

Por:



Para:



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

---

**PRODUTO 3 – Análise das Deficiências Regulatórias**

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – 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 .....	14
Gráfico 2 – Percentual médio de questões atendidas entre ERIs que possuem normativos sobre governança regulatória, total e por tema .....	17
Gráfico 3 – Percentual de atendimento à NR nº 5/2024 pelas ERIs que possuem normativos sobre “Matriz de Riscos”, total e por ERI .....	21
Gráfico 4 – 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 .....	23
Gráfico 5 – 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 .....	25
Gráfico 6 – 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 .....	27
Gráfico 7 – 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 .....	29
Gráfico 8 – 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 .....	31
Gráfico 9 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regimento interno e elementos de governança .....	33
Gráfico 10 – Respostas quanto aos desafios enfrentados para a adesão às Normas de Referência da ANA .....	35
Gráfico 11 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Padronização Contratual” .....	38
Gráfico 12 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Parâmetros para Determinação de Caducidade” .....	53
Gráfico 13 – Tratamento da caducidade por ERIs com normativos do tipo “Procedimentos de Fiscalização e Sanção” .....	53

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama dos entes envolvidos na gestão dos serviços de saneamento .....	11
Figura 2 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre redução e controle da perda de água .....	68
Figura 3 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre reúso de efluentes sanitários .....	74
Figura 4 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto .....	80

Figura 5 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre regras de revisão tarifária .....	89
Figura 6 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre estrutura tarifária .....	97
Figura 7 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre contabilidade regulatória .....	105
Figura 8 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre base de remuneração regulatória .....	112

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por UF .....	15
Mapa 2 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por Região .....	15
Mapa 3 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 4 por UF .....	18
Mapa 4 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 4 por Região .....	18
Mapa 5 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por UF .....	24
Mapa 6 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por Região .....	24
Mapa 7 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por UF .....	26
Mapa 8 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por Região .....	26
Mapa 9 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por UF .....	28
Mapa 10 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por Região .....	28
Mapa 11 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por UF .....	30
Mapa 12 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por Região .....	30
Mapa 13 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por UF .....	32
Mapa 14 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por Região .....	32
Mapa 15 – Municípios com normativo de controle e redução da perda de água .....	64
Mapa 16 – Presença de normativos de controle e redução da perda de água por UF, em termos de população abrangida .....	64
Mapa 17 – Municípios com normativo de revisão tarifária .....	82
Mapa 18 – Presença de normativos de revisão tarifária por UF, em termos de população abrangida .....	82
Mapa 19 – Municípios com normativo de estrutura tarifária .....	92
Mapa 20 – Presença de normativos de estrutura tarifária por UF, em termos de população abrangida .....	92
Mapa 21 – Municípios com normativo de contabilidade regulatória .....	100
Mapa 22 – Presença de normativos de contabilidade regulatória por UF, em termos de população abrangida .....	100
Mapa 23 – Municípios com normativo de base de remuneração regulatória .....	108
Mapa 24 – Presença de normativos de base de remuneração regulatória por UF, em termos de população abrangida .....	108
Mapa 25 – Municípios com normativo de fiscalização .....	115



Mapa 26 – Presença de normativos de fiscalização por UF, em termos de população abrangida ....	115
Mapa 27 – Municípios com normativo de atendimento aos usuários .....	117
Mapa 28 – Presença de normativo de atendimento aos usuários por UF, em termos de população abrangida.....	117
Mapa 29 – Municípios com normativo de regionalização .....	120
Mapa 30 – Presença de normativos de regionalização por UF, em termos de população abrangida	120

## SUMÁRIO

<b>1. OBJETIVOS.....</b>	<b>8</b>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>3. ANÁLISE DAS DEFICIÊNCIAS REGULATÓRIAS DOS TEMAS COM NORMAS DE REFERÊNCIA EDITADAS PELA ANA .....</b>	<b>13</b>
3.1.    DEFICIÊNCIAS DAS NORMAS DE REFERÊNCIAS.....	13
3.1.1.    Norma de Referência nº 3/2023: Metodologia de Indenização de Ativos.....	13
3.1.2.    Norma de Referência nº 4/2024: Governança Regulatória .....	15
3.1.3.    Norma de Referência nº 5/2024: Matriz de Riscos .....	19
3.1.4.    Norma de Referência nº 6/2024: Modelos de Regulação Tarifária .....	22
3.1.5.    Norma de Referência nº 8/2024: Metas Progressivas de Universalização.....	24
3.1.6.    Norma de Referência nº 9/2024: Indicadores Operacionais .....	26
3.1.7.    Norma de Referência nº 10/2024: Reajustes Tarifários .....	28
3.1.8.    Norma de Referência nº 11/2024: Condições Gerais.....	30
3.2.    DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA.....	32
<b>4. ANÁLISE DOS TEMAS SEM NORMA DE REFERÊNCIA EDITADA PELA ANA 37</b>	
4.1.    PADRONIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS NEGOCIAIS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ENTRE O TITULAR E O DELEGATÁRIO ... 37	
4.1.1.    Introdução .....	37
4.1.2.    Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs .....	37
4.1.3.    Base Legal.....	38
4.1.4.    Processo de Construção da Norma de Referência .....	41
4.1.5.    Objetivos e Estratégias para Normatização .....	43
4.1.5.1.    Editais de Licitação.....	44
4.1.5.2.    Contratos de Concessão.....	46
4.1.5.3.    Contratos de Programa.....	49
4.1.5.4.    Contratos de Interdependência.....	49
4.1.5.6.    Avaliação de Normatização Aplicada .....	51
4.2.    PARÂMETROS PARA DETERMINAÇÃO DE CADUCIDADE .....	51
4.2.1.    Introdução .....	51
4.2.2.    Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs .....	52
4.2.3.    Base Legal.....	54
4.2.4.    Objetivos e Estratégias da Normatização.....	56
4.2.4.1.    Escopo da Norma de Referência .....	56
4.2.4.2.    Aspectos Procedimentais .....	56
4.2.4.3.    Definição de Infrações.....	59
4.2.4.5.    Avaliação da Normatização Aplicada .....	62
4.3.    REDUÇÃO E CONTROLE DA PERDA DE ÁGUA .....	63
4.3.1.    Introdução .....	63
4.3.2.    Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs .....	63
4.3.3.    Base Legal.....	64
4.3.4.    Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas .....	65
4.3.4.1.    Diagnóstico Sistemático e Padronizado .....	66
4.3.4.2.    Monitoramento e Controle .....	66
4.3.4.3.    Transparência e o Controle Social.....	67
4.3.4.4.    Melhoria Contínua e a Eficiência .....	67
4.3.5.    Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas .....	68
4.3.6.    Avaliação da Normatização Aplicada .....	68
4.4.    REÚSO DOS EFLUENTES SANITÁRIOS TRATADOS.....	69
4.4.1.    Introdução .....	69

