garantias para a comprovação dos danos, as condições e prazos para resarcimento e os casos em que não há responsabilidade do prestador, portanto que não são passíveis de indenização.

Observa-se que a maioria dos regulamentos sobre condições gerais focam nos serviços prestados em áreas urbanas com soluções coletivas convencionais (redes de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitários). Os usuários que possuem soluções individuais, sobretudo para esgotamento sanitário, poucas vezes são contemplados com regramentos a respeito da sua relação com os prestadores de serviços, direitos e deveres, bem como não se disciplina as condições operacionais aplicáveis. Como o novo marco legal do saneamento prevê a universalização dos serviços de saneamento, admitindo soluções individuais em áreas desprovidas de rede, é necessário que os regulamentos sobre condições gerais versem sobre a prestação desses serviços prestados de forma individual, quando se enquadarem como serviço público.

Com base na análise apresentada nessa seção, o Quadro 7 apresenta esquematicamente os objetivos almejados com a edição das normas condições gerais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e as principais estratégias que podem ser adotadas para seu alcance. Cada agência reguladora pode adotar todas ou algumas das estratégias elencadas para atingir os objetivos. A adoção de uma estratégia para o alcance de um objetivo não impede que outra estratégia seja adotada para o mesmo objetivo e espera-se que o uso de estratégias complementares aumente a robustez do normativo.

Quadro 7 – Identificação dos objetivos e estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Objetivo	Estratégia
Padronizar conceitos e definições	Descrição dos termos e definições
Estabelecer padrões para o relacionamento entre prestador e usuário	Contrato de prestação dos serviços Ligações Loteamentos e edificações Instalações das unidades usuárias Categorização e classificação de usuários Medição, determinação do consumo e faturamento Fatura e pagamento Regras para a interrupção dos serviços; Interrupção dos serviços Regras para a prestação de outros serviços Regras para atendimento aos usuários
Estabelecer padrões para a operação e manutenção dos sistemas	Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas Medidas de Segurança Soluções Alternativas Recomposição de pavimentos Hidrantes
Estabelecer direitos e deveres dos usuários e prestador de serviços	Direitos e deveres dos usuários Responsabilidades do prestador de serviço Infrações e sanções aos usuários Campanhas educativas Ressarcimento de danos.

Fonte: elaboração própria

A partir dos objetivos e estratégias elencados é possível avaliar os normativos sobre condições gerais. Espera-se que os normativos compreendam todos os objetivos esperados e estabeleçam estratégias claras para seu alcance.

Antes de passar para a análise da Norma de Referência nº 11/2024 e a situação da adesão dos normativos das ERIs, a seção a seguir descreve como foi o processo de construção da NR conduzido pela agência nacional.

4.9.4. Construção da Norma de Referência

O processo de construção da Norma de Referência nº 11/2024 envolveu etapas e instrumentos regulatórios que buscaram assegurar a transparência, a participação social, a adequação à legislação vigente e a incorporação de conhecimentos e experiências do setor.

No que se refere ao processo de participação e controle social, a primeira etapa foi a Tomada de Subsídios nº 003/2023, realizada em maio de 2023. De forma a possibilitar a participação do público em geral, foram elaboradas 76 questões para colher subsídios à elaboração da norma de referência. A Tomada de Subsídios durou cerca de um mês, recebendo 942 contribuições de 32 participantes. Os temas de maior destaque nas contribuições foram medição, interrupção dos serviços, cadastro de usuários, cobrança, religação e restabelecimento, e responsabilidades dos prestadores e usuários.

Em seguida, para subsidiar a discussão foi elaborada a AIR, que tratou da avaliação dos efeitos esperados da norma, contextualizando o problema regulatório, que considerou os aspectos técnicos, econômicos e sociais para subsidiar a tomada de decisão.

O problema regulatório central diagnosticado e que a ANA buscou resolver foi a "incompletude ou heterogeneidade das condições gerais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário necessárias para a adequada prestação do serviço". Foi identificado que como consequência desse problema, o contexto regulatório era caracterizado pelo desconhecimento por parte dos usuários sobre a forma adequada de prestação do serviço, seus direitos e deveres, custos regulatórios elevados e insegurança jurídica para prestadores de serviços, além de baixa cobertura do serviço em áreas rurais ou com soluções individuais. Um levantamento anterior de 47 atos normativos sobre o tema confirmou a falta de uniformidade nos requisitos e disposições.

A AIR analisou diferentes alternativas regulatórias para a resolução do problema identificado, avaliando seus custos, benefícios e impactos sobre os diferentes agentes do setor. As alternativas elencadas propunham: i) não atuar; ii) determinar um conjunto mínimo de requisitos para os normativos das ERIs, iii) determinar um conjunto intermediário de requisitos; iv) determinar um conjunto abrangente de requisitos. As alternativas foram comparadas com a aplicação de uma abordagem multicritério e foi selecionada a alternativa de determinar um conjunto abrangente de requisitos, aprovada pela Diretoria Colegiada da ANA.

Além da AIR foi elaborada uma minuta de norma de referência, sendo os documentos submetidos à Consulta Pública nº 10/2023, realizada entre novembro de 2023 e janeiro de 2024. Paralelamente, no dia 21 de dezembro de 2023, a Audiência Pública nº 007/2023 foi realizada em formato virtual. Foram recebidas 887 contribuições por meio da Consulta Pública e outras 17 no âmbito da Audiência Pública. As contribuições foram consolidadas e analisadas em um Relatório de Análise das Contribuições (RAC Preliminar e RAC Final), com 161 contribuições acatadas e 208 parcialmente acatadas, que resultaram na versão final da norma de referência.

A Norma de Referência nº 11/2024 foi aprovada pela Resolução ANA nº 230, de 18 de dezembro de 2024, após um amplo processo de participação pública, fundamentado em estudos técnicos e tendo em consideração as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445/ 2007.

4.9.5. Avaliação da Norma de Referência nº 11/2024

A Norma de Referência nº 11/2024 dispõe sobre as condições gerais para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De acordo com a ANA, sua publicação teve como objetivo reduzir a incompletude ou falta de padronização das condições gerais para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário necessárias para a adequada prestação do serviço. As consequências da falta de padronização incluem o desconhecimento dos usuários sobre seus direitos e deveres, custos regulatórios elevados e insegurança jurídica para os prestadores.

De forma complementar, a Norma de Referência visa: i) alinhar conceitos e definições entre normativos de diferentes ERI, adequados ao novo Marco Regulatório do Saneamento; ii) estabelecer os itens mínimos a constar em um normativo de condições gerais de prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário; iii) elevar o número de normativos infracionais que considerem as áreas rurais e soluções individuais; e iv) promover a coordenação entre os níveis nacional e subnacional de governo.

A NR nº 11/2024 aplica-se às entidades reguladoras infracionais, aos titulares dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, à prestação direta por órgão ou entidade do titular, à qual a lei tenha atribuído competência de prestar os serviços públicos, incluindo autarquias e empresas do titular e à prestação de serviços realizada por meio de contratos de programa ou de concessão.

4.9.5.1. Aderência da NR 11 aos princípios e diretrizes legais

As condições gerais para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário formam a estrutura de regras fundamentais da operação dos serviços e relação comercial entre usuário e prestador. Por isso, se relacionam diretamente com diversos princípios estabelecidos no artigo 2º da Lei Federal nº 11.445/2007, e contribuem diretamente para o atendimento às diretrizes e alcance dos objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico estabelecidas nos artigos 48 e 49 da mesma Lei. É possível afirmar que a NR nº 11/2024 dialoga principalmente com os seguintes princípios da Política Nacional de Saneamento Básico:

- Universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (Art. 2º, I);
- Integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados (Art. 2º, II);
- Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente (Art. 2º, III);
- Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais (Art. 2º, V);
- Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (Art. 2º, VI);
- Eficiência e sustentabilidade econômica (Art. 2º, VII);
- Segurança, qualidade, regularidade e continuidade (Art. 2º, XI) .

Em relação às diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico, a Norma de Referência pode contribuir, especialmente, com o atendimento dos seguintes:

- Uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas, conforme o disposto na Lei nº 9.984/2000 (Art. 48, III);
- Melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública (Art. 48, V);
- Colaboração para o desenvolvimento urbano e regional (Art. 48, VI);
- Garantia de meios adequados para o atendimento da população rural, por meio da utilização de soluções compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares (Art. 48, VII);
- Promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados (Art. 48, XIV);
- Proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades (Art. 49, IV);
- Promover educação ambiental destinada à economia de água pelos usuários (Art. 49, XII).

Em relação ao princípio da universalização do acesso e efetiva prestação dos serviços, a Norma de Referência tem papel fundamental, tanto em estabelecer a obrigatoriedade da ligação pelos usuários, quanto na definição da obrigação do prestador em atender aos usuários e dos procedimentos para tanto. Em relação a obrigatoriedade da conexão pelos usuários, destaca-se o artigo 8º que dispõe que toda edificação permanente que disponha de redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve, obrigatoriamente, se ligar a elas. Destaca-se também o artigo 25 da NR



que dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização de rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário pelo prestador para conexão de novos empreendimentos imobiliários dentro da sua área de atuação, observadas as condições técnicas de viabilidade e garantindo-se a cobertura dos custos.

O terceiro aspecto da NR de condições gerais que contribui para a efetiva prestação dos serviços, bem como para o princípio da integralidade é a regulamentação dos procedimentos para a conexão dos usuários. Assim, a norma disciplina os procedimentos para as ligações, bem como os critérios para a interrupção dos serviços e seu restabelecimento, garantindo uma atuação não discriminatória do prestador, que propicia à população o acesso adequado aos serviços. Adicionalmente, uma adequada regulamentação dos procedimentos de conexão dos usuários, aumenta a eficácia das ações dos prestadores, melhorando os resultados em favor do atendimento aos usuários.

Quanto ao princípio de prestação dos serviços de maneira adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, destaca-se o Art. 60, parágrafo único, que dispõe que as condições de operação e manutenção devem obedecer às legislações ambientais, de recursos hídricos e de saúde pública, entre outras. Também contribui com esse princípio o Capítulo XVIII da Norma de Referência que dispõe sobre medidas de segurança, contingência e de emergência, que prevê o monitoramento e avaliação dos eventos de paralisação a fim de minimizar os danos às pessoas, equipamentos e meio ambiente.

Uma importante contribuição da NR nº 11/2024 é a previsão, conforme Capítulo XIX, de dispositivos sobre a prestação de serviços públicos utilizando soluções alternativa nas normas sobre condições gerais, buscando lidar com uma lacuna identificada na maioria dos normativos das ERIs. Dessa forma, a NR responde ao princípio da adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, bem como atende a diretriz de garantia de meios adequados para o atendimento da população rural e ao objetivo de proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades.

Destaca-se que os dispositivos sobre atendimento aos novos empreendimentos imobiliários são uma importante estratégia que contribui para o desenvolvimento regional e urbano. Assim, o capítulo VII da Norma de Referência dispõe sobre a disponibilização da infraestrutura de rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para conexão de novos loteamentos, condomínios, ruas particulares e outros empreendimentos imobiliários, estabelecendo os requisitos para atendimento desses empreendimentos e as responsabilidades por parte do prestador de serviço e por parte do empreendedor, inclusive quanto aos custos das redes e instalações. Assim, verifica-se que a NR contribui para o princípio articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional e de habitação.

Quanto ao princípio da eficiência e sustentabilidade econômica, a Norma de Referência tem uma importante contribuição ao padronizar as regras quanto a categorização e classificação dos usuários, a determinação do consumo e o faturamento e as faturas e pagamento. A Lei Federal nº 11.445/2007 estabeleceu que as taxas e tarifas são a principal fonte de remuneração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que garante o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, enquanto a Norma de Referência nº 6/2024 da ANA definiu o modelo de regulação tarifária para o setor, consagrando a tarifa como o principal mecanismo de recuperação dos custos eficientes e da remuneração do capital. Para a efetiva aplicação das tarifas que garanta a recuperação dos custos, é importante a clareza quanto aos procedimentos de alocação dos custos entre os usuários, vinculado à forma e uso dos serviços.

Assim, as condições gerais estabelecem procedimentos fundamentais para a adequada aplicação das tarifas que garantem o equilíbrio econômico-financeiro, bem como a modicidade tarifária. A definição de categorias e classes, prevista no capítulo VI, está diretamente relacionada a alocação dos custos e

tarifas de acordo com o perfil econômico e de consumo do usuário. A medição, disciplinada no capítulo VIII, é ação imprescindível para a sinalização econômica eficiente dos custos, de forma que os usuários paguem pelo serviço proporcionalmente ao seu uso. Finalmente, as regras de faturamento e cobrança, dispostas no Capítulo IX da NR, estabelecem com clareza a relação entre a categoria, consumo e preço a ser pago. Além disso, garantem uma razoabilidade nos ciclos de faturamento que assegurem previsibilidade aos usuários quanto à recepção das faturas e aos prestadores quanto aos fluxos de entrada de caixa.