4.4.2.	<i>Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs</i> .....	70
4.4.3.	<i>Base Legal</i> .....	70
4.4.4.	<i>Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas</i> .....	71
4.4.4.1.	<i>Proteção da Saúde Pública e do Meio Ambiente</i> .....	72
4.4.4.2.	<i>Fomentar o Reúso e Garantir a Viabilidade dos Projetos</i> .....	72
4.4.4.3.	<i>Transparéncia, Controle e Aceitação Social</i> .....	73
4.4.5.	<i>Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas</i> .....	74
4.4.6.	<i>Avaliação de Normatização Aplicada</i> .....	74
4.5.	<b>NORMAS E METAS DE SUBSTITUIÇÃO DO SISTEMA UNITÁRIO PELO SISTEMA SEPARADOR ABSOLUTO</b> .....	75
4.5.1.	<i>Introdução</i> .....	75
4.5.2.	<i>Arcabouço Regulatório Avaliado</i> .....	76
4.5.3.	<i>Base Legal</i> .....	76
4.5.4.	<i>Objetivos das Normatização e Estratégias Adotadas</i> .....	77
4.5.4.1.	<i>Implementação do Sistema</i> .....	77
4.5.4.2.	<i>Elaboração das Metas</i> .....	78
4.5.4.3.	<i>Monitoramento e Revisão das Metas</i> .....	78
4.5.4.4.	<i>Fiscalização e Penalidades</i> .....	79
4.5.5.	<i>Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas</i> .....	80
4.5.6.	<i>Avaliação de Normatização Aplicada</i> .....	80
4.6.	<b>REGRAS DE REVISÃO TARIFÁRIA</b> .....	81
4.6.1.	<i>Introdução</i> .....	81
4.6.2.	<i>Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs</i> .....	82
4.6.3.	<i>Base Legal</i> .....	83
4.6.4.	<i>Objetivos das Normatização e Estratégias Adotadas</i> .....	85
4.6.4.1.	<i>Previsibilidade e Transparéncia</i> .....	85
4.6.4.2.	<i>Equilíbrio Econômico-Financeiro</i> .....	86
4.6.4.3.	<i>Modicidade Tarifária</i> .....	87
4.6.4.4.	<i>Universalização e Melhoria da Qualidade dos Serviços</i> .....	87
4.6.5.	<i>Mapa dos Objetivos e Estratégias Adotadas</i> .....	89
4.6.6.	<i>Avaliação de Normatização Aplicada</i> .....	89
4.7.	<b>REGRAS PARA ESTRUTURA TARIFÁRIA</b> .....	91
4.7.1.	<i>Introdução</i> .....	91
4.7.2.	<i>Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs</i> .....	91
4.7.3.	<i>Base Legal</i> .....	92
4.7.4.	<i>Objetivos das Normatização e Estratégias Adotadas</i> .....	94
4.7.4.1.	<i>Estabilidade e Eficiência</i> .....	94
4.7.4.2.	<i>Equilíbrio Econômico-Financeiro</i> .....	94
4.7.4.3.	<i>Modicidade Tarifária e Equidade</i> .....	95
4.7.4.4.	<i>Incentivo ao Consumo Racional</i> .....	96
4.7.4.5.	<i>Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas</i> .....	97
4.7.5.	<i>Avaliação de Normatização Aplicada</i> .....	97
4.8.	<b>REGRAS DE CONTABILIDADE REGULATÓRIA</b> .....	98
4.8.1.	<i>Introdução</i> .....	98
4.8.2.	<i>Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs</i> .....	99
4.8.3.	<i>Base Legal</i> .....	100
4.8.4.	<i>Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas</i> .....	101
4.8.4.1.	<i>Transparéncia e Padronização</i> .....	101
4.8.4.2.	<i>Padronização dos Procedimentos</i> .....	102
4.8.4.3.	<i>Segregação das Informações</i> .....	103
4.8.4.4.	<i>Produção de Indicadores de Desempenho</i> .....	104
4.8.5.	<i>Mapa dos Objetivos e Estratégias Adotadas</i> .....	105
4.8.6.	<i>Avaliação de Normatização Aplicada</i> .....	106
4.9.	<b>BASE DE REMUNERAÇÃO REGULATÓRIA</b> .....	107
4.9.1.	<i>Introdução</i> .....	107
4.9.2.	<i>Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs</i> .....	107

4.9.3. <i>Base Legal</i> .....	108
4.9.4. <i>Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas</i> .....	109
4.9.4.1. <i>Sustentabilidade Econômico-Financeira</i> .....	110
4.9.4.2. <i>Prudência e Eficiência dos Investimentos</i> .....	110
4.9.4.3. <i>Transparéncia e a Previsibilidade Regulatória</i> .....	110
4.9.5. <i>Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas</i> .....	112
4.9.6. <i>Avaliação de normatização aplicada</i> .....	112
<b>5. ANÁLISE DOS TEMAS RELEVANTES PARA HARMONIZAÇÃO REGULATÓRIA DA ANA .....</b>	<b>114</b>
5.1. <b>FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO</b> .....	114
5.1.1. <i>Introdução</i> .....	114
5.1.2. <i>Arcabouço Regulatório Identificado</i> .....	114
5.1.3. <i>Base Legal</i> .....	115
5.1.4. <i>Deficiências Identificadas</i> .....	116
5.2. <b>ATENDIMENTO E SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS</b> .....	116
5.2.1. <i>Introdução</i> .....	116
5.2.2. <i>Arcabouço Regulatório Identificado</i> .....	117
5.2.3. <i>Base Legal</i> .....	117
5.2.4. <i>Deficiências Identificadas</i> .....	118
5.3. <b>PRESTAÇÃO REGIONALIZADA</b> .....	118
5.3.1. <i>Introdução</i> .....	119
5.3.2. <i>Arcabouço Regulatório Avaliado</i> .....	119
5.3.3. <i>Base Legal</i> .....	120
5.3.4. <i>Deficiências Regulatórias</i> .....	121
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>123</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>125</b>
<b>ANEXO 1 – GLOSSÁRIO</b> .....	<b>128</b>
<b>ANEXO 2 – BENCHMARKING DE NORMAS DE AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS SOBRE CADUCIDADE</b> .....	<b>132</b>

## 1. Objetivos

Este produto é apresentado pelo consórcio formado pelas empresas Quantum do Brasil Ltda. e Tauil & Chequer Sociedade de Advogados (o “Consórcio”) para atender ao Contrato de Prestação de Serviços de Consultoria nº 22400032/22400033, celebrado com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (“IICA”), decorrente da Concorrência nº 088/2024 (a “Concorrência”). Este contrato integra as ações previstas no Projeto de Cooperação Técnica PCT BRA/IICA/13/008 – Interáguas/Saneamento (o “Projeto”).

Este produto corresponde à fase 3 do Projeto e tem por objetivo subsidiar a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (a “SNSA”) do Ministério das Cidades (“MCID”) nas formulações de diretrizes regulatórias aplicáveis regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Os estudos aqui desenvolvidos visam refletir as especificidades regionais e locais, bem como a viabilidade de implementação das referidas diretrizes, considerando a diversidade institucional do setor.

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

1. Definição dos objetivos estratégicos que devem orientar a elaboração das Normas de Referência ainda não publicadas pela ANA;
2. Elencar estratégias para atingir os objetivos estratégicos que devem orientar a elaboração das Normas de Referência ainda não publicadas pela ANA;
3. Diagnosticar eventuais deficiências regulatórias no setor de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no que tange o atendimento aos objetivos e estratégias elencados;
4. Identificar temas relacionados aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que carecem de harmonização regulatória pela ANA e que não foram incluídos no rol de temas que serão objeto de Norma de Referência pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico; e
5. Identificar potenciais consequências da ausência de harmonização regulatória e da baixa adesão aos objetivos e estratégias elencados.

O trabalho está estruturado em cinco seções, além dessa introdução. A seção seguinte contextualiza o cenário regulatório destacando a importância da definição precisa de objetivos regulatórios. A terceira seção apresenta uma análise das deficiências regulatórias das Normas de Referências da ANA aplicáveis ao setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário que foram publicadas até 2024. A quarta seção apresenta uma análise dos temas que deverão ser alvo da edição de Normas de Referência por parte da ANA, mas que, até janeiro de 2025, ainda não tinham normatizações publicadas. A quinta trata de outros temas relevantes para a harmonização regulatória. Por fim, a última seção contém as considerações finais sobre os resultados da análise.

## 2. Contextualização

A regulação de serviços públicos de infraestrutura representa um desafio significativo para os governos. A necessidade de atender à diversidade de demandas da sociedade e equilibrar diferentes interesses requer capacidade técnica, autonomia decisória e *accountability* das entidades reguladoras, entre outras competências. Em um mundo em rápida transformação tecnológica e em um contexto de grande complexidade social, a pressão por ações rápidas das autoridades públicas para atender aos diferentes anseios se amplia e requer a adaptação para formas mais ágeis e dinâmicas de atuação dos reguladores.

No caso brasileiro, os desafios regulatórios apresentam certas particularidades. Para além da universalização dos serviços até 2033, somam-se novos desafios decorrentes das mudanças climáticas e da revolução digital. Essa conjuntura exige que os reguladores desenvolvam capacidade simultânea para resolver problemas estruturais e incorporar inovações tecnológicas, como sistemas de monitoramento remoto e ferramentas de inteligência artificial.

Nesse sentido, a atuação regulatória deve estar fundamentada em dispositivos legais claros quanto a atribuição da entidade reguladora e os objetivos de sua atuação – tais quais os definidos pelo marco legal do saneamento. Normalmente, a legislação traz comandos de natureza genérica ou de caráter estratégico, como diretrizes e objetivos gerais, e sua implementação requer interpretações por parte dos reguladores. A escolha do regulador ocorre em relação ao balanceamento do alcance dos diferentes objetivos legais, uma vez que estes podem ser conflitantes, estabelecendo *trade-offs* entre as formas mais eficientes de se atingir cada um deles. A discricionariedade também surge na seleção das estratégias e instrumentos regulatórios a serem aplicados, portanto, a qualidade regulatória reside nas escolhas que garantem maior alinhamento à legislação, coerência, legitimidade e segurança jurídica.

A discricionariedade exercida pela agência deve, contudo, ser responsável à sociedade e prestar contas para instâncias de controle. Toda ação das entidades reguladoras deve ser passível de verificação e checagem por instâncias deliberativas dentro da própria instituição, bem como por outras instituições públicas, como órgãos de controle. A necessidade de prestação de contas reforça a exigência de que a ação reguladora seja fundamentada em dispositivos legais e que, em relação à discricionariedade que lhe é outorgada, as decisões sejam justificadas a partir dos demais critérios de qualidade como: participação pública e controle social prévio, fundamentação técnica e eficiência da regulamentação.

A efetividade desse modelo depende de procedimentos claros, acessíveis e públicos para garantir apoio e legitimidade à ação regulatória. Devem ser observados requisitos de participação pública e controle social, como realização de consultas e audiências públicas que sejam subsidiadas por material técnico. Além disso, é importante que o regulador se atente para a equidade e isonomia dos procedimentos, bem como à sua transparência.

A fundamentação técnica, por sua vez, é requisito para a tomada de decisão do regulador quando há opções de ações e cabe à entidade selecionar a melhor alternativa em um contexto de informações incompletas e em constante alteração. Para isso, é necessário que o regulador tenha um corpo técnico competente para lidar com o problema em discussão. O cumprimento desse critério envolve a elaboração de estudos técnicos, como a análise de impacto regulatório, e é desejável a publicação dos relatórios junto com a documentação que subsidiou o estudo.

Quanto ao princípio da eficiência regulatória, este pode englobar tanto a perspectiva econômica tradicional – relacionada à minimização de custos e otimização de recursos – quanto dimensões sociais mais amplas, incluindo a promoção de equidade e o estímulo a inovações socialmente desejáveis. A mensuração dessa eficiência torna-se particularmente desafiadora em contextos de múltiplos objetivos concorrentes e informações incompletas, se mostrando como um grande desafio aos reguladores. A coerência entre instrumentos regulatórios e objetivos setoriais permanece como fator essencial para a eficácia da atuação regulatória. Nesse sentido, é essencial que a estratégia regulatória seja coerente e alinhada aos objetivos da regulação.

Dessa forma, a Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020, institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, bem como seus objetivos. Entre esses objetivos destacam-se:

1. Promover o desenvolvimento nacional sustentável, reduzindo desigualdades regionais, gerando emprego e renda, e fomentando inclusão social e saúde pública;

2. Garantir salubridade ambiental para povos indígenas, comunidades tradicionais, populações rurais e pequenas comunidades;
3. Fortalecer o planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, assegurando eficiência e qualidade;
4. Fortalecer a governança do saneamento básico, articulando os agentes envolvidos e aprimorando capacidades técnicas, gerenciais, financeiras e de recursos humanos, respeitando as especificidades locais;
5. Incentivar inovação tecnológica e científica para soluções sustentáveis em saneamento;
6. Promover educação ambiental, com foco no uso racional da água pelos consumidores;
7. Capacitar profissionais do setor, elevando a qualidade técnica da prestação de serviços;
8. Regionalizar os serviços de saneamento, otimizando escala e eficiência; e
9. Estimular a competitividade no setor, garantindo melhores serviços por meio de concorrência.

Para o alcance desses objetivos, a Lei atribui a União a responsabilidade pela elaboração da política nacional de saneamento e alocação de recursos públicos em conformidade com as diretrizes e objetivos da política nacional. Concomitante a isso, cabe a União elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico e os planos regionais – em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios – além de organizar, implementar e gerir o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA).

A regulação é um importante instrumento instituído pelo referido marco para o cumprimento das diretrizes e objetivos definidos por este. O artigo 20, da Lei 11.445/2007 estabelece os objetivos da regulação do saneamento básico:

*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; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*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; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*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.*

Conforme disposto acima, o objetivo da regulação é promover, conjuntamente, a expansão, qualidade e eficiência dos serviços, além da satisfação dos usuários. Dessa forma, caso ela seja inadequadamente desenhada podem ocorrer efeitos indesejáveis para o setor. Uma regra regulatória mal ajustada pode, por exemplo, desestimular a atração de investimentos, elevar os preços cobrados aos usuários, gerar

custos não justificáveis para o setor e elevar os riscos e distorções do mercado. Por isso, é fundamental avaliação e monitoramento da evolução regulatória dos serviços de saneamento básico.

A figura a seguir apresenta o inter-relacionamento entre os entes responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento e os riscos associados.

**Figura 1 – Diagrama dos entes envolvidos na gestão dos serviços de saneamento**



Fonte: elaboração própria

Uma importante alteração promovida pela Lei Federal 14.026/2020 foi a atribuição à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico o papel de harmonização dos normativos do setor de saneamento. A implementação da harmonização regulatória pela ANA deve estar articulada com os demais objetivos e instrumentos da política nacional de saneamento básico para a melhoria da segurança jurídica, estabilidade regulatória e atração de investimentos, visando a aceleração da universalização dos serviços.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 11.468/2023 designou a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades como a estrutura administrativa responsável por: (i) formular e articular as diretrizes da política federal de saneamento básico; (ii) definir diretrizes para a elaboração das normas de referência para a regulação; e (iii) apoiar os demais entes federativos e agentes do saneamento na incorporação das normas de referência.

O alinhamento das normas de referência de regulação da ANA às diretrizes da política nacional deve ser apurado através de diagnósticos das normas de referência em vigor, o acompanhamento e monitoramento de suas alterações, bem como discussões das normas a serem implementadas. Quanto ao papel de articular a política nacional com os demais agentes, em especial de apoiar a incorporação das normas de referência pelos demais entes federativos, sua execução requer o conhecimento aprofundado das atualizações regulatórias das agências reguladoras infracionais, além do acompanhamento e monitoramento de suas ações no sentido de adesão às normas regulatórias.

O diagnóstico das deficiências regulatórias das Normas de Referências e das normas de Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs) deve ir além de verificar a adesão das normas das agências infracionais, atividades contempladas na Fase 2 desse projeto. É necessário avaliar se esses normativos estão alinhados às diretrizes e objetivos definidos pela política nacional e se abrangem todos os aspectos que o marco federal estabeleceu que devem ser normatizados pelas entidades reguladoras.