Em relação ao princípio da segurança, qualidade, regularidade e continuidade há diversos dispositivos que versam sobre esses temas. O Capítulo X da NR disciplina regras fundamentais sobre a interrupção dos serviços, diretamente relacionada a regularidade e continuidade do serviço. Ele estabelece os casos em que é permitida a interrupção do serviço de abastecimento de água e os procedimentos a serem tomados pelo prestador para reduzir riscos e danos relacionados à interrupção, bem como cita medidas mitigatórias como os casos de fornecimento de emergência.

Quanto a segurança, o Capítulo XVIII estabelece a obrigatoriedade de que os prestadores apresentem procedimentos de gestão de riscos às entidades reguladoras infracionais que devem aprovar-los. Esses procedimentos devem prever o enfrentamento de situações emergenciais à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e o estabelecimento de medidas de segurança, contingência e emergência, inclusive de racionamento de água. Além disso, é atribuída a ERI o estabelecimento de diretrizes relacionadas a prevenção de riscos e a respostas adequadas às emergências e aos estados de calamidade.

O Capítulo XX da NR nº 11/2024 dispõe sobre a realização de campanhas educativas que devem ser periódicas e devem estar contempladas em programas de comunicação social dos prestadores, orientadas pelas ERIs. As campanhas são destinadas à conscientização sobre o consumo consciente da água potável e sua utilização racional, o uso adequado das instalações sanitárias e a promoção da ligação à rede pública de água e de esgoto, bem como a divulgação dos direitos e deveres do usuário. Com isso, a Norma de Referência cumpre com o objetivo da política nacional de saneamento de promover educação ambiental destinada à economia de água pelos usuários.

Finalmente, a Norma de Referência nº 11/2024, ao estabelecer um disciplinamento comum para o conjunto de estratégias que devem estar contemplados em normativos sobre condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário contribui para a uniformização da regulação. Adicionalmente ela promove a segurança jurídica e a redução dos riscos regulatórios, uma vez que a padronização reduzirá custos relacionados a adaptação da operação e procedimentos comerciais em diferentes áreas de prestação dos serviços e facilitará aos usuários e empreendedores a compreensão sobre os procedimentos básicos para acesso aos serviços em todo o país e os seus direitos e deveres relacionados ao uso dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

4.9.5.2. Objetivos de Norma de Referência e estratégias adotadas

Como discutido na seção 4.9.3. que apresentou as boas práticas regulatórias sobre condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a edição desse tipo de normativo busca atender a quatro objetivos principais: padronizar conceitos e definições, estabelecer padrões para o relacionamento entre prestador e usuários, estabelecer padrões para a operação e manutenção dos sistemas e estabelecer direitos e deveres dos usuários e prestador de serviços.

Como discutido, a ANA optou por uma alternativa de Norma de Referência que determinasse um conjunto abrangente de requisitos para as normas de condições gerais das ERIs. Por isso, observa-se que a NR nº 11/2024 é completa em termos dos atendimentos aos objetivos e adoção de estratégias

esperadas para esse tipo de normativo. O Quadro 8 a seguir relaciona os objetivos e estratégias de normativos com os dispositivos da norma que o contemplam.

Quadro 8 – Identificação dos objetivos e estratégias e principais instrumentos e critérios esperados de normativos de condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Objetivo	Estratégia	Dispositivos NR 11/2024
Padronizar conceitos e definições	Descrição dos termos e definições	Art. 3º (definição de quatorze termos ou expressões); Art. 5º (conteúdo mínimo de normas)
Estabelecer padrões para o relacionamento entre prestador e usuário	Contrato de prestação dos serviços	Capítulo V – do contrato de adesão dos usuários e contratos específicos
	Ligaçāo	Capítulo IV – da ligação
	Loteamento e edificações	Capítulo VII – dos loteamentos, condomínios, ruas particulares e outros
	Instalações das unidades usuárias	Capítulo II – da unidade usuária
	Categorização e classificação de usuários	Capítulo VI – do cadastro e classificação dos usuários
	Medição, determinação do consumo e faturamento	Capítulo VIII – da medição; Capítulo IX – do faturamento e da cobrança
	Fatura e pagamento	Não há
	Interrupção dos serviços	Capítulo X – da interrupção dos serviços; Capítulo XI – da religação e restabelecimento
	Outros serviços	Capítulo XXII – dos prazos para a execução dos serviços
	Atendimento aos usuários	Capítulo XIV – dos padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação
Estabelecer padrões para a operação e manutenção dos sistemas	Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas	Capítulo XVII – dos requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas
	Medidas de segurança	Capítulo XVIII – das medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento
	Soluções alternativas	Capítulo XVIII – da prestação de serviços públicos utilizando soluções alternativas
	Recomposição de pavimentos	Capítulo XV – do resarcimento de danos e recomposição de infraestruturas
	Hidrantes	Capítulo XXI – dos hidrantes
Estabelecer direitos e deveres dos usuários e do prestador de serviços	Direitos e deveres dos usuários	Capítulo XII – das responsabilidades dos usuários
	Responsabilidades do prestador de serviço	Capítulo XVI – das responsabilidades do prestador de serviços
	Campanhas educativas	Capítulo XX – das campanhas educativas
	Ressarcimento de danos	Capítulo XV – do resarcimento de danos e recomposição de infraestruturas

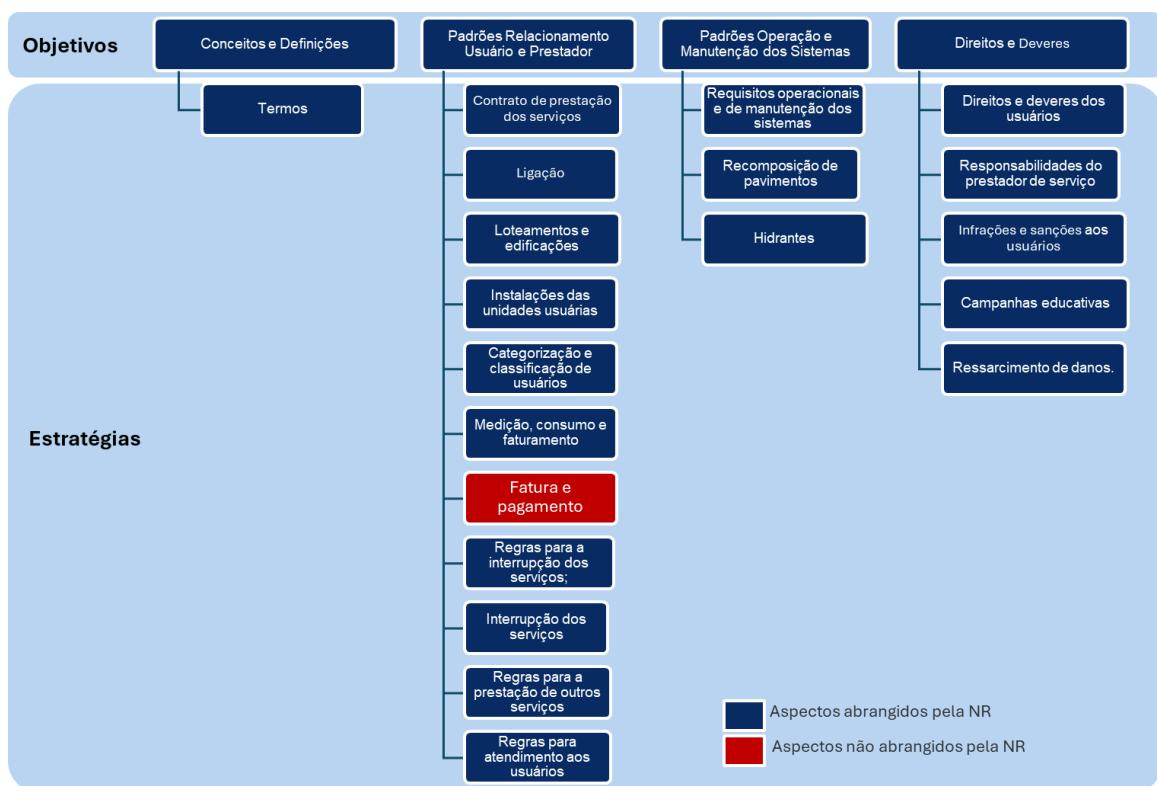
Fonte: elaboração própria

Nota-se que a única estratégia não contemplada pela NR nº 11/2024 se relaciona às faturas e aos pagamentos - abarcando informações que devem constar das faturas, prazos e obrigações de pagamento, bem como consequências quanto ao inadimplemento. Esses são dispositivos que contribuem para a transparência na cobrança pelos serviços e no relacionamento justo com o usuário.

Além disso, em relação aos direitos e deveres dos usuários, a Norma de Referência dispõe apenas sobre as responsabilidades dos usuários, não estabelecendo com clareza quais são seus direitos, o que não contribui para a uniformização, transparência e o acesso dos usuários aos seus direitos quanto aos Serviços.

A Figura 10 apresenta esquematicamente os objetivos e as estratégias esperadas de uma norma de condições gerais. Ela indica aqueles itens que estão ou não contemplados na NR nº 11/2024, permitindo uma avaliação global da norma da ANA.

Figura 10 – Objetivo e estratégias da regulação sobre condições gerais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e adoção pela Norma de Referência ANA nº 11/2024



Fonte: elaboração própria

4.9.6. Adesão à Norma de Referência nº 11/2024 pelas ERI

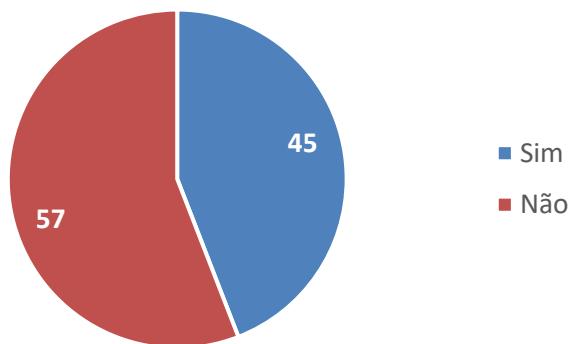
Como descrito na Seção 4.1. Metodologia de Análise, a avaliação da situação de adesão das ERIs à Norma de Referência nº 11/2024 foi realizada por meio da aplicação de um checklist sobre os normativos das ERIs que tratam do tema, identificados na Fase 1 do projeto. O checklist é encontrado no Anexo VIII desse relatório.

O levantamento de normativos das ERIs da primeira etapa do projeto identificou 236 normativos de 54 ERIs que tratavam sobre condições gerais. No entanto, 79 desses normativos se encontravam revogados ou não tratavam das condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de forma que foram analisados 157 normativos com a aplicação do checklist

preparado para a Norma de Referência nº 11. Em alguns casos, o normativo de condições gerais é denominado pelas ERIs como regulamento dos serviços, mas seu conteúdo é similar, portanto, também foram objeto da análise.

Como se vê no Gráfico 15, foram identificadas 45 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios de adesão à Norma de Referência da ANA sobre condições gerais. Comparando-se com os demais temas regulatórios analisados neste relatório, esse é o segundo tema mais amplamente regulamentado, ficando atrás de governança regulatória. Como mencionado, as condições gerais estão entre os primeiros normativos normalmente editados pelas entidades reguladoras, uma vez que é um dos regulamentos essenciais para a garantia da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dentro de padrões comerciais e operacionais mínimos. Mesmo assim, o número de agências infranacionais sem normativo de condições gerais identificado é superior ao número com a norma.

Gráfico 15 – Quantidade de Entidades Reguladoras Infranacionais com normativos que atendem ao menos a um critério da Norma de Referência ANA nº 11/2024



Fonte: elaboração própria

A Tabela 4 Tabela 8 apresenta as 10 ERIs que atendem à maior quantidade dentre os 20 critérios da NR nº 11/2024. Nota-se que 6 delas são agências estaduais (ARCE, AGER, AGRESE, ATR, ARSEP-RN e AGR), havendo ainda 2 agências intermunicipais (ARISB e AGESAN) e 2 municipais (ARSEP-PA e ARBEL). A ARCE se destaca como aquela com maior número de critérios atendidos, ou seja, que regulamenta 95% dos tópicos considerados como conteúdo mínimo pela Norma de Referência da ANA. A única lacuna da ARCE é quanto a regulamentação das soluções alternativas no âmbito das condições gerais. Observa-se que todas as 10 ERIs com melhor situação em relação a NR nº 11/2024 atendem a 80% dos critérios de adesão ou mais. No entanto, a única que regulamenta as soluções alternativas em sua norma de condições gerais é a ARISB, sendo esse o tema menos observado no normativos dessas ERIs. O tema da segurança também é pouco normatizado no âmbito dos normativos de condições gerais dessas agências: apenas ARCE e ATR dispõem sobre o tema.

Tabela 8 – ERIs com maior grau de adesão à Norma de Referência 10/2024 e número de critérios atendidos, total e por tema da Norma de Referência

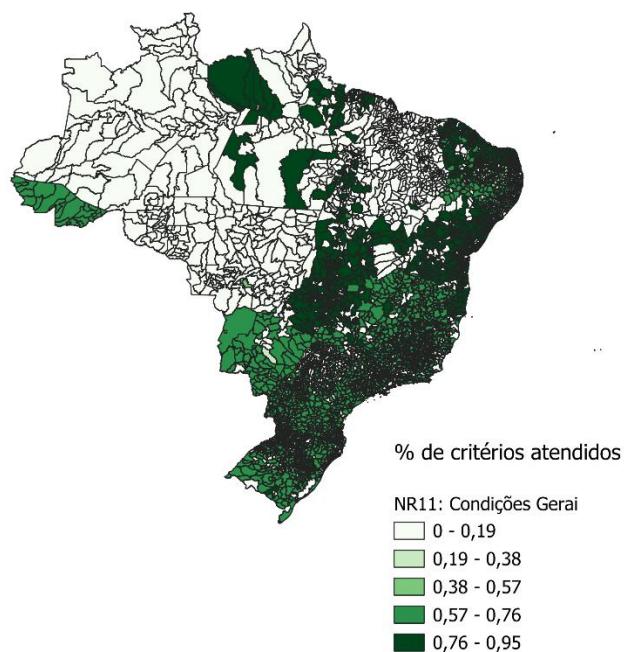
ERI	UF	Adesão a NR (20)
ARCE	CE	19
AGER	MT	18
AGRESE	SE	18
ARISB	MG	18
ATR	TO	17

ARSEP	RN	17
AGR	GO	17
ARSEP	PA	17
ARBEL	PA	17
AGESAN	RS	16

Fonte: elaboração própria

O Mapa 19 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência da ANA sobre condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre os municípios brasileiros. Observa-se que uma divisão dos municípios no território entre aqueles com adesão alta (57 a 76%) e muito alta (acima de 76%), concentrados na região Sul, Sudeste, Centro-Oeste, exceto Mato Grosso, e Nordeste, exceto Maranhão e Piauí, e aqueles sem normativo ou com adesão inferior a 20% no restante do país. Destaca-se que no caso de Mato Grosso, a AGET-MT possui elevado nível de adesão à NR, no entanto, não foram encontradas informações sobre os municípios regulados por essa ERI, de forma que sua boa situação quanto a adesão não é refletida pelo mapa.

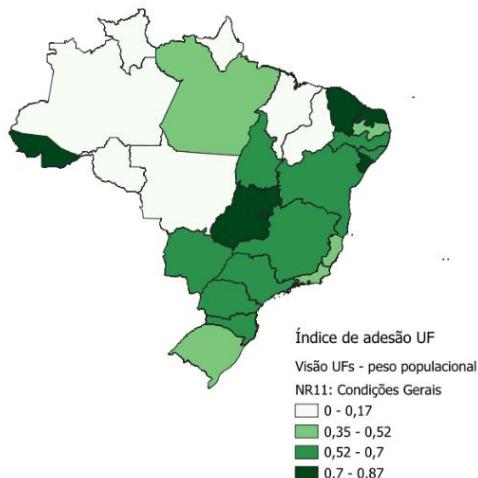
Mapa 19 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11/2024 por município



Fonte: elaboração própria

O Mapa 20 apresenta a distribuição da adesão à Norma de Referência nº 10 nas unidades federativas, enquanto o Mapa 21 apresenta nas regiões brasileiras. Esses mapas consideram tanto o grau de adesão dos normativos das agências reguladoras quanto a proporção da população da UF ou da região abrangida por tais normas.

Mapa 20 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por UF



Fonte: elaboração própria

Mapa 21 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por Região



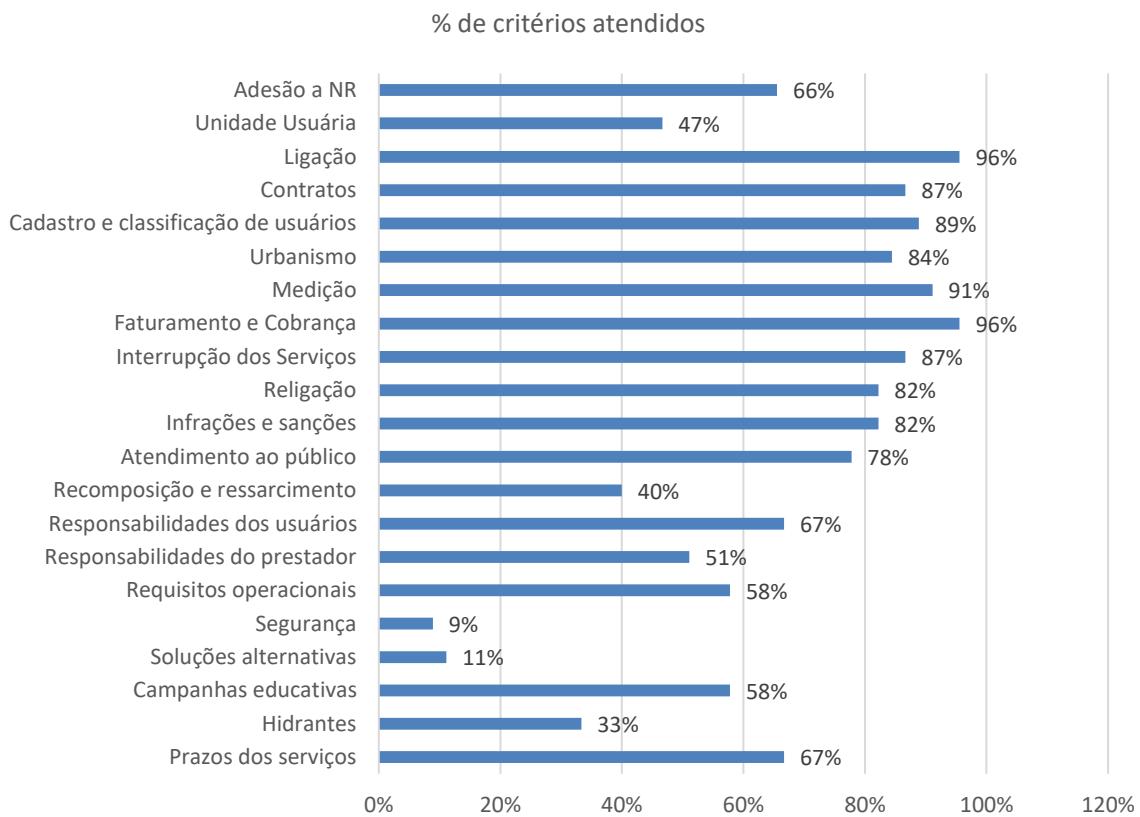
Fonte: elaboração própria

O índice de adesão considerando o peso populacional dos municípios atendidos pelas ERIs é superior a 70% nas Unidades Federativas de Sergipe, Rio Grande do Norte, Ceará, Goiás, Distrito Federal e Acre. Diversos outros estados apresentam índice de adesão superior a 50%: Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Alagoas, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Tocantins. Por outro lado, Piauí, Maranhão, Amapá, Roraima, Amazonas, Rondônia e Mato Grosso possuem índices inferiores a 17%. Ressalva-se o caso do Mato Grosso onde a agência estadual atende bem aos dispositivos da Norma de Referência, mas não foi possível identificar os municípios atendidos por ela.

Na análise regional, destaca-se a região Sul do país com índice de adesão considerando o peso populacional dos municípios entre 60 e 80%. Por outro lado, a região Norte apresenta a pior situação com índice de adesão entre 20 e 40%.

O Gráfico 16 revela que as ERIs, para as quais foram identificados normativos que dispõem de condições gerais, atendem, em média a 66% dos critérios da Norma de Referência nº 11. Essa é a melhor média de adesão entre as 8 Normas de Referência analisadas nesse relatório. O tema da ligação é o mais amplamente disciplinado pela ERIs que possuem normativos sobre condições gerais, alcançando 96%. Além da ligação, outros oito temas apresentam média de adesão acima de 80%, são eles: contrato de prestação dos serviços, cadastro e classificação de usuários, urbanismo (novos empreendimentos imobiliários), medição, faturamento e cobrança, interrupção dos serviços, religação e infrações e sanções aos usuários.

Gráfico 16 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos que dispõem sobre metodologia e procedimentos de reajuste tarifário, total e por tema da Norma de Referência



Fonte: elaboração própria

Por outro lado, segurança e soluções alternativas são os temas menos disciplinados nas normas das ERIs, com apenas 9 e 11% de média, respectivamente. Esse resultado comprova o relatado anteriormente nesse trabalho, quanto à lacuna de dispositivos que disciplinem soluções que atendam a realidade de comunidades rurais, um dos maiores desafios para a universalização do saneamento básico. Além disso, reforça a importância de incluir este tipo de dispositivo como obrigatório nas normas das ERIs a fim de que estejam aderentes às Normas de Referência da ANA. Outros temas previstos na NR que menos da metade dos regulamentos das ERIs disciplinam são unidades usuárias, recomposição e resarcimento e hidrantes.

Observando os itens definidos pela Norma de Referência nº 11/2024, do ponto de vista dos objetivos das normas de condições gerais, nota-se que há um foco maior na regulamentação do padrão de relacionamento entre prestador e usuários, uma vez que os temas mais comuns em sua maioria tratam desse objetivo, como: ligação, faturamento e cobrança, medição, cadastro e classificação de usuários, contrato de prestação do serviço, entre outros. Os direitos e deveres são menos observados, havendo mais atenção para as infrações e sanções aos usuários, seguido da responsabilidade para usuários e, depois, responsabilidade para prestadores. Ressalta-se, no entanto, que a NR nº 11/2024, não prevê dispositivos específicos sobre direitos dos usuários. Finalmente, há uma menor regulamentação dos padrões operacionais e de manutenção nas normas de condições gerais, como dispositivos a respeito de requisitos operacionais, segurança, hidrantes e soluções alternativas.

Os resultados sobre a adesão à Norma de Referência nº 11/2024 mostram um cenário um pouco mais avançado sobre esse tipo normativo comparado com os demais. Por outro lado, ele é revelador que



mesmo em um dos temas tratados como prioridade pela maioria das ERIs ainda há grande parte do país descoberta sobre esse tipo de regulamento dos serviços, seja porque diversos municípios sequer possuem regulador designado, seja porque ainda há muitas ERIs que não normatizaram o tema.

Além disso, apesar de esforços no passado em direção a padronização das condições gerais dos serviços, ainda há grande diferença entre os normativos dos reguladores de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Portanto, o esforço de adesão à NR nº 11/2024 também será expressivo e deverá compreender todas as ERIs, pois nenhuma atende plenamente de acordo com a avaliação desse relatório.

Se a padronização das condições gerais tende a simplificar o entendimento dos usuários e dos prestadores sobre os parâmetros para o relacionamento comercial, para a operação e manutenção dos sistemas e sobre os deveres e direitos das partes, por outro exigirá não somente das entidades reguladoras, mas também dos prestadores um processo de adaptação aos novos regramentos. Portanto, também nesse caso, será importante que a promoção de guias e apoio técnico para que os diferentes agentes se adequem a uniformização promovida pela ANA.

5. Considerações Finais

O presente relatório teve como objetivo central analisar a qualidade das Normas de Referência, bem como avaliar o grau de adesão das ERIs a essas normas no setor de saneamento básico, identificando os principais desafios para a sua efetiva incorporação. A análise das oito NRs vigentes do Módulo 1 – Governança Regulatória e do Módulo 2 – Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (NRs nº 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 11) revela um cenário complexo e desafiador, embora com alguns avanços importantes rumo à harmonização regulatória em escala nacional.

As NRs, de maneira geral, demonstram elevada qualidade técnica e forte aderência aos princípios do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Estão estruturadas para promover a universalização dos serviços, a segurança jurídica, a modicidade tarifária, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a eficiência e a transparência regulatória. As normas estabelecem princípios, critérios e procedimentos que contribuem para a padronização e previsibilidade das ações regulatórias locais. No entanto, algumas apresentam lacunas ou omissões deliberadas, decorrentes da decisão da ANA em delegar certos detalhamentos às ERIs ou postergar a normatização de temas complexos. Esses limites, somados a barreiras institucionais e estruturais das ERIs, podem restringir o alcance da harmonização regulatória a partir da publicação das NRs.

O processo de elaboração das normas de referência pela ANA tem se mostrado robusto, transparente e amplamente participativo. A utilização de instrumentos como tomadas de subsídios, análises de impacto regulatório, consultas e audiências públicas, relatórios de análise de contribuições e manuais orientativos garante a legitimidade e gera robustez técnica das normas. Essa abordagem promove a incorporação de diferentes perspectivas, mitiga riscos de captura regulatória e fortalece a segurança jurídica do setor, ainda que a complexidade dos temas regulados exija esforço adicional por parte das ERIs para internalizá-las de forma plena.

Quanto ao nível de adesão das ERIs, observa-se um panorama heterogêneo e, em muitos casos, incipiente. NRs que tratam de temas mais consolidados, como condições gerais e governança regulatória, apresentam maior número de entidades com normativos que dispõem dos temas, embora com significativos desafios para alcançar níveis elevados de adesão às Normas de Referência. Em contrapartida, normas que abordam assuntos mais técnicos ou que representam novidade no âmbito da atuação das ERIs, como matriz de riscos, modelos tarifários e indicadores operacionais, registram baixos índices de adesão.