Para além disso, deve-se identificar quais são os objetivos e estratégias vinculados a cada aspecto da regulação que ainda não foram normatizados pela ANA. Tal diagnóstico deve avaliar se tais instrumentos atendem às boas práticas internacionais de políticas regulatórias e governança e atingem os objetivos propostos. Isso significa que a política regulatória da ANA e das ERIs deve observar:

- Articulação clara entre os objetivos da regulação, as estratégias regulatórias e seus benefícios;
- Articulação das estratégias regulatórias com demais normativos e instrumentos de políticas públicas setoriais;
- Eficácia da estratégia regulatória para atendimento aos seus objetivos;
- Garantia da ampla participação social e da transparência em todos os processos de mudança regulatória;
- Precedência da avaliação de impacto regulatório a todos os normativos propostos que considere as implicações econômicas, sociais e ambientais das medidas considerando possíveis efeitos de longo prazo e com análise territorial;
- Avaliação clara e objetiva do custo-benefício de toda medida regulatória proposta;
- Monitoramento e avaliação contínua da implementação e dos resultados das medidas regulatórias instituídas;
- Identificação de oportunidades para aprimoramentos da estrutura regulatória e de suas práticas de gestão; e
- Identificação de regulação ineficiente, duplicada ou com impactos econômicos, sociais e ambientais desnecessários sobre os agentes.

O processo de avaliação e desenvolvimento da regulação do saneamento básico inicia-se com a análise dos objetivos da política nacional que já foram regulamentados pelas Normas de Referência (NRs) da ANA. Essa etapa permite verificar a abrangência e efetividade das normas vigentes, identificando possíveis lacunas ou deficiências em relação aos propósitos estabelecidos.

Em seguida, é fundamental avaliar os temas que ainda não foram normatizados pela ANA, mapeando prioridades regulatórias não atendidas e seu alinhamento com a agenda setorial. Essa análise revela oportunidades para o desenvolvimento de novas normas que complementem o arcabouço regulatório existente.

Paralelamente, recomenda-se identificar boas práticas já adotadas pelas ERIs que possam servir como referência para o aprimoramento do sistema nacional. Esse levantamento contribui para a seleção de estratégias regulatórias eficazes, fundamentadas tanto em experiências nacionais quanto internacionais.

Como etapa complementar, é essencial detectar demandas de harmonização regulatória não previstas explicitamente pela Lei Federal nº 14.026/2020. Essa antecipação de desafios emergentes permite a construção de um marco regulatório mais robusto e adaptável às futuras necessidades do setor.

A partir do diagnóstico setorial, são estabelecidos os objetivos regulatórios, os quais se fundamentam nos problemas identificados. Para cada objetivo, desenvolvem-se estratégias específicas, cuja formulação considera a realidade operacional do saneamento, as práticas regulatórias de referência nacional e internacional, a viabilidade de implementação das medidas e a avaliação de seu impacto na qualidade dos serviços prestados. Tal procedimento busca assegurar que as soluções propostas sejam tecnicamente consistentes e ajustadas às características do setor.

### 3. Análise das Deficiências Regulatórias dos Temas com Normas de Referência Editadas pela ANA

O levantamento das NRs da ANA e avaliação do grau de adesão das ERIs realizados na Fase 2 desse projeto revela um panorama de avanços e desafios significativos no setor de saneamento básico brasileiro. As NRs, embora apresentem aderência aos objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico e estejam alinhadas ao Novo Marco Legal do Saneamento Básico, apresentam algumas deficiências ou omissões que, somadas às fragilidades institucionais de algumas ERIs, podem limitar a efetividade da harmonização regulatória.

A seguir será apresentado uma síntese dos resultados apresentados na Fase 2 do Projeto.

#### 3.1. Deficiências das Normas de Referências

##### 3.1.1. Norma de Referência nº 3/2023: Metodologia de Indenização de Ativos

A Norma de Referência nº 3/2023 da Agência Nacional de Águas (ANA) introduz diretrizes para a indenização de ativos vinculados a contratos de saneamento, visando assegurar segurança jurídica e previsibilidade nas transações. Seu escopo abrange desde a definição de bens reversíveis até critérios de indenização para sistemas integrados, apresentando três metodologias de valoração: Custo Histórico Corrigido, Valor Novo de Reposição (VNR) e Valor Justo.

A norma adota um conjunto de estratégias para sistematizar o processo indenizatório. A primeira estratégia consiste em focar na definição e categorização dos bens reversíveis, estabelecendo com clareza quais ativos são efetivamente elegíveis para a indenização. Essa abordagem busca eliminar ambiguidades que frequentemente geram litígios, ao mesmo tempo que assegura que apenas os investimentos essenciais à continuidade do serviço sejam objeto de compensação ao final do contrato.

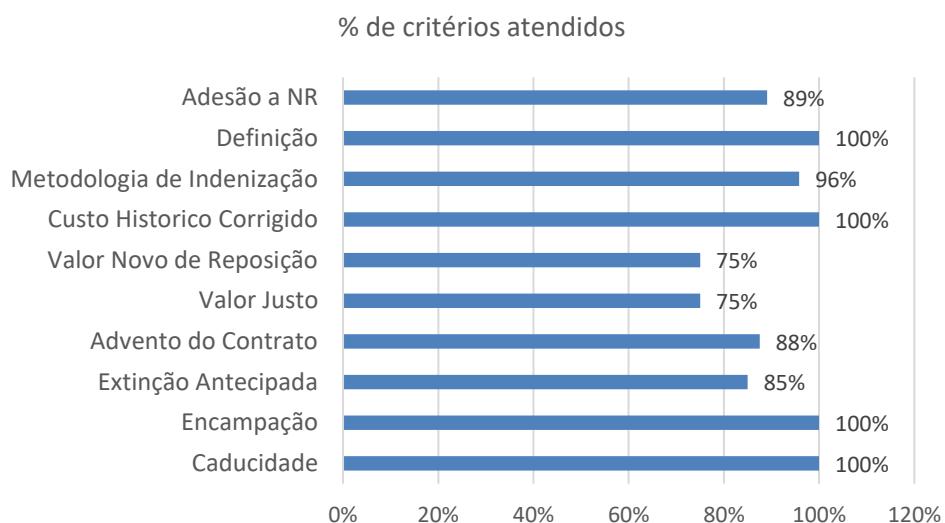
Uma segunda estratégia é a abordagem das diferentes hipóteses de extinção contratual. A norma distingue o tratamento para o término natural do contrato, ou seja, pelo advento do seu termo, daquele aplicado em casos de extinção antecipada, como a encampação ou a caducidade. Ressalta-se, contudo, que a norma não aborda as situações de rescisão e anulação contratuais, mesmo que os mecanismos propostos possam ser utilizados também para esses casos.

Para cada um desses cenários, a norma busca oferecer tratamentos específicos que estejam em conformidade com a legislação setorial. Essa diferenciação é fundamental para garantir que as consequências da extinção do contrato sejam proporcionais e adequadas à sua causa, protegendo tanto o poder concedente quanto o prestador de serviços. A norma se destaca de forma particular pela sua estratégia de sistematizar 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. A disponibilização dessa multiplicidade de metodologias permite uma maior aderência à heterogênea realidade dos contratos vigentes no país, que variam desde contratos de programa mais antigos até contratos de concessão mais recentes, regidos por obrigações econômicas-financeiras explícitas. A chamada "árvore de decisão", um conceito apresentado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) que fundamentou a norma, serve como um instrumento orientador para a escolha da metodologia mais adequada, baseando-se em critérios como a natureza do contrato, a existência ou não de um registro contábil confiável e a forma de especificação dos investimentos futuros, o que fortalece a segurança jurídica e a tecnicidade do processo decisório.

No que se refere a adesão das ERIs, a avaliação, que partiu de um levantamento inicial que identificou apenas seis normativos de cinco ERIs que tratavam do tema, resultou em um número ainda mais restrito de atos que efetivamente endereçavam os critérios propostos pela norma da Agência Nacional

de Águas e Saneamento Básico (ANA). Após a desconsideração de um normativo de caráter genérico, a análise aprofundada se concentrou em apenas quatro ERIs, indicando que a grande maioria das agências reguladoras do país não possui regulamentação formal sobre um dos pontos essenciais dos contratos de saneamento.

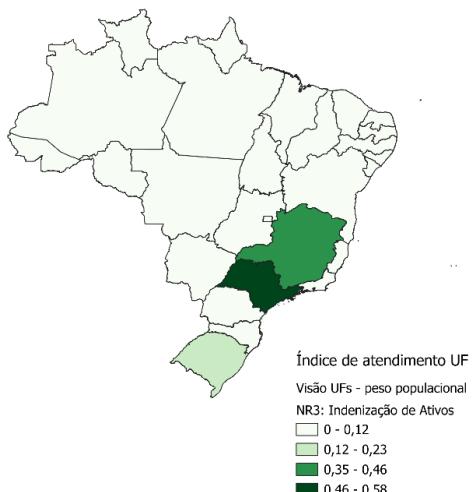
**Gráfico 1 – Percentual médio de critérios atendidos da Norma de Referência entre ERIs que possuem normativos sobre metodologia de indenização de ativos, total e por subtema da Norma de Referência**



Fonte: elaboração própria

Entre as poucas entidades com normativos específicos, observa-se um desempenho distinto. As agências AGESAN e AGER-Erechim, ambas do Rio Grande do Sul, demonstram uma aderência integral, cumprindo todos os 39 critérios estabelecidos pela NR nº 3/2023, o que sugere um alinhamento completo com as diretrizes federais. A ARSESP, de São Paulo, também apresenta um alto grau de conformidade, atendendo a 35 dos 39 critérios, com pequenas lacunas relacionadas à indenização em caso de advento do termo contratual e de extinção antecipada. Em contraste, a ARSAE, de Minas Gerais, embora possua um normativo sobre o tema, atende a 26 dos 39 critérios, apresentando deficiências na regulamentação das metodologias de Valor Novo de Reposição e de Valor Justo para a apuração do valor dos ativos.

**Mapa 1 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 3 por UF**



Fonte: elaboração própria

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



Fonte: elaboração própria

A análise geográfica reforça a concentração dessa regulamentação em poucas unidades da federação. Os estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo surgem como os únicos que apresentam um alto percentual de critérios atendidos, superior a 80%. Minas Gerais, por sua vez, exibe uma maior abrangência territorial, mas com um percentual de atendimento inferior a 80%.

A análise ponderada pela população demonstra que, embora duas ERIs do Sul tenham aderência total, elas regulam municípios com populações relativamente pequenas, resultando em um índice regional de adesão muito baixo. O Sudeste, impulsionado pela atuação da ARSESP em um grande número de municípios e pelo grau de adesão da ARSAE, apresenta o maior índice regional, ainda que este esteja contido entre 20% e 40%. Isso revela que mesmo na região com o desempenho mais expressivo, um longo caminho ainda precisa ser percorrido para que a totalidade dos municípios esteja aderente à norma.

A análise por subtemas entre as quatro ERIs com normativos indica que, em média, elas atendem a 89% dos critérios, com os pontos de menor aderência sendo justamente as metodologias de Valor Novo de Reposição e Valor Justo, devido às lacunas da norma mineira. O cenário geral aponta para uma ausência de normatização que precisa ser enfrentada, especialmente considerando o início do processo de verificação da adesão em 2025 e a importância da segurança jurídica para a atração de investimentos privados necessários à universalização.

### 3.1.2. Norma de Referência nº 4/2024: Governança Regulatória

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. Conforme disposto no artigo 1º, caput, tais práticas também devem ser observadas, no que couber, pelos titulares desses serviços.

Os principais objetivos da NR são:

- Fortalecimento do processo decisório das ERIs;
- Proteção dos interesses dos usuários;
- Garantia da estabilidade, integralidade e sustentabilidade da prestação dos Serviços de Saneamento Básico.

A estratégia adotada pela ANA na NR consiste em elencar eixos fundamentais da governança regulatória, detalhando, para cada um deles, as diretrizes e práticas que devem ser observadas pelas ERIs.

No eixo de **competências e ambiente regulatório**, a norma adota a estratégia de incluir determinações sobre a clara divisão de competências entre o titular do serviço e a ERI, bem como sobre as medidas que o titular deve adotar para assegurar que a ERI possua condições de atuar de maneira autônoma. Isso inclui a garantia dos meios legais e financeiros necessários para a autonomia da ERI, como a instituição de taxas relacionadas à fiscalização, assegurando que as receitas arrecadadas sejam destinadas exclusivamente às atividades de regulação.

No que tange a **tecnicidade e a independência decisória**, a norma prevê regras sobre o funcionamento das instâncias decisórias superiores das ERIs. Para isso, determina-se que a ERI adote uma instância colegiada para as decisões regulatórias, como um conselho diretor ou diretoria colegiada, e estabelece regras básicas sobre o funcionamento dessa instância, incluindo previsões sobre o exercício do mandato, a nomeação de seus membros e o processo de deliberação. Adicionalmente, é previsto que a ERI deve implantar políticas e práticas de prevenção de conflito de interesses e possuir um quadro de pessoal próprio, preenchido por meio de seleção pública. Em relação à autonomia funcional, administrativa e financeira, a norma elenca as competências e garantias que devem ser asseguradas às ERIs, como, por exemplo, a de solicitar a realização de concursos, propor alterações ao seu quadro de pessoal, celebrar e gerir contratos e outros instrumentos, e dispor de fontes próprias de recursos. No eixo de transparência e participação social, são previstos deveres das ERIs, como o de divulgar informações relevantes sobre a atividade regulada e sobre a atuação da própria, além de elaborar e tornar pública a sua agenda regulatória e estabelecer processos participativos de tomada de decisão, como consultas e audiências públicas.

Para os **mecanismos de controle, integridade e gestão de riscos**, a estratégia da norma é prever o dever das ERIs de criar uma ouvidoria e designar um ouvidor, detalhando regras para sua nomeação e exercício. Ainda nesse eixo, é previsto o dever de instituir políticas de gestão de riscos, um programa de integridade e um código de ética e conduta. Finalmente, no que se refere ao planejamento, às práticas e aos instrumentos regulatórios, são previstos instrumentos e práticas a serem adotados pelas ERIs para o fortalecimento dos processos regulatórios. A estratégia inclui a exigência de um planejamento estratégico plurianual, com especificação de objetivos, metas e resultados; um plano de gestão anual; uma agenda regulatória com intervalo máximo de dois anos; um manual de fiscalização; e a elaboração de relatórios de análises de impacto regulatório. Nota-se que, para fins de adesão, a norma não exige a incorporação de todos os aspectos de governança, mas sim de um conjunto essencial de requisitos.