Outro aspecto relevante diz respeito à distribuição geográfica da adesão às Normas de Referência, que revela desigualdades significativas entre estados e regiões.

Para a NR nº 3/2023, embora o Rio Grande do Sul e São Paulo apresentem ERIs com alta aderência, a cobertura populacional ainda é limitada. Minas Gerais, por sua vez, demonstra maior abrangência territorial, mas com um percentual de atendimento inferior.

As regiões Sul e Sudeste concentram os melhores indicadores de aderência para a NR nº 4/2024, refletindo maior maturidade institucional.

No entanto, para a NR nº 6/2024, apenas o Distrito Federal e o Paraná se destacam, enquanto regiões inteiras, como o Norte e partes do Nordeste e Centro-Oeste, permanecem com níveis mínimos ou inexistentes de normatização sobre regulação tarifária.

A NR nº 8/2024 apresenta bom desempenho na Bahia e no Distrito Federal, mas queda acentuada nas demais regiões.

Quanto à NR nº 9/2024, Minas Gerais é o Estado de maior nível de aderência, seguido por São Paulo, Ceará e Distrito Federal, enquanto a região Norte praticamente não apresenta adesão.

A NR nº 10/2024 registra baixa adesão em todo o território, com nenhum estado superando 16% de adesão, o que indica uma lacuna crítica na regulamentação de reajustes tarifários.

Já a NR nº 11/2024 é a mais disseminada, com índices de adesão mais elevados nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste (com exceção de Mato Grosso) e Nordeste (com exceção de Maranhão e Piauí), sendo a região Norte a mais deficiente também neste quesito.

Esses padrões territoriais confirmam que, embora existam ilhas de excelência regulatória em algumas capitais e Estados mais estruturados institucionalmente, grande parte do país ainda enfrenta desafios estruturais que limitam a aderência às Normas de Referência. A fragmentação e a assimetria regulatória permanecem como barreiras concretas à construção de um sistema regulatório nacionalmente coeso. A ausência ou fragilidade dos normativos em regiões mais vulneráveis, como o Norte e porções do Nordeste, compromete a segurança jurídica necessária à atração de investimentos e dificulta o avanço em direção à universalização dos serviços. Diante disso, é necessário reforçar ações coordenadas de apoio técnico, capacitação continuada e disponibilização de materiais orientativos, de forma a ampliar a capacidade das ERIs para incorporar, de maneira contextualizada e eficaz, os dispositivos das Normas de Referência da ANA. A superação dessas disparidades é condição essencial para assegurar uma base regulatória sólida e funcional para o saneamento básico em todo o território nacional.

Entre os principais desafios para alcançar a adesão plena às NRs destacam-se a limitação da capacidade técnica e institucional de diversas ERIs, sobretudo as de pequeno porte; a fragmentação regulatória decorrente da heterogeneidade das 102 entidades reguladoras existentes; a complexidade técnica de muitos dos temas abordados; e a dificuldade em equilibrar padronização nacional com realidades locais diversas. Soma-se a isso a sobrecarga regulatória e a concentração de publicação de Normas de Referência em poucos anos, que exigirão grande esforço das ERIs para acompanhar o ritmo de internalização das normas.

Cabe mencionar que a análise da adesão das ERIs à Normas de Referência da ANA desse relatório apresenta limitações metodológicas. A pesquisa concentrou-se exclusivamente na verificação de atos normativos formais publicados pelas entidades reguladoras, adotou uma abordagem binária, com respostas dicotômicas ("sim" ou "não") para cada critério analisado, não contemplou a qualidade procedural de sua construção, nem a materialização dos atos normativos em ação e efetividade regulatória. Em alguns casos, a ausência de normativos identificados pode decorrer da dificuldade de acesso aos documentos.



Em síntese, as Normas de Referência da ANA representam um avanço na construção de um ambiente regulatório mais previsível, eficiente e orientado à universalização dos serviços de saneamento básico. Entretanto, a efetividade dessa harmonização dependerá da ação coordenada entre União, Estados e Municípios, com foco no fortalecimento institucional das ERIs, na oferta de suporte técnico contínuo e na adaptação dos marcos legais e regulatórios locais.

6. Bibliografia

Legislação Brasileira

Brasil. (1997). *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União.

Brasil. (2007). *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União.

Brasil. (2020). *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União.

Brasil. (2024). *Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024*. Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto. Diário Oficial da União.

Brasil. (2023). *Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023*. Diário Oficial da União.

Portarias e Resoluções

Brasil. Ministério da Saúde. (2021). *Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021*.

Brasil. Ministério das Cidades. (2024). *Portaria MCID nº 788, de 1º de agosto de 2024*.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2011). *Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011*.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2023a). *Audiência Pública nº 4/2023*.
<https://www.gov.br/ana>

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2023b). *Consulta Pública nº 3/2023*.
<https://www.gov.br/ana>

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2023c). *Relatório de Análise de Impacto Regulatório – Norma de Referência sobre Governança das Entidades Reguladoras Infranacionais*.
<https://www.gov.br/ana>

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024a). *Resolução nº 192, de 15 de março de 2024*. Estabelece a Norma de Referência nº 8. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024b). *Análise de Impacto Regulatório da Norma de Referência nº 8*. Brasília: ANA.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024c). *Manual orientativo da Norma de Referência nº 8*. Brasília: ANA.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024d). *Norma de Referência nº 9: Estrutura e parâmetros para a regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Brasília: ANA.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2021). *Relatório da Avaliação de Impacto Regulatório – RAIR*. Brasília: ANA.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2023d). *Nota Técnica nº 11/2023/COAES/SSB*, de 24 de novembro de 2023.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2022). *Nota Técnica nº 134*, de 18 de novembro de 2022.

Outras Agências Reguladoras

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (2003). *Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003*. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (2005). *Resolução Normativa nº 175, de 28 de novembro de 2005*. Diário Oficial da União.

Instituições Brasileiras e Públcas

Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *Diagnóstico da Capacidade Institucional para Regulação: Programa QualiREG – 2º ciclo (2021–2022)*. Brasília: CGU.

Controladoria-Geral da União (CGU). (2024). *Coletânea de experiências e pesquisas aplicadas em regulação*. Brasília: CGU. <https://www.gov.br/cgu>

Ministério das Cidades. SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. <https://www.gov.br/cidades>

Organismos Internacionais e ONGs

Instituto Trata Brasil. (2023). *Guia do saneamento 2023*. São Paulo: Trata Brasil. <https://www.tratabrasil.org.br>

United Nations Development Programme (UNDP). (2009). *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. New York: UNDP.

World Health Organization (WHO). (2017). *Guidelines for drinking-water quality* (4th ed.).

Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

International Water Association (IWA). (2000). *Task Force for Water Services: Anais do Congresso de Engenharia Sanitária e Ambiental*. ABES.

Literatura Acadêmica e Técnica

Andres, L. A., Garrido, J., Gonzalez, J., & Marques, R. C. (2024). Assessing regulatory governance for the water and sanitation agencies in Brazil. *Utilities Policy*, 90. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2024.101802>

Dewatripont, M., & Legros, P. (2005). Public-private partnerships: Contract design and risk transfer. *European Investment Bank Papers*, 10(2), 120–145.

Dourado, G. A. (2025). Por que é importante para o TCU que as agências reguladoras instruam bem os seus processos administrativos normativos? In *Boas Práticas Regulatórias*. <https://repositorio.cgu.gov.br>

Gomide, A. de Á. (2012). A gênese das agências reguladoras de transportes. *Texto para Discussão nº 1764*. IPEA.

Peci, A. (Coord.). (2018). *Agenda regulatória na prática: uma análise das políticas adotadas por agências reguladoras nos últimos 20 anos*. EBAPE/FGV. <https://repositorio.fgv.br>

Silveira, A.B.G. (2013) .Estratégias para a universalização do saneamento rural: um estudo baseado em experiências internacionais. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://api.arca.fiocruz.br/api/core/bitstreams/f2242ae3-a8bd-48b1-b112-07869cdd60e1/content>.

Veiga, M. M. (2021). *Tariff structuring in water and sanitation: public profiting arrangements on universalization initiatives*.

Tatcher, A., et al. (2024). Contextualising urban sanitation solutions through complex systems thinking: A case study of the South African sanitation system. *Journal of Cleaner Production*.



Zérah, M.-H. (2011). Water and sanitation: Barriers to universalization. In M.-H. Zérah, V. Dupont, & S. T. Lama-Rewal (Eds.), *Urban policies and the right to the city in India* (pp. 109–121). New Delhi: UNESCO/CSH.

Banco Mundial e PPPs

Global Infrastructure Hub & Allen & Overy. (2019). *Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP – Setor de Água e Resíduos Sólidos*. Sydney: GI Hub.

World Bank. (2007). *Government guarantees: Allocating and valuing risk in privately financed infrastructure projects*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. (2017). *PPP Reference Guide* (Version 3.0). Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. (2019). *Guidance on PPP Contractual Provisions* (2019 ed.). <https://ppp.worldbank.org>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). *Regulatory impact analysis: A tool for policy coherence*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). *The governance of regulators: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *In pursuit of risk sharing and value for money: Evidence from public-private partnerships in infrastructure*. Paris: OECD.



ANEXO I

Checklist para verificação da adesão à Norma de Referência nº 3/2023

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Bens Reversíveis	Definição	Art. 4º	Há definição de que os bens reversíveis são aqueles vinculados à operação e imprescindíveis para a continuidade da prestação do serviço?
2	Bens Reversíveis	Definição	Art. 4º, § 2º	Não considera bens reversíveis aqueles cuja característica funcional é de um bem comum, capaz de atender as demandas de outros serviços?
3	Bens Reversíveis	Definição	Art 5º	Bens reversíveis cedidos ou transferidos ao prestador de serviço pelo Poder Público a título não oneroso são considerados não indenizáveis?
4	Indenização de Ativos	Metodologia de Indenização	Art. 8º, I	É obrigatória a apresentação, pelo prestador de serviço, do inventário de bens reversíveis atualizado?
5	Indenização de Ativos	Metodologia de Indenização	Art. 8º, II	é obrigatória a apresentação, pelo prestador de serviço, das demonstrações financeiras auditadas por empresa de auditoria independente?
6	Indenização de Ativos	Metodologia de Indenização	Art. 8º, III	é obrigatória a apresentação, pelo prestador de serviço, de laudos técnicos específicos, quando necessários, elaborados por pessoa jurídica especializada independente?
7	Indenização de Ativos	Metodologia de Indenização	Art. 8º, IV	é obrigatória a apresentação, pelo prestador de serviço, de demonstrativos financeiros desagregados por município e/ou contrato?
8	Indenização de Ativos	Metodologia de Indenização	Art. 8º, § 1º	A ERI deve auditar e certificar anualmente os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos?
9	Indenização de Ativos	Metodologia de Indenização	Capítulo IV	adota a metodologia para apuração do valor de indenização de custo histórico corrigido, valor novo de reposição ou valor justo?
10	Indenização de Ativos	Custo Histórico Corrigido	Art. 9º	Caso adote o custo histórico corrigido, considera o custo de aquisição ou construção do bem registrado na contabilidade, atualizado por índices inflacionários?
11	Indenização de Ativos	Custo Histórico Corrigido	Art. 9º, § 1º	Caso adote o custo histórico corrigido, indica e justifica os índices inflacionários adotados?
12	Indenização de Ativos	Custo Histórico Corrigido	Art. 9º, § 2º	Caso adote o custo histórico corrigido, os bens reversíveis não amortizados ou depreciados deverão passar por teste de recuperabilidade (<i>impairment</i>) com objetivo de excluir os efeitos de apropriações indevidas ou ineficientes nos registros contábeis?
13	Indenização de Ativos	Custo Histórico Corrigido	Art. 10	Caso adote o custo histórico corrigido, o prestador deve apresentar os documentos comprobatórios de aquisição e construção dos bens e instalações referentes aos investimentos ainda não amortizados ou depreciados?
14	Indenização de Ativos	Valor Novo de Reposição	Art. 11	Caso adote o Valor Novo de Reposição, o valor de um bem é definido pelo valor de um novo, idêntico ou similar ao avaliado, que pode ser obtido a partir do banco de preços de referência?
15	Indenização de Ativos	Valor Novo de Reposição	Art. 11, § 1º	Caso adote o Valor Novo de Reposição, o valor é determinado pelo valor de fábrica do equipamento principal somado aos componentes acessórios, custos adicionais e juros sobre obras em andamento
16	Indenização de Ativos	Valor Novo de Reposição	Art. 11, § 2º	Caso adote o Valor Novo de Reposição, os bens e os respectivos valores considerados no cálculo da indenização são aqueles listados por inventário físico dos ativos, auditados por uma entidade independente contratada pelo prestador do serviço e homologados pela ERI?
17	Indenização de Ativos	Valor Novo de Reposição	Art. 11, § 3º	Caso adote o Valor Novo de Reposição, a indenização considera o valor novo de reposição, descontada a depreciação física?
18	Indenização de Ativos	Valor Novo de Reposição	Art. 11, § 4º	Caso adote o Valor Novo de Reposição, os bancos de preços de referência são instituídos ou homologados pela ERI, ou instituídos pela ANA?