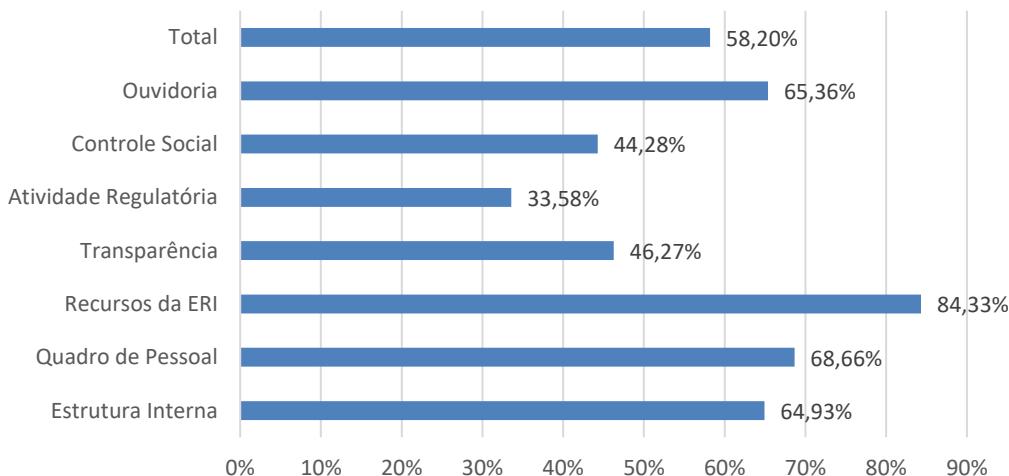
Um ponto de fragilidade identificado na NR foi que a ausência de institucionalização de mecanismos de cooperação entre ERIs, como comitês técnicos ou instâncias permanentes de intercâmbio de experiências, fundamentais para reduzir assimetrias de maturidade regulatória e promover a padronização de práticas. Essa institucionalização é de grande importância visto que a simples previsão de que essas entidades poderão instituir comitês pode se revelar insuficiente.

A análise da implementação da Norma de Referência nº 4/2024, realizada no Relatório 2.b (“*Análise das Normas de Referência da ANA e da Adesão das ERIs*”) elaborado pelo Consórcio, em conjunto com o Relatório 2.a (“*Resultados da Aplicação de Questionários às ERIs*”), evidencia avanços relevantes, sendo este um dos temas com maior grau de normatização entre as ERIs. No entanto, quando examinada a abrangência dessa normatização, observam-se lacunas expressivas, especialmente nos instrumentos regulatórios mais elaborados, comprometendo a uniformidade e a robustez do arcabouço de governança regulatória.

Conforme levantamento realizado no Relatório 2.a, a maioria expressiva das ERIs (91,2%) declarou possuir normativo de estruturação interna aprovado, seja na forma de estatuto ou regimento interno. Apenas 2,9% afirmaram não dispor de tal documento, enquanto 5,9% afirmaram que o normativo se encontra em fase de elaboração. Quanto à regulamentação de mecanismos de transparência e participação social, 70,6% possuem normativos publicados, enquanto 14,7% não contam com este instrumento e outros 14,7% estão elaborando-o.

Esses resultados são, em parte, condizentes com o levantamento da Fase 1 (analisado no Relatório 2.b), que mapeou 102 ERIs em atividade e identificou normativos de “Governança” para cerca de 66% dessas entidades. Contudo, verificou-se que muitos desses normativos permanecem inacessíveis para consulta pública. A ausência desses documentos em portais institucionais ou bancos de legislação compromete a transparência regulatória e constitui, por si só, um indício de fragilidade de governança.

**Gráfico 2 – Percentual médio de questões atendidas entre ERIs que possuem normativos sobre governança regulatória, total e por tema**

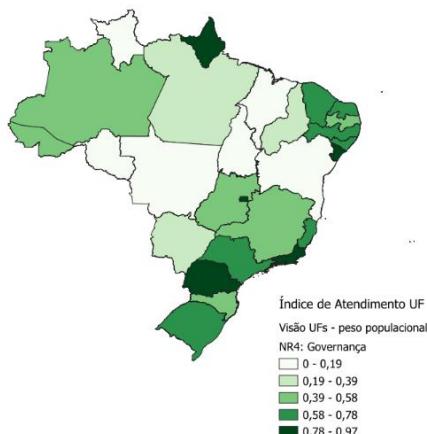


Fonte: Elaboração própria.

A média geral de atendimento das ERIs às questões do *checklist* foi de 58,20%, indicando uma conformidade parcial com os quesitos de governança estabelecidos pela ANA. Apenas uma ERI, a AGRESE de Sergipe, atendeu integralmente a todos os critérios. Outras agências, como a AGENERSA do Rio de Janeiro e a AGER-MT do Mato Grosso, apresentaram um alto grau de atendimento, enquanto na outra ponta, a AGERSA da Bahia demonstrou a menor aderência, com apenas 8%.

A análise por temas revela uma assimetria importante no desenvolvimento da governança das ERIs. Os temas com maior aderência são aqueles relacionados a aspectos formais e estruturais, como “Recursos da ERI” (84,33%), “Quadro de Pessoal” (68,66%) e “Estrutura Interna” (64,93%). Isso indica que a maioria das ERIs possui previsões normativas sobre suas fontes de recursos, cargos e instâncias decisórias. Em contrapartida, os temas com menor aderência são aqueles que refletem práticas regulatórias mais robustas e participativas. “Atividade Regulatória” apresenta o pior desempenho, com apenas 33,58% de atendimento, revelando um déficit na institucionalização de instrumentos de planejamento, como a agenda regulatória, e de análise técnica, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Da mesma forma, os temas de “Controle Social” (44,28%) e “Transparência” (46,27%) também apresentam baixo atendimento, indicando a ausência de previsões normativas claras sobre participação social, prestação de contas e acesso à informação, o que enfraquece os pilares de *accountability*.

Mapa 3 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 4 por UF



Fonte: elaboração própria.

Mapa 4 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 4 por Região



Fonte: elaboração própria.

A distribuição geográfica ponderada pela população mostra que as regiões Sul e Sudeste são aquelas em que a maior parte da população está coberta por ERIs com maior aderência à norma, refletindo uma maior maturidade institucional. Dessa forma, os 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.

Esses dados indicam que, embora haja uma estrutura institucional consolidada na maioria das ERIs, há heterogeneidade significativa quanto aos temas de integridade, gestão de riscos e planejamento regulatório, que exigem a adoção de instrumentos regulatórios mais robustos. A ausência desses instrumentos compromete a capacidade de garantir a eficiência, a transparência e a previsibilidade das decisões regulatórias.

Nesse contexto, embora a NR 4 contenha diretrizes claras para a organização interna, governança e transparência das ERIs, capazes de promover, em tese o fortalecimento institucional das ERIs, a baixa aderência a alguns de seus critérios e a carência de normativos em áreas estratégicas evidenciam a necessidade de esforços adicionais para que os objetivos da norma sejam plenamente atingidos. Isso porque, a NR 4 não tem sido plenamente efetiva para induzir a adoção de instrumentos de governança mais sofisticados e essenciais para a melhoria da qualidade regulatória. Conforme demonstrado pelo Relatório 2.a e pelo Relatório 2.b, ainda há deficiências significativas na implementação de mecanismos de controle interno, integridade, gestão de riscos e planejamento regulatório, cuja adoção por menos da metade das ERIs revela um quadro de baixa internalização prática das exigências da norma.

É possível que essa lacuna decorra, na prática, de barreiras estruturais como limitações orçamentárias, insuficiência de capacidade técnica e falta de priorização política. Os dados do capítulo 5 do Relatório

2.a reforçam que as barreiras não se limitam à ausência de previsão normativa. O desafio mais citado pelas ERIs é a capacidade técnica para elaborar Análises de Impacto Regulatório (AIR), mencionado por 47,1% das agências, evidenciando um déficit de competências para operacionalizar um dos instrumentos mais críticos da governança regulatória. Em segundo lugar, 38,2% das ERIs apontaram prazos internos insuficientes para aprovação e publicação das normas, agravados pelo aumento expressivo de NRs publicadas pela ANA a partir de 2024.