19	Indenização de Ativos	Valor Justo	Art. 12	Caso adote o Valor Justo, ele corresponde ao valor calculado com base no valor presente do fluxo de caixa estimado para o prazo remanescente do contrato?
20	Indenização de Ativos	Valor Justo	Art. 12, Parágrafo Único	Caso adote o Valor Justo, o fluxo de caixa deve refletir a performance da concessão?
21	Indenização de Ativos	Valor Justo	Art. 13	Caso adote o Valor Justo, utiliza a mesma fórmula ou índice de preços previsto em contrato para a taxa de desconto utilizada para fins de reequilíbrio econômico-financeiro ou aquela estabelecida pela ERI para cálculo do Valor Presente Líquido, será
22	Indenização de Ativos	Valor Justo	Art. 14	Caso adote o Valor Justo, observa os dados reais do prestador até a data do encerramento contratual, como referência para as projeções futuras na elaboração do fluxo de caixa?
23	Indenização de Ativos	Valor Justo	Art. 14, Parágrafo Único	Caso adote o Valor Justo, a projeção do Fluxo de Caixa deve seguir as regras descritas no contrato sobre a projeção de Fluxo de Caixa para fins de reequilíbrio econômico-financeiro?
24	Indenização de Ativos	Advento do Contrato	Art. 15	Os investimentos realizados por força de obrigações firmadas em contratos, são considerados integralmente amortizados ou depreciados até o término do prazo contratual e, por isso, não serão objeto de indenização, permitidas exceções para fins de modicidade tarifária ou quando o investimento estiver pactuado no contrato de concessão?
25	Indenização de Ativos	Advento do Contrato	Art. 16	Os investimentos incrementais de contratos de concessão precedidos de licitação, realizados ao longo do prazo contratual, também serão considerados integralmente amortizados ou depreciados quando do advento do termo, permitidas exceções em investimentos originados por eventos não previsíveis ou em previsões contratuais distintas?
26	Indenização de Ativos	Advento do Contrato	Art. 17, I	A metodologia de indenização é consistente com a regra utilizada para a formação da Base de Remuneração Regulatória nos processos tarifários, ajustada pelos efeitos da aplicação de índice de aproveitamento, quando couber, descontados os valores correspondentes a doações e subvenções?
27	Indenização de Ativos	Advento do Contrato	Art. 17, II e Parágrafo Único	A metodologia de indenização, na ausência de BRR, adota a CHC quando existem informações históricas com taxas de amortização regulamentadas pela Receita Federal do Brasil?
28	Indenização de Ativos	Advento do Contrato	Art. 17, III	A metodologia de indenização, na ausência de BRR e de informações históricas, adota o Valor Novo de Reposição?
29	Indenização de Ativos	Advento do Contrato	Art. 19	os investimentos realizados após o término do prazo contratual não estão sujeitos à indenização, exceto se necessários à garantia da continuidade do serviço, autorizados pela ERI e sem possibilidade de ser arcado pelo titular?
30	Indenização de Ativos	Extinção Antecipada	Art. 21	A ERI é responsável pela apuração dos valores devidos a cada item indenizável na extinção antecipada do contrato?
31	Indenização de Ativos	Extinção Antecipada	Art. 22, I	em caso de extinção antecipada, quando a tarifa tiver sido calculada pelo fluxo de caixa do projeto, a metodologia de indenização de ativos cálculo é a do Valor Justo?
32	Indenização de Ativos	Extinção Antecipada	Art. 22, II	em caso de extinção antecipada, quando a tarifa for formada a partir da BRR, a metodologia de cálculo da indenização a metodologia é consistente com a regra para a formação da BRR nos processos tarifários, ajustada pelos efeitos da aplicação de índice de aproveitamento, quando couber, descontados os valores correspondentes a doações e subvenções?
33	Indenização de Ativos	Extinção Antecipada	Art. 22, III	em caso de extinção antecipada, na ausência de informações históricas deve ser adotada a metodologia do VNR para cálculo da indenização de ativos?
34	Indenização de Ativos	Extinção Antecipada	Art. 23	os contratos licitados a partir da vigência da norma devem adotar a metodologia do Valor Justo?



35	Indenização de Ativos	Encampação	Art. 24 e Art. 26, II	em caso de encampação, a indenização de ativos calculada é somada às dívidas com terceiros, desde que prudentes e proporcionais
36	Indenização de Ativos	Encampação	Art. 25, Parágrafo Único e Art. 26, II	em caso de encampação, a indenização de ativos calculada é somada aos custos de ruptura incorridos pela contratada em razão da extinção antecipada?
37	Indenização de Ativos	Encampação	Art. 27	Os custos de ruptura, relativos ao encerramento antecipado do contrato, contemplam o saldo de passivo decorrente de multas por rescisões trabalhistas e, ainda, por rescisões contratuais com terceiros e fornecedores?
38	Indenização de Ativos	Caducidade	Art. 28, 29 e 30	em caso de caducidade, a indenização de ativos é descontada das penalidades cabíveis?
39	Indenização de Ativos	Caducidade	Art. 28, 29 e 30	os custos decorrentes do encerramento antecipado do contrato em razão de caducidade devem ser arcados pelo prestador de serviços e não são passíveis de indenização?



ANEXO II

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 4/2024

Nº	Tema	Subtema	Dispositivo NR	Questão
1	Estrutura Interna	Instância deliberativa superior	Art. 41, I	É prevista instância colegiada decisória (como conselho diretor ou diretoria colegiada)?
2	Estrutura Interna	Instância deliberativa superior	Art. 41, I	A instância colegiada decisória tem competência para deliberar sobre questões regulatórias?
3	Estrutura Interna	Mandato	Art. 41, II	É previsto período de mandato fixo para os integrantes da instância colegiada decisória?
4	Estrutura Interna	Mandato	Art. 41, II	O período de mandato é não coincidente?
5	Estrutura Interna	Mandato	Art. 41, II	O período do mandato é igual ou inferior a 5 (cinco) anos?
6	Estrutura Interna	Mandato	Art. 41, II	É vedada, expressamente, a recondução dos membros da instância colegiada decisória?
7	Quadro de Pessoal	Composição	Art. 41, III	O quadro de pessoal é formado por funcionários ou empregados públicos próprios da ERI?
8	Quadro de Pessoal	Forma de Provimento	Art. 41, III	A forma de preenchimento dos cargos da ERI é uma seleção pública (como concurso)?
9	Recursos da ERI	Fontes de Recursos	Art. 41, IV	A ERI é dotada de fontes próprias de recursos?
10	Recursos da ERI	Forma de Geração de Recursos	Art. 41, IV	Os recursos são gerados pelo exercício da função regulatória (recolhimento de taxas e preços públicos, por exemplo)?
11	Transparéncia	Políticas e Planos de Transparéncia	Art. 41, V	É prevista a elaboração, pela ERI, de plano, política ou programa de transparéncia?
12	Transparéncia	Comunicação das Decisões	Art. 41, V	São previstos procedimentos e/ou canais de comunicação das decisões regulatórias?
13	Transparéncia	Relatório Anual de Resultados	Art. 41, VI	É prevista a elaboração, pela ERI, de relatório anual de resultados da gestão e /ou de suas atividades?
14	Transparéncia	Relatório Anual de Resultados	Art. 41, VI	O conteúdo previsto para o relatório anual de resultados contempla o monitoramento de resultados e metas?
15	Transparéncia	Calendários	Art. 41, VII	É determinado que a ERI dê publicidade aos calendários de deliberações da instância colegiada decisória?
16	Transparéncia	Calendários e Pautas	Art. 41, VII	É determinado que a ERI dê publicidade às pautas da instância colegiada decisória?
17	Transparéncia	Calendários e Pautas	Art. 41, VII	É determinado que a ERI dê publicidade às atas das decisões e dos votos?
18	Atividade Regulatória	Instrumentos Regulatórios	Art. 41, VIII	São previstos instrumentos regulatórios a serem adotados pela agência (AIR, por exemplo)?
19	Atividade Regulatória	Instrumentos de Planejamento	Art. 41, VIII	São previstos instrumentos de planejamento a serem adotados pela agência (agenda regulatória, por exemplo)?
20	Atividade Regulatória	Instrumentos Regulatórios	Art. 41, VIII	É prevista a obrigação de dar publicidade aos instrumentos regulatórios?
21	Atividade Regulatória	Instrumentos de Planejamento	Art. 41, VIII	É prevista a obrigação de dar publicidade aos instrumentos de planejamento?
22	Controle Social	Instrumentos de Participação Social	Art. 41, IX	São previstos instrumentos de participação social (como consultas e/ou audiências públicas)?



23	Controle Social	Instrumentos de Participação Social	Art. 41, IX	É prevista a adoção de instrumentos de participação social pela ERI antes da elaboração de normas regulatórias?
24	Controle Social	Instrumentos de Participação Social	Art. 41, IX	É prevista a adoção de instrumentos de participação social pela ERI antes da definição da agenda regulatória?
25	Ouvidoria	Ouvidoria	Art. 41, X	É prevista a criação de ouvidoria?
26	Ouvidoria	Ouvidoria	Art. 41, X	São detalhadas as atribuições da ouvidoria?



ANEXO III

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 5/2024

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Ato Normativo	Publicação	Art. 22., inciso I	Foi publicado ato normativo que dispõe sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário aplicável a contratos futuros?
2	Matriz de Riscos	Rol de Riscos	Art. 22., inciso I	O ato normativo aplicável a contratos futuros prevê integralmente o rol de riscos da matriz proposta no Anexo I da NR?
3	Matriz de Riscos	Rol de Riscos	Art. 17.	O ato normativo aplicável a contratos futuros adiciona riscos à matriz proposta no Anexo I da NR?
4	Matriz de Riscos	Rol de Riscos	Art. 17.	A matriz de riscos do ato normativo da ERI aplicável a contratos futuros conflita com a matriz proposta no Anexo I da NR?
5	Ato Normativo	Publicação	Art. 22., inciso I	Foi publicado ato normativo que dispõe sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário aplicável a contratos existentes não licitados?
6	Matriz de Riscos	Rol de Riscos	Art. 22., inciso I	O ato normativo aplicável a contratos existentes não licitados prevê integralmente o rol de riscos da matriz proposta no Anexo I da NR?
7	Matriz de Riscos	Rol de Riscos	Art. 17.	O ato normativo aplicável a contratos existentes não licitados adiciona riscos à matriz proposta no Anexo I da NR?
8	Matriz de Riscos	Rol de Riscos	Art. 17.	A matriz de riscos do ato normativo da ERI aplicável a contratos existentes não licitados conflita com a matriz proposta no Anexo I da NR?



ANEXO IV

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 6/2024

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Equilíbrio Econômico-Financeiro	Receita	Art. 6º, inciso I	A norma prevê que as receitas tarifárias compõem a remuneração do prestador?
2	Equilíbrio Econômico-Financeiro	Receita	Art. 6º, inciso II	A norma prevê que as receitas complementares compõem a remuneração do prestador?
3	Equilíbrio Econômico-Financeiro	Receita	Art. 6º, inciso II	A norma prevê que as receitas adicionais compõem a remuneração do prestador?
4	Bens Reversíveis	Amortização	Art. 8º, caput	A norma prevê que, no processo de definição da tarifa de contratos licitados, os investimentos vinculados aos bens reversíveis devem ser considerados integralmente amortizados ou depreciados até o término do prazo contratual?
5	Bens Reversíveis	Indenização	Art. 8º, § 2º	Investimentos incrementais extraordinários originados de eventos não previstos poderão ter prazos de amortização maiores do que o prazo contratual caso haja comprovação do fato extraordinário dos investimentos acompanhado de justificativas técnicas, o saldo remanescente seja indenizado no encerramento do contrato e seja formalizado termo aditivo ao contrato de concessão?
6	Bens Reversíveis	Indenização	Art. 8º, §§ 3º e 4º	A norma prevê que os investimentos vinculados aos bens reversíveis não amortizados ou depreciados no prazo contratual deverão ser indenizados ao término do contrato?
7	Bens Reversíveis	Indenização	Art. 8º, § 5º	A norma prevê que a ERI deverá comunicar expressamente ao titular o saldo a ser indenizado ao término do contrato nas revisões tarifárias?
8	Reajuste	Metodologia	Art. 23, § 1º	A norma prevê que a tarifa deverá ser reajustada anualmente, observando intervalo mínimo de 12 meses?
9	Reajuste	Metodologia	Art. 23, § 1º	A norma prevê que a tarifa deverá ser reajustada de acordo com a metodologia de correção monetária prevista no contrato ou regulamento da entidade reguladora infranacional?
10	Reajuste	Reequilíbrio	Art. 23, § 2º	A norma prevê que o descumprimento do reajuste tarifário por parte da entidade reguladora infranacional ou do titular enseja ao prestador do serviço direito ao reequilíbrio econômico-financeiro?
11	Reajuste	Incentivos	Art 24	A norma prevê indicadores de expansão dos serviços que possibilitem ajustes nos valores tarifários?
12	Reajuste	Incentivos	Art 24	A norma prevê indicadores de redução de perdas na distribuição de água tratada que possibilitem ajustes nos valores tarifários?
13	Reajuste	Incentivos	Art 24	A norma prevê indicadores de qualidade na prestação dos serviços que possibilitem ajustes nos valores tarifários?
14	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, caput	A norma prevê que a tarifa referencial da revisão tarifária é a necessária para recuperar, ao longo do próximo ciclo tarifário, os custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência.
15	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, caput	A norma prevê que a tarifa referencial da revisão tarifária é a necessária para remunerar o capital investido de modo prudente?
16	Revisão Tarifária	Procedimentos	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê procedimentos gerais de revisão tarifária?
17	Revisão Tarifária	Mercado	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê metodologias e parâmetros para a projeção de mercado e mercado de referência da revisão tarifária?
18	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, parágrafo único e Art. 29	A norma prevê metodologias, parâmetros e/ou procedimentos para os custos operacionais na revisão tarifária?



19	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, parágrafo único e Art. 29	A norma prevê metodologias, parâmetros e/ou procedimentos para os outros custos na revisão tarifária?
20	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê metodologias e parâmetros para receitas irrecuperáveis na revisão tarifária?
21	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, parágrafo único e Art. 32	A norma prevê metodologias, parâmetros e/ou procedimentos para a base de remuneração regulatória na revisão tarifária?
22	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, parágrafo único e Art. 37	A norma prevê metodologias e parâmetros para o custo de capital na revisão tarifária?
23	Revisão Tarifária	Incentivos	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê metodologias e parâmetros para o fator X na revisão tarifária?
24	Revisão Tarifária	Incentivos	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê metodologias e parâmetros para redução e controle de perdas na revisão tarifária?
25	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê metodologias e parâmetros para outras receitas na revisão tarifária?
26	Revisão Extraordinária	Reequilíbrio	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê metodologias e parâmetros para revisões extraordinárias e reequilíbrio econômico-financeiro?
27	Revisão Tarifária	Incentivos	Art. 26	A norma prevê o compartilhamento dos ganhos de produtividade do prestador do serviço pelo fator X?
28	Revisão Tarifária	Transparência	Art. 27, caput	A norma prevê que a abertura da revisão tarifária será comunicada em seu sítio eletrônico?
29	Revisão Tarifária	Transparência	Art. 27, parágrafo único	A norma prevê que a revisão tarifária será objeto de consulta pública?
30	Revisão Tarifária	Transparência	Art. 27, caput	A norma prevê que os estudos, informações e materiais técnicos usados como fundamento da revisão tarifária serão disponibilizados em seu sítio eletrônicos no momento de sua abertura?
31	Revisão Extraordinária	Procedimentos	Art. 28, caput	A norma disciplina o escopo e a admissibilidade de pedidos de revisão tarifária extraordinária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro?
32	Revisão Extraordinária	Procedimentos	Art. 28, caput	A norma disciplina que os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro devem ser instruídos pelos proponentes com os documentos que demonstrem o impacto financeiro, verificado ou projetado, resultante da materialização do evento?
33	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 30	A norma prevê que devem ser excluídos da base de cálculo os custos duplicados, considerados desnecessários ou não associados à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário?
34	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 31, caput	A norma prevê o uso de benchmark para analisar o nível de eficiência dos custos operacionais do prestador?
35	Revisão Tarifária	Receita Requerida	Art. 31, § 1º	A norma prevê que a ERI deverá avaliar quais componentes de custo não são gerenciáveis pelo prestador?
36	Investimentos	Certificação	Art. 32, parágrafo único	A norma prevê a certificação anual dos investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos?
37	Investimentos	Base de Remuneração	Art. 33, caput	A norma prevê que a Base de Remuneração Regulatória é composta pelos ativos vinculados e imprescindíveis à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário?
38	Investimentos	Base de Remuneração	Art. 33, parágrafo único	A norma prevê que a ERI deverá avaliar o grau de utilização e eventual capacidade ociosa não justificada dos ativos elegíveis?
39	Investimentos	Base de Remuneração	Art. 33, parágrafo único	A norma prevê que a ERI estabelecerá um índice de aproveitamento como critério para reduzir o valor do ativo a ser incorporado na Base de Remuneração Regulatória
40	Revisão Tarifária	Custo de Capital	Art. 37	A norma prevê que a metodologia do custo de capital considera o custo de capital próprio e o custo de capital de terceiros?
41	Revisão Tarifária	Custo de Capital	Art. 38	A norma prevê que a quota de reintegração regulatória será obtida pelo somatório dos produtos dos valores atribuídos pela entidade reguladora infranacional a cada ativo que compõe a Base de Remuneração Regulatória e suas respectivas taxas de depreciação ou amortização?



ANEXO V

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 8/2024

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Padronização das metas	Indicadores	Art. 22	A ERI é responsável pelo cálculo e avaliação dos indicadores de universalização da cobertura e do atendimento, no município com abastecimento de água potável e esgotamento sanitário?
2	Padronização das metas	Indicadores	Art. 23, I	A ERI utiliza o indicador de atendimento de abastecimento de água (IAA), conforme modelo de cálculo da ANA?
3	Padronização das metas	Indicadores	Art. 23, II	A ERI utiliza o indicador de cobertura de abastecimento de água (ICA), conforme modelo de cálculo da ANA?
4	Padronização das metas	Indicadores	Art. 23, II	A ERI utiliza o indicador de atendimento de esgotamento sanitário (IAE), conforme modelo de cálculo da ANA?
5	Padronização das metas	Indicadores	Art. 23, IV	A ERI utiliza o indicador de cobertura de esgotamento sanitário (ICE), conforme modelo de cálculo da ANA?
6	Padronização das metas	Abrangência	Art. 24, I	Os indicadores são calculados e avaliados por município, abrangendo todo o território do município?
7	Padronização das metas	Abrangência	Art. 24, II	Os indicadores de atendimento são calculados e avaliados por área urbana do município?
8	Padronização das metas	Abrangência	Art. 24, III	Os indicadores de atendimento são calculados e avaliados por área rural do município?
9	Padronização das metas	Abrangência	Art. 24, IV	Os indicadores são calculados e avaliados por contrato de prestação de serviços no município?
10	Padronização das metas	Abrangência	Art. 24, V	Os indicadores são calculados e avaliados por prestação regionalizada, quando for o caso?
11	Padronização das metas	Abrangência	Art. 24, VI	Os indicadores são calculados por prestador de serviços, sempre que este atender a mais de um titular na área de atuação da entidade reguladora infranacional
12	Padronização das metas	Metas	Art. 25	A norma prevê que as metas progressivas de expansão que atingem a universalização até, no máximo, 31 de dezembro de 2033 devem constar nos Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico?
13	Padronização das metas	Metas	Art. 25, parágrafo único	A norma prevê que a ERI atuará junto ao titular para que as metas progressivas de universalização estejam previstas nos planos municipais ou regionais de saneamento básico?
14	Padronização das metas	Metas	Art. 26	A meta de universalização só é considerada atingida no componente abastecimento de água potável do município quando os indicadores de atendimento, IAA, e de cobertura, ICA, calculados para a abrangência de todo território do município, atingirem simultaneamente resultados iguais ou superiores à 99%?
15	Padronização das metas	Metas	Art. 27	A meta de universalização só é considerada atingida no componente esgotamento sanitário do município quando os indicadores de atendimento, IAE, e de cobertura, ICE, calculados para a abrangência de todo território do município, atingirem simultaneamente resultados iguais ou superiores à 90%?
16	Requisitos técnicos	Soluções Alternativas	Art. 20	Há previsão de solução alternativa adequada utilizada na ausência de disponibilidade de redes públicas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário?
17	Requisitos técnicos	Soluções Alternativas	Art. 20, §2º	A ERI é responsável por verificar a correta construção da solução alternativa?
18	Sistêmática de monitoramento	Transparência	Art. 25 e Art. 31, inciso III	Está prevista a publicação da relação de municípios que adotaram em seus planos de saneamento básico os indicadores e metas progressivas para o acompanhamento da universalização?
19	Sistêmática de monitoramento	Metas	Art. 28, caput e Art. 31, inciso IV	Foi instituído sistema de monitoramento da universalização da ERI?



20	Sistemática de monitoramento	Metas	Art. 28, inciso I e Art. 31, inciso IV	O sistema de monitoramento prevê o acompanhamento anual da cobertura e do atendimento dos serviços de universalização?
21	Sistemática de monitoramento	Metas	Art. 28, inciso II e Art. 31, inciso IV	O sistema de monitoramento prevê o acompanhamento da cobertura e do atendimento dos serviços por recorte municipal e dos prestadores?
22	Sistemática de monitoramento	Metas	Art. 28, inciso III e Art. 31, inciso IV	O sistema de monitoramento prevê o cálculo dos indicadores a partir de dados básicos ou informações inseridos nele?
23	Sistemática de monitoramento	Metas	Art. 28, inciso IV e Art. 31, inciso IV	O sistema de monitoramento prevê a apresentação dos indicadores por áreas de abrangência (urbano/rural/contrato/prestação regionalizada/prestador de serviços)?
24	Sistemática de monitoramento	Transparência	Art. 31, inciso V	Está prevista a publicação da avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização, na página da internet da ERI?



ANEXO VI

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 9/2024

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Disposições Gerais	Responsabilidade	Art.1º e Art. 19	A ERI é responsável pelo cálculo e avaliação dos indicadores operacionais nos municípios por ela regulados?
2	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador de atendimento de abastecimento de água (IAA), conforme modelo de cálculo da ANA?
3	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador de cobertura de abastecimento de água (ICA), conforme modelo de cálculo da ANA?
4	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador de atendimento de esgotamento sanitário (IAE), conforme modelo de cálculo da ANA?
5	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador de cobertura de esgotamento sanitário (ICE), conforme modelo de cálculo da ANA?
6	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador Nível I - 01: Índice de perdas de água na distribuição por ligação conforme modelo de cálculo da ANA?
7	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador Nível I - 02: Índice das análises de coliformes totais da água no padrão estabelecido conforme modelo de cálculo da ANA?
8	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador Nível I - 03: Índice das análises de demanda bioquímica de oxigênio - DBO do esgoto na saída do tratamento no padrão estabelecido conforme modelo de cálculo da ANA?
9	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	utiliza o indicador Nível I - 04: Índice de intermitência do serviço de abastecimento de água conforme modelo de cálculo da ANA?
10	Padronização das metas	Indicadores	Art. 8º	A ERI utiliza o indicador Nível I - 05: Índice de intermitência do serviço de esgotamento sanitário conforme modelo de cálculo da ANA?
11	Padronização das metas	Indicadores	Art. 10	A ERI utiliza o indicador Nível II - 01: Índice de micromedição relativo ao volume disponibilizado de água conforme modelo de cálculo da ANA?
12	Padronização das metas	Indicadores	Art. 10	utiliza o indicador Nível II - 02: Índice de macromedição relativo ao volume disponibilizado de água conforme modelo de cálculo da ANA?
13	Padronização das metas	Indicadores	Art. 10	utiliza o indicador Nível II - 03: Índice de duração média dos reparos de extravasamentos de esgoto conforme modelo de cálculo da ANA?
14	Padronização das metas	Indicadores	Art. 10	utiliza o indicador Nível II - 04: Índice de reclamações dos serviços de abastecimento de água conforme modelo de cálculo da ANA?
15	Padronização das metas	Indicadores	Art. 10	utiliza o indicador Nível II - 05: Índice de reclamações dos serviços de abastecimento de esgotamento sanitário conforme modelo de cálculo da ANA?
16	Padronização das metas	Metas	Art. 11, § 1º, I	prevê que as metas devem ser em intervalos ao menos anuais?
17	Padronização das metas	Metas	Art. 11, § 1º, I	prevê que as metas devem ser progressivas?
18	Padronização das metas	Metas	Art. 11, § 1º, I	prevê que as metas devem ser específicas?
19	Padronização das metas	Indicadores	Art. 4º	Prevê que os indicadores do Nível I deve ser avaliado por metas e seus resultados?
20	Padronização das metas	Indicadores	Art. 4º	Prevê que os indicadores deve ser avaliados por comparação entre os resultados e seus padrões de referência?
21	Padronização das metas	Metas	Art. 11	prevê que as metas devem ser definidas no plano municipal ou regional de saneamento básico?