Além disso, limitações estruturais foram amplamente destacadas: pelo menos 14 ERIs relataram possuir quadro de pessoal reduzido, sobrecarregado por demandas rotineiras e pelo volume de adequações necessárias. Outros obstáculos relevantes incluem déficit de conhecimento técnico específico sobre as normas (26,5%), dificuldades na elaboração de pareceres jurídicos (23,5%) e resistência de outros agentes do setor (17,6%). Apenas 8,8% das ERIs afirmaram não encontrar dificuldades.

Para enfrentar essas barreiras, a maioria das agências tem recorrido a múltiplas estratégias: interlocução direta com a ANA (85,3%), capacitação de servidores (76,5%) e troca de experiências com outras ERIs (73,5%) foram as medidas mais citadas, seguidas por trabalhos técnicos internos (64,7%) e procedimentos de participação pública (61,8%). Tais dados confirmam que, embora exista mobilização, os avanços ainda são insuficientes para garantir a implementação integral e uniforme das práticas previstas na NR nº 4/2024.

Nesse contexto, a efetividade da norma dependerá não apenas da manutenção de sua obrigatoriedade formal, mas também da criação de incentivos concretos e suporte técnico estruturado para superar os gargalos de capacidade, especialmente no que se refere à adoção de instrumentos de planejamento regulatório e de controle interno.

### 3.1.3. Norma de Referência nº 5/2024: Matriz de Riscos

A NR 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”), estabelece diretrizes para a elaboração da matriz de riscos nos contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A norma busca uniformizar critérios para alocação de riscos contratuais, prevendo, em seu Anexo I, uma matriz de riscos referencial de adesão obrigatória para contratos futuros licitados e para contratos existentes celebrados sem licitação prévia.

Com isso, a NR nº 5/2024 busca: (i) harmonizar práticas de alocação de riscos entre as ERIs; (ii) fornecer metodologia de referência para elaboração da matriz; (iii) incentivar o uso da matriz como ferramenta de gestão contratual ao longo de toda a execução do contrato; e (iv) reforçar a vinculação entre a alocação de riscos e o equilíbrio econômico-financeiro. O objetivo final é ampliar a segurança jurídica e a previsibilidade econômica para contratantes e contratados, de modo a atrair investimentos que viabilizem a universalização dos serviços até 2033.

A norma fixa prazo de 18 meses para adesão plena, contado de sua publicação (15 de janeiro de 2024), o que significa que a meta definida pela ANA é de que 100% das ERIs estejam aderentes à NR nº 5/2024 até 15 de julho de 2025.

A estratégia adotada pela ANA foi a edição de uma norma que contém, em seu anexo, uma matriz de riscos de referência, mas que também permite a alteração da alocação do risco, desde que essa alteração seja devidamente motivada e conte com a anuência da respectiva ERI. Essa abordagem busca equilibrar a necessidade de padronização nacional com a flexibilidade necessária para adaptar a alocação de riscos às especificidades de cada projeto e localidade. A norma estabelece, em suas disposições orientativas, que a matriz de riscos deve listar os eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto ao seu equilíbrio econômico-financeiro, descrevendo-os de forma clara e objetiva e sendo compatível com as demais cláusulas contratuais.

A alocação dos riscos, segundo a norma, deve ser feita de forma objetiva, podendo ser atribuída ao titular, ao prestador ou de forma compartilhada, caso em que o compartilhamento deve ser estabelecido em termos de faixas, prazos ou grandezas. A norma apresenta diretrizes para essa alocação, como a atribuição do risco à parte que tenha as melhores condições de preveni-lo, mitigá-lo ou gerenciá-lo, bem como a transferência ao prestador dos riscos que possuam cobertura securitária, o que está em linha com as melhores práticas regulatórias. A norma também determina que a parte sobre a qual recai o risco será responsável por suas consequências financeiras, sendo que os riscos alocados ao titular do serviço ou de forma compartilhada podem ensejar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Quanto à implementação da matriz de riscos, a NR determina, para os contratos futuros, que a matriz deve ser detalhada em anexo contratual e seguir as diretrizes da norma. Para os contratos existentes que não foram licitados, a ERI deve editar um ato normativo, ou alterar um já existente, com base na matriz proposta no anexo da norma, para que seja aplicado a partir do ciclo tarifário seguinte. A norma também 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.

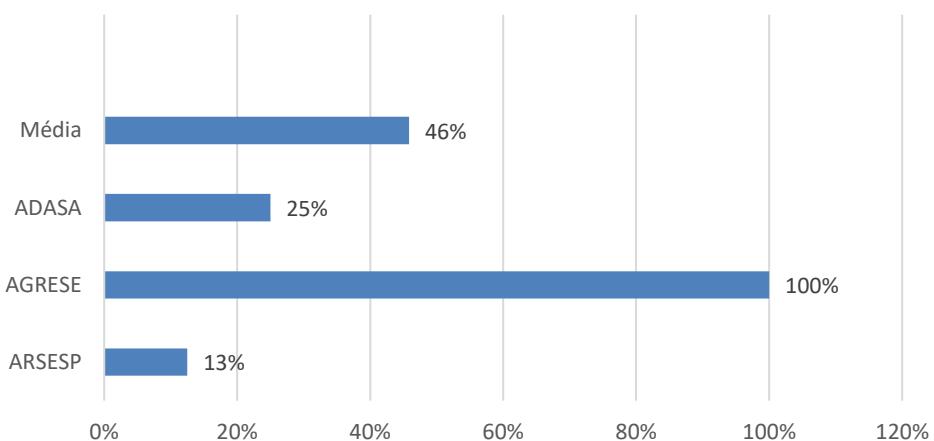
No que tange ao conteúdo da matriz de riscos constante do anexo, são abordados 31 riscos, que foram categorizados em 14 tipos, incluindo riscos governamentais, patrimoniais, de demanda, sociais, políticos, jurídicos, econômico-financeiros, arqueológicos, do negócio, climáticos, entre outros. A comprovação da adoção da norma exige, por parte das ERIs, a publicação de atos normativos para os contratos futuros e para os contratos existentes não licitados, bem como o envio à ANA da relação dos contratos regulados que estejam em consonância com a norma e com o respectivo ato normativo.

A edição da NR nº 5/2024 representa um avanço relevante para a segurança jurídica do setor, muito embora tenham sido identificadas lacunas pontuais em relação ao seu conteúdo. Por exemplo, a NR não esclarece se a proibição de reequilíbrio econômico-financeiro para riscos atribuídos ao prestador se estende a cenários de reequilíbrio em favor do titular.

Embora a norma tenha caráter técnico-jurídico robusto, ela demanda elevada capacidade institucional das ERIs para sua implementação, dado que exige a produção de análises técnicas detalhadas e, em muitos casos, renegociação ou adaptação de cláusulas contratuais.

No que se refere a adesão das ERIs à Norma de Referência nº 5/2024, o levantamento inicial identificou apenas seis atos normativos de cinco ERIs que poderiam ser classificados como "Matriz de Riscos", e, após um aprofundamento da análise, esse número foi reduzido para quatro normativos editados por apenas três ERIs. Aproximadamente 97% das ERIs mapeadas no país não possuem normativos classificados como "Matriz de Riscos" que sejam aderentes aos critérios estabelecidos pela ANA. Essa ausência de regulamentação formal sobre um tema tão crucial para a segurança jurídica dos contratos de saneamento representa um dos maiores desafios para a harmonização regulatória.