22	Padronização das metas	Metas	Art. 11, III, §2º	prevê que a ERI deve atuar junto ao titular no sentido de que sejam contempladas as metas na elaboração, revisão, atualização e consolidação dos planos municipais ou regionais de saneamento básico?
23	Padronização das metas	Abrangência	Art. 11, II e Art. 20, I	prevê que os indicadores são calculados e avaliados para cada município?
24	Padronização das metas	Abrangência	Art. 11, II e Art. 20, III	prevê que os indicadores são calculados, quando aplicável, no âmbito da prestação regionalizada?
25	Padronização das metas	Abrangência	Art. 20, II	prevê que os indicadores são calculados, quando aplicável, por contrato de prestação de serviços?
26	Padronização das metas	Abrangência	Art. 20, IV	prevê que os indicadores são calculados, quando aplicável, por prestador de serviços?
27	Padronização das metas	Metas	Art. 13	prevê que as metas de redução de perdas de água na distribuição devem ser compatíveis com a Portaria MCID nº 788, de 1º de agosto de 2024, do Ministério das Cidades?
28	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 14	prevê que as metas devem ser cumpridas em pelo menos 3 anos dos últimos 5?
29	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 14	prevê que a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato?
30	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 12 e Art. 15, I	prevê que na definição das metas, a ERI deve levar em consideração as condições locais iniciais ou linha de base?
31	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 15, II	prevê que na avaliação da meta será levado em consideração a conformidade das informações primárias que compõem o indicador?
32	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 15, III	prevê que na avaliação das metas será levado em consideração fatores alheios à responsabilidade do prestador de serviços?
33	Sistemática de Monitoramento	Informações	Art. 16	prevê que o prestador de serviços é o responsável pela geração e fornecimento das informações primárias necessárias ao cálculo dos indicadores definidos pela entidade reguladora infranacional?
34	Sistemática de Monitoramento	Informações	Art. 16, §1º	prevê o formato e a periodicidade que o prestador de serviços deve disponibilizar as informações primárias?
35	Sistemática de Monitoramento	Informações	Art. 16, §1º, I	prevê que O prestador deve fornecer as informações à entidade reguladora infranacional de forma individualizada para cada município ou área do município atendida?
36	Sistemática de Monitoramento	Informações	Art. 16, §1º, II	prevê que O prestador deve fornecer as informações à entidade reguladora infranacional por componente do serviço: abastecimento de água e esgotamento sanitário?
37	Sistemática de Monitoramento	Informações	Art. 16, §2º	prevê que em sistemas integrados, que atendam mais de um município, o prestador de serviços deve possuir mecanismos que possibilitem a segregação das informações primárias, para identificação das parcelas que serão alocadas diretamente em cada município, e as parcelas que devem ser rateadas?
38	Sistemática de Monitoramento	Informações	Art. 16, §3º	prevê que quando o rateio de informações primárias se fizer necessário, deve-se utilizar, prioritariamente, os critérios definidos nos manuais e guias do SINISA?
39	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 17	prevê que o período de referência de apuração das informações é anual, de 01 de janeiro a 31 de dezembro, com as informações consolidadas na data-base do mês de dezembro do ano de referência?
40	Sistemática de Monitoramento	Transparência	Art. 18	prevê que o relatório de avaliação operacional da prestação dos serviços deve conter diagnóstico acerca do nível de confiança dos dados primários informados à entidade reguladora infranacional, observando a metodologia para auditoria e certificação das informações do SINISA, instituída pela Portaria MDR nº 719, de 12 de dezembro de 2018?



41	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art.19, Parágrafo Único	garante ao prestador de serviços o direito ao contraditório, a fim de esclarecer as informações primárias e os indicadores calculados?
42	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art.19, Parágrafo Único	garante ao titular o direito ao contraditório, a fim de esclarecer as informações primárias e os indicadores calculados?
43	Sistemática de Monitoramento	Transparência	Art . 21	A ERI classifica com insatisfatório o resultado do indicador quando não há envio de informações primárias ou essas não são consistentes?
44	Sistemática de Monitoramento	Transparência	Art . 21	A ERI classifica como não avaliado o indicador não calculado por motivos não circunscritos ao prestador de serviços?
45	Sistemática de Monitoramento	Transparência	Art . 21	Prevê que os resultados serão sempre acompanhados dos valores das informações primárias?
46	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art . 23	Prevê que o relatório e os resultados dos indicadores devem ser encaminhados anualmente ao prestador de serviços, ao titular e à estrutura de prestação regionalizada?
47	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art . 23	Prevê que o relatório e os resultados dos indicadores devem ter divulgação na internet?
48	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art.24	prevê que o relatório de avaliação operacional da prestação dos serviços contém os indicadores Nível I, inclusive os indicadores de cobertura e de atendimento previstos na Norma de Referência nº 8/2024 e os indicadores Nível II e os indicadores complementares da entidade reguladora infranacional?
49	Padronização das metas	Metas	Art. 25 §1º	prevê que os indicadores Nível I são adotados a partir do primeiro relatório de avaliação operacional da prestação dos serviços?
50	Padronização das metas	Metas	Art. 25 §2º	prevê que os indicadores Nível II são adotados a partir do segundo relatório de avaliação operacional da prestação dos serviços?
51	Sistemática de Monitoramento	Relatório	Art. 27, II	prevê a publicação da relação de municípios que adotaram em seus planos de saneamento básico os indicadores Nível I e suas metas progressivas?



ANEXO VII

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 10/2024

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Metodologia de Cálculo	Fórmula de cálculo		Prevê reajuste a cada doze meses , contados a partir de data-base ?
2	Metodologia de Cálculo	Fórmula de cálculo		estabelece o índice de correção monetária ou fórmula paramétrica para cálculo da correção monetária a ser aplicada?
3	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê que nos anos de revisão tarifária , o reajuste seja incorporado a esse processo?
4	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê que, em caso de atraso, o cálculo do reajuste deverá ser ampliado para incorporar o período de atraso?
5	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê que o descumprimento de prazo, metodologia ou outro parâmetro que tenha relação com o reajuste tarifário, por parte da ERI ou do titular, enseja ao prestador do serviço direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, desde que o referido descumprimento não tenha sido motivado ou provocado pelo próprio prestador?
6	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê que o reequilíbrio econômico-financeiro em caso de descumprimento das regras de reajuste tarifário deve refletir os impactos do período pelo qual o valor da tarifa permaneceu não reajustado?
7	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro em caso de impedimento da aplicação do reajuste tarifário conforme prazo e metodologia previstos em razão de decisão judicial, ainda que provisoriamente?
8	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê a necessidade do reequilíbrio econômico-financeiro em caso de alteração da data-base de comum acordo entre as partes?
9	Metodologia de Cálculo	Fórmula de cálculo		apresenta fórmula de cálculo aderente ao da Norma de Referência 10/2024 [$\text{tarifab} = \text{tarifab} - 1 * (1 + \text{IRT} - X)$]?
10	Metodologia de Cálculo	Fórmula de cálculo		incluir aplicação do fator X para fins de compartilhamento de ganhos de produtividade com os usuários?
11	Metodologia de Cálculo	Custo Não Gerenciável		apresenta diferenciação entre custos gerenciáveis e não gerenciáveis?
12	Metodologia de Cálculo	Custo Não Gerenciável		os custos não gerenciáveis se restringem a preços sobre os quais o prestador não tem capacidade de administrar (contratos de aquisição de água / serviço de tratamento de esgoto de outros prestadores, tributos, outras obrigações legais ou contratuais não relacionadas à prestação do serviço)?
13	Metodologia de Cálculo	Custo Não Gerenciável		considera aplicação de fórmula de ajuste de valor diferenciada sobre os custos não gerenciáveis?
14	Metodologia de Cálculo	Custo Não Gerenciável		a fórmula de ajuste de valor diferenciada sobre os custos não gerenciáveis exclui a aplicação do fator X?
15	Metodologia de Cálculo	Fórmula de cálculo		prevê que o reajuste deverá ser concedido aplicando-se o último fator X aprovado ou, na sua inexistência, sem aplicação do fator X, de forma que o reajuste seja concedido no prazo regular?
16	Procedimentos	Iniciativa do reajuste		estabelece as regras e prazos para apresentação dos cálculos do reajuste?
17	Procedimentos	Contestação		estabelece as regras e prazos para contestação dos cálculos do reajuste?
18	Procedimentos	Decisão		estabelece as regras e prazo limite para decisão em definitivo do reajuste tarifário pela entidade reguladora infranacional?



19	Procedimentos	Requisitos		estabelece a documentação necessária para a realização do reajuste tarifário?
20	Procedimentos	Iniciativa do reajuste		prevê envio do cálculo acompanhado de memória de cálculo e documentação pela parte que inicia o processo?
21	Procedimentos	Contestação		prevê procedimento e prazo para comunicação das razões da não concordância e apresentação do percentual de reajuste que considera correto?
22	Procedimentos	Contestação		prevê aplicação do menor percentual de reajuste entre o calculado pela ERI e pelo prestador de serviços, provisoriamente até decisão definitiva, observada a data-base para início da sua cobrança e o prazo para a divulgação aos usuários?
23	Procedimentos	Decisão		prevê prazos para apresentar decisão definitiva da ERI, após contestação, a respeito do percentual de reajuste?
24	Procedimentos	Decisão		prevê homologação tácita em definitivo do percentual de reajuste proposto pelo prestador de serviços, caso a entidade reguladora infranacional não se manifeste quanto a proposição ou recurso do prestador de serviços dentro do prazo estabelecido na metodologia?
25	Procedimentos	Iniciativa do reajuste		prevê que, caso a parte responsável não inicie o processo no prazo, este poderá ser iniciado pela outra parte?
26	Procedimentos	Decisão		prevê que, caso o prestador apresente cálculo de reajuste após a ERI não o apresentar no prazo, a ERI terá 20 dias para a homologação contados da data do protocolo?
27	Procedimentos	Contestação		prevê que a contestação da ERI, quando a iniciativa do reajuste for do prestador, só poderá ocorrer em caso de erro no cálculo da tarifa base ou descumprimento de prazos e/ou data-base?
28	Procedimentos	Contestação		prevê que, na ausência de manifestação do prestador quanto às razões de discordância da proposta de iniciativa da ERI, será considerado aceite do percentual de reajuste proposto pela entidade reguladora infranacional?
29	Procedimentos	Decisão		prevê vedação do parcelamento do reajuste?
30	Transparéncia	Transparéncia		prevê comunicação formal ao prestador após sua homologação?
31	Metodologia de Cálculo	Equilíbrio econômico-financeiro		prevê compensação das diferenças apuradas, positivas ou negativas, em caso de reajuste provisório diferente do aplicado em definitivo?
32	Procedimentos	Atividades Interdependentes		prevê a uniformização de atividades interdependentes quanto a data-base e demais regras de reajuste?
33	Transparéncia	Transparéncia		prevê a publicação dos reajustes com antecedência mínima de 30 (trinta) dias à sua aplicação?
34	Transparéncia	Transparéncia		prevê ampla divulgação dos novos valores pelo prestador?
35	Transparéncia	Transparéncia		prevê a publicação da tabela com a estrutura tarifária e respectivos valores praticados vigentes no sítio eletrônico do prestador?
36	Transparéncia	Transparéncia		prevê a publicação da evolução dos reajustes realizados nos últimos cinco anos no sítio eletrônico do prestador?
37	Transparéncia	Transparéncia		prevê a publicação dos documentos e normativos que fundamentaram os reajustes no sítio eletrônico do prestador?



ANEXO VIII

Checklist para avaliação de adesão à Norma de Referência nº 11/2024

Nº	Tema	Subtema	Referência NR	Questão
1	Condições Gerais	Unidade Usuária	Art. 5º, I	Dispõe sobre a unidade usuária?
2	Condições Gerais	Ligaçāo	Art. 5º, II	Dispõe sobre a ligações?
3	Condições Gerais	Contratos	Art. 5º, III	Dispõe sobre contrato de adesão dos usuários e contratos específicos?
4	Condições Gerais	Cadastro e classificação de usuários	Art. 5º, IV	dispõe sobre cadastro e classificação dos usuários;?
5	Condições Gerais	Urbanismo	Art. 5º, V	dispõe sobre loteamentos, condomínios, ruas particulares e outros;?
6	Condições Gerais	Medição	Art. 5º, VI	dispõe sobre medição;?
7	Condições Gerais	Faturamento e Cobrança	Art. 5º, VII	dispõe sobre faturamento e cobrança;?
8	Condições Gerais	Interrupção dos Serviços	Art. 5º, VIII	dispõe sobre interrupção dos serviços;?
9	Condições Gerais	Religação	Art. 5º, IX	dispõe sobre religação e restabelecimento;?
10	Condições Gerais	Infrações e sanções	Art. 5º, X	dispõe sobre infrações e sanções aos usuários;?
11	Condições Gerais	Atendimento ao público	Art. 5º, XI	dispõe sobre padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;?
12	Condições Gerais	Recomposição e resarcimento	Art. 5º, XII	dispõe sobre recomposição de pavimentos e resarcimento de danos;?
13	Condições Gerais	Responsabilidades dos usuários	Art. 5º, XIII	dispõe sobre responsabilidades dos usuários;?
14	Condições Gerais	Responsabilidades do prestador	Art. 5º, XIV	dispõe sobre responsabilidades do prestador de serviço;?
15	Condições Gerais	Requisitos operacionais	Art. 5º, XV	dispõe sobre requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;?
16	Condições Gerais	Segurança	Art. 5º, XVI	dispõe sobre medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;?
17	Condições Gerais	Soluções alternativas	Art. 5º, XVII	dispõe sobre prestação de serviços utilizando soluções alternativas;?
18	Condições Gerais	Campanhas educativas	Art. 5º, XVIII	dispõe sobre campanhas educativas;?
19	Condições Gerais	Hidrantes	Art. 5º, XIX	dispõe sobre hidrantes; e?
20	Condições Gerais	Prazos dos serviços	Art. 5º, XX	dispõe sobre prazos para execução dos serviços.?

ANEXO IX

Comparativo dos indicadores relacionados na Norma de Referência nº 9/2024 com indicadores do SNIS/SINISA

9 Quadro ANEXO IX.I - Grupo de Indicadores Nível I (conforme art. 8º da Norma de Referência nº 9/2024)

INDICADORES NÍVEL I - Art. 8º da NR nº 9/2024					
Sigla	Nome do indicador NR 9	Fórmula NR 9	Nome do indicador similar SINISA	Código SINISA	Fórmula SINISA
IAA	Índice de atendimento de abastecimento de água;	Indicador estabelecido na Norma de referência NR 8	Atendimento da população total com rede de abastecimento de água Implementação imediata	IAG 0001 Correspondente similar do SNIS: IN055	$[(GTA0001 + GTA0002) / DFE0001] \times 100$ População urbana atendida com rede de abastecimento de água (GTA0001) + População rural atendida com rede de abastecimento de água (GTA0002) / População total residente (DFE0001) $\times 100$
ICA	Índice de cobertura de abastecimento de água;	Indicador estabelecido na Norma de referência NR 8	Cobertura total com abastecimento de água Implementação futura	IAG 0010 Não há correspondência no SNIS	$[(GTA0008 + GTA0015 + GTA0019 + GTA0020 + GTA0021 + GTA0022 + OGM5008 + OGM5026 + OGM-X + OGM-Y) / (OGM4006 + OGM4003)] \times 100$ [(Quantidade de economias urbanas ativas de água (GTA0008) + Quantidade de economias rurais ativas de água (GTA0015) + Quantidade de economias urbanas inativas de água (GTA0019) + Quantidade de economias rurais inativas de água (GTA0020) + Quantidade de economias urbanas factíveis de água (GTA0021) + Quantidade de economias rurais factíveis de água (GTA0022) + Quantidade de domicílios atendidos por poços ou nascentes na área urbana (OGM5008) + Quantidade de domicílios atendidos por poços ou nascentes na área rural (OGM5026) + Quantidade de estabelecimentos atendidos por poços ou nascentes na área urbana (OGM-X) + Quantidade de estabelecimentos atendidos por poços ou nascentes na área rural (OGM-Y) / Quantidade de domicílios totais existente no município (OGM4006) - Quantidade de estabelecimentos totais existente no município (OGM4003)] $\times 100$

IAE	Índice de atendimento de esgotamento sanitário;	Indicador estabelecido na Norma de referência NR 8	Atendimento dos domicílios totais com coleta e tratamento de esgoto e soluções alternativas Implementação futura	IES0010 Não há correspondência no SNIS.	$[(GTE0009 + GTE0019 + GTE0013 + GTE0021 + OGM5107 + OGM5124) / OGM4006] \times 100$ <p>[(Quantidade de economias urbanas residenciais ativas com tratamento de esgoto (GTE0009) + Quantidade de economias rurais residenciais ativas com tratamento de esgoto (GTE0019) + Quantidade de economias urbanas residenciais inativas com tratamento de esgoto (GTE0013) + Quantidade de economias rurais residenciais inativas com tratamento de esgoto (GTE0021) + Domicílios atendidos com solução alternativa por fossa séptica na área urbana (OGM5107) + Domicílios atendidos com solução alternativa por fossa séptica na área rural (OGM5124) Quantidade de domicílios residenciais totais existente no município (OGM4006)] \times 100</p>
ICE	Índice de cobertura de esgotamento sanitário.	Indicador estabelecido na Norma de referência NR 8	Cobertura total com esgotamento sanitário Implementação futura	IES0013 Não há correspondência no SNIS	$[(GTE0006 + GTE0016 + GTE0024 + GTE0026 + GTE0028 + GTE0030 + OGM5107 + OGM5124 + OGM-Z + OGM-W) / (OGM4006 + OGM4003)] \times 100$ <p>[(Quantidade de economias urbanas ativas com tratamento de esgoto (GTE0006) + Quantidade de economias rurais ativas com tratamento de esgoto (GTE0016) + Quantidade de economias urbanas inativas com tratamento de esgoto (GTE0024) + Quantidade de economias rurais inativas com tratamento de esgoto (GTE0026) + Quantidade de economias urbanas factíveis de esgoto (GTE0028) + Quantidade de economias rurais factíveis de esgoto (GTE0030) + Domicílios atendidos com solução alternativa por fossa séptica na área urbana (OGM5107) + Domicílios atendidos com solução alternativa por fossa séptica na área rural (OGM5124) + Quantidade de estabelecimentos atendidos com soluções alternativas por fossa séptica na área urbana (OGM-Z) + Quantidade de estabelecimentos atendidos com soluções alternativas por fossa séptica na área rural (OGM-W) / (Quantidade de domicílios totais existente no município (OGM4006) + Quantidade de estabelecimentos totais existente no município (OGM4003))] \times 100</p>

Nível I - 01	01: Índice de perdas de água na distribuição por ligação;	[(Volume de água produzido + Volume de água tratada importado - Volume de água autorizado não cobrado - Volume de água consumido - Volume de água tratada exportado) x 1.000.000] / [Quantidade de ligações ativas de água (GTA0003) - Quantidade de ligações ativas de água no ano anterior] / 2] x 365	Perdas totais de água por ligação Implementação imediata	IAG2015 Correspondente similar do SNIS: IN 051	$\{(GTA1001 + GTA1009 - GTA1207 - GTA1211 - GTA1203) / [(GTA0003 + GTA0003_A) / 2]\} \times (1.000.000 / 365)$ {[Volume de água produzido (GTA1001) + Volume de água tratada importado (GTA1009) - Volume de água autorizado não faturado (GTA1207) - Volume de água consumido (GTA1211) - Volume de água tratada exportado (GTA1203)] / [Quantidade de ligações ativas de água (GTA0003) - Quantidade de ligações ativas de água no ano anterior (GTA0003_A)] / 2] x 1.000.000 / 365
Nível I - 02	02: Índice das análises de coliformes totais da água no padrão estabelecido;	(Quantidade de amostras para coliformes totais com resultados dentro do padrão / Quantidade de amostras analisadas para coliformes totais	Não há indicador similar no SINISA No SNIS há o indicador: Incidência das análises de coliformes totais fora do padrão A equação é invertida em relação à NR	IN 084 do SNIS invertido	Fórmula do SNIS Quantidade de amostras para coliformes totais (analisadas) / Quantidade de amostras para coliformes totais com resultados fora do padrão
Nível I - 03	03: Índice das análises de demanda bioquímica de oxigênio - DBO do esgoto na saída do tratamento no padrão estabelecido	(Quantidade total de amostras analisada para aferição da concentração de DBO resultados dentro do padrão na saída do tratamento / Quantidade de amostras analisadas para aferição da concentração de DBO nas ETEs) x 100	Incidência de análises de DBO com resultado fora do padrão no tratamento de esgoto Implementação futura A equação é invertida em relação à NR	IES2005 Não há correspondência no SNIS	(GTE3105 / GTE3104) x 100 (Quantidade de amostras analisadas para aferição da DBO com resultado fora do padrão nas ETEs (GTE3105) / Quantidade de amostras analisadas para aferição da DBO remanescente nas ETEs (GTE3104)) x 100

Nível I - 04	04: Índice de intermitência do serviço de abastecimento de água	(Quantidade de economias ativas atingidas por paralisações + Quantidade de economias ativas atingidas por intermitências sistemáticas) / (quantidade de economias ativas de água _{ano} + (quantidade de economias ativas de água _{ano-1}) / 2 x 100	Economias ativas de água atingidas por paralisações Implementação imediata	IAG3001 Correspondente similar do SNIS: IN071	GTA3002 / GTA3001 Quantidade de economias ativas atingidas por paralisações (GTA3002) / Quantidade de paralisações com falta de água (GTA3001)
			Economias ativas de água atingidas por interrupções sistemáticas Implementação imediata	IAG3002 Correspondente similar do SNIS: IN073	GTA3005 / GTA3003 Quantidade de economias ativas atingidas por interrupções sistemáticas (GTA3005) / Quantidade de interrupções sistemáticas, resultando em racionamento ou rodízio (GTA3003)
Nível I - 05	05: Índice de intermitência do serviço de esgotamento sanitário	Quantidade de reclamações de extravasamentos de esgoto registradas / [Extensão da rede pública de esgoto _{ano} + Extensão da rede pública de esgoto _{ano-1}] / 2]	Extravasamentos de esgoto reparados por extensão de rede Implementação imediata	IES2001 Correspondente similar do SNIS: IN082	GTE3002 / GTE1001 Quantidade de extravasamentos de esgoto reparados (GTE3002) / Extensão da rede pública de esgotamento sanitário (GTE1001)

Fonte: Norma de Referência nº 8/2024 e nº 9/2024 da ANA e Indicadores do Módulo Água e do Módulo Esgoto do SINISA

10Quadro ANEXO IX.2 - Grupo de Indicadores Nível II (conforme art. 8º da Norma de Referência nº 9/2024)

INDICADORES NÍVEL II - Art. 10					
Sigla	Nome do indicador NR 9	Fórmula NR 9	Nome do indicador SINISA	Código SINISA	Fórmula SINISA
Nível II - 01	01: Índice de micromedidação relativo ao volume disponibilizado de água;	[Volume de água micromedido (GTA1214) / Volume de água produzido (GTA1001) + Volume de água tratada importado (GTA1009) - Volume de água tratada exportado (GTA1203) – Volume de água autorizado não cobrado*] X 100 * Informação agregada pela NR 9 ao indicador do SINISA	Micromedidação de água em relação ao volume disponibilizado para distribuição Implementação imediata	IAG2001 Correspondente similar do SNIS: IN010	[GTA1214 / (GTA1001 + GTA1009 - GTA1203)] X 100 [Volume de água micromedido (GTA1214) / Volume de água produzido(GTA1001) + Volume de água tratada importado (GTA1009) - Volume de água tratada exportado (GTA1203)] X 100

Nível II - 02	02: Índice de macromedição relativo ao volume disponibilizado de água;	[(Volume de água macromedido (GTA1005) - Volume de água tratada exportado) / (Volume de água tratada produzido (GTA1014) + Volume de água tratada importado (GTA1009) - Volume de água tratada exportado (GTA1203))]	Macromedição do volume de água de entrada no sistema de distribuição Implementação imediata	IAG2003 Correspondente similar do SNIS: IN011	(Volume de água macromedido (GTA1005) / Volume de água de entrada no subsistema de distribuição (GTA1014))
Nível II - 03	03: Índice de duração média dos reparos de extravasamentos de esgoto;	Tempo total de reparos de extravasamentos de esgoto (GTE3004) / Quantidade de extravasamentos de esgoto reparados (GTE3002)	Tempo médio para reparo de extravasamentos de esgoto Implementação imediata	IAG2001 Correspondente similar do SNIS: IN010	GTE3004 / GTE3002 Tempo total de reparos de extravasamentos de esgoto (GTE3004) / Quantidade de extravasamentos de esgoto reparados (GTE3002)
Nível II - 04	04: Índice de reclamações dos serviços de abastecimento de água;	[[Quantidade de reclamações dos serviços de abastecimento de água / [(Quantidade de economias ativas de água) _{ano} + Quantidade de economias ativas de água) _{ano-1}] / 2]] x 100	Reclamações de falta de água e vazamentos de água por economia Implementação imediata	IAG2003 Correspondente similar do SNIS: IN011	$\{(GTA3101 + GTA3102) / [(GTA0008 + GTA0015 + GTA0008_A + GTA0015_A)/2]\} \times 100$ $\{(Quantidade de reclamações recebidas por falta de água (GTA3101) + Quantidade de reclamações recebidas sobre vazamentos no sistema de distribuição (GTA3102)) / [(Quantidade de economias urbanas ativas de água (GTA0008) + Quantidade de economias rurais ativas de água (GTA0015) + Quantidade de economias urbanas ativas de água no ano anterior (GTA0008_A + Quantidade de economias rurais ativas de água no ano anterior (GTA0015_A) / 2)\} \times 100$
Nível II - 05	05: Índice de reclamações dos serviços de esgotamento sanitário.	[Quantidade de reclamações dos serviços de esgotamento sanitário / Quantidade de economias ativas de esgoto) _{ano} + (Quantidade de economias ativas de esgoto) _{ano-1}] / 2] x 100	Não há indicador similar no SINISA	Não há indicador similar no SINISA	

Fonte: Norma de Referência nº 9/2024 da ANA e Indicadores do Módulo Água e do Módulo Esgoto do SINISA