Gráfico 3 – Percentual de atendimento à NR nº 5/2024 pelas ERIs que possuem normativos sobre “Matriz de Riscos”, total e por ERI



Fonte: elaboração própria

A análise dos poucos casos existentes revela um grau de atendimento mediano de apenas 46% aos critérios do *checklist* aplicado. A AGRESE, de Sergipe, é a ERI que apresenta o maior número de critérios atendidos, com quatro dos oito critérios do *checklist* cumpridos para o cenário de contratos futuros, o que inclui a existência de um ato normativo específico e a incorporação do rol de riscos proposto pela ANA. Já a ARSESP, de São Paulo, e a ADASA, do Distrito Federal, apresentam um atendimento de apenas um critério cada, relacionado à existência de uma matriz de riscos para contratos existentes não licitados, contida em atos normativos que, por serem anteriores à edição da NR, não apresentam aderência ao rol de riscos proposto pela ANA.

É fundamental salientar a discrepância entre a realidade observada e as metas estipuladas pela própria ANA durante a construção da norma, que, segundo o RAIR, previam a regulação da matéria por 100% das ERIs em um prazo de 18 meses após a publicação da NR. Considerando que a norma foi editada em janeiro de 2024, o prazo se encerraria em julho de 2025, uma meta que, diante do cenário atual, não parece factível.

Conforme o Relatório 2.a, 44,1% das ERIs declararam estar em processo de adesão e 38,2% afirmaram não estar aderentes. O levantamento realizado pelo Consórcio (Relatório 2.b) identificou inicialmente seis atos normativos do tipo “Matriz de Riscos”, editados por cinco ERIs entre as 102 mapeadas. Após aplicação do *checklist* previsto no art. 22 da NR nº 5/2024, o número foi reduzido para quatro normativos, editados por apenas três ERIs - o que representa cerca de 2,94% do total de ERIs mapeadas.

O contraste é expressivo: enquanto 17,6% das ERIs se declararam aderentes (Relatório 2.a), apenas três possuem normativos que, ao serem avaliados pelo *checklist*, atingem média de 46% de conformidade. Essa diferença sugere que parte das ERIs que se dizem aderentes pode estar utilizando ajustes contratuais via aditivos, sem edição de norma – estratégia não captada pela metodologia do *checklist*, que considerou apenas a existência de ato normativo formal. Outra hipótese é o efetivo descompasso entre a percepção de adesão das ERIs e a efetiva adesão, com base nos critérios objetivos elencados pela NR nº5/2024.

O Relatório 2.a aponta como principais barreiras para adesão: (i) capacidade técnica limitada para elaboração de Análises de Impacto Regulatório (47,1%); (ii) prazos internos para aprovação e publicação de normativos (38,2%); (iii) déficit de conhecimento técnico específico sobre as NRs

(26,5%); (iv) dificuldades na elaboração de pareceres jurídicos (23,5%); e (v) déficit de corpo técnico, com sobrecarga de demandas e quadro reduzido.

A elaboração de uma matriz de riscos robusta, aderente à NR, demanda capacidade de identificar, quantificar e classificar riscos, o que envolve competências jurídicas e analíticas para vincular cada risco às obrigações e direitos das partes, definindo mecanismos claros de mitigação e compensação. A baixa adesão pode estar relacionada à combinação de lacunas de capacitação técnica em análise contratual, priorização de outras demandas regulatórias, resistência interna à mudança de procedimentos consolidados e restrições orçamentárias e de pessoal, conforme identificadas no Relatório 2.a.

Todavia, é importante ressaltar que essa análise se restringe aos atos normativos formais e não abrange a verificação de instrumentos de alocação de risco presentes nos contratos individualmente celebrados. No entanto, o resultado não permite afirmar que os contratos sejam desprovidos de matrizes de riscos, mas sim que a sua regulamentação em nível infralegal é incipiente. O cenário de baixa adesão reflete a complexidade e a novidade do tema para muitas ERIs, que agora enfrentam o desafio de desenvolver competências e normativos para um dos pilares do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

### **3.1.4. Norma de Referência nº 6/2024: Modelos de Regulação Tarifária**

A Norma de Referência nº 6/2024 (NR6) da ANA estabelece diretrizes para mecanismos de alteração tarifária no saneamento básico, abrangendo reajustes, revisões ordinárias e extraordinárias. A sua estratégia principal é a sistematização da regulação tarifária, abordando de forma distinta o modelo de regulação contratual e o modelo de regulação discricionária.

No que se refere à regulação tarifária no modelo contratual, a norma especifica regras para as revisões tarifárias ordinárias, as revisões extraordinárias e os reajustes tarifários. Ela estabelece que as regras para esses três mecanismos devem estar previstas no contrato e define alguns requisitos claros, como a periodicidade dos reajustes – a cada 12 meses – e das revisões tarifárias ordinárias – preferencialmente, a cada 5 anos. Além disso, a norma dispõe sobre parâmetros específicos a serem observados nas atualizações tarifárias, como os ajustes relacionados a indicadores de desempenho que avaliem metas de expansão dos serviços. Em relação às revisões extraordinárias, a norma dispõe sobre a admissibilidade dos pleitos, que devem estar relacionados a desequilíbrios econômico-financeiros, e estabelece a metodologia a ser aplicada para o reequilíbrio.

No contexto da regulação discricionária, a Norma de Referência nº 6/2024 não é explícita quanto ao regime tarifário a ser adotado. No entanto, ao considerar as disposições sobre as revisões e reajustes tarifários da norma, que preveem implicitamente a existência de ciclos tarifários iniciados pela redefinição dos preços por meio de revisões periódicas, seguidas de recomposições inflacionárias anuais com a aplicação do compartilhamento da produtividade, presume-se a adoção do regime de preço teto. Esse regime é o mais condizente com o marco legal do saneamento, pois atende às disposições sobre remuneração dos serviços em regime de eficiência.

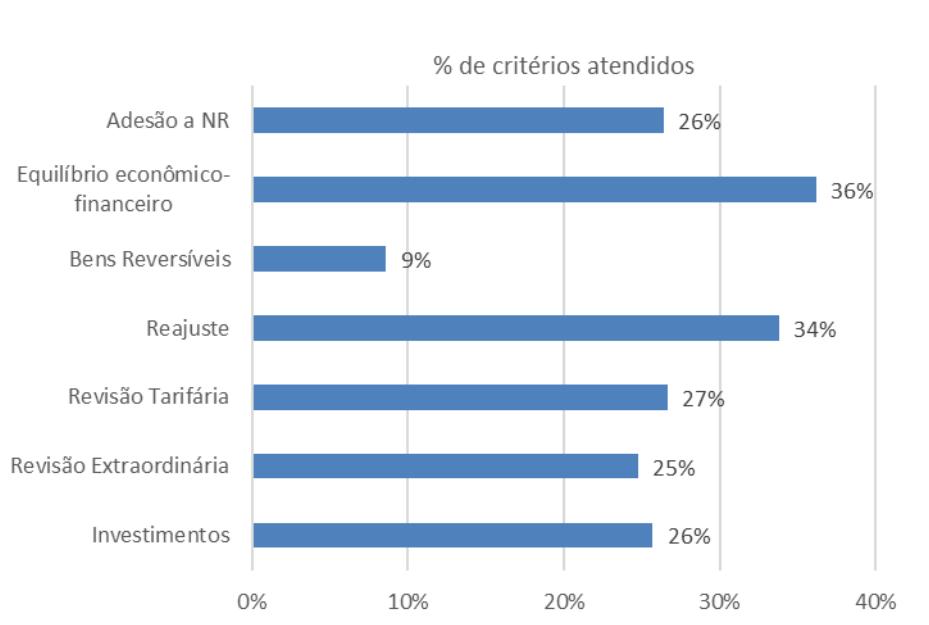
O objetivo da garantia do equilíbrio econômico-financeiro é expresso no artigo 4º da norma, que estabelece que essa condição deve ser assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços. Para atingir os objetivos de equilíbrio e de modicidade tarifária, a norma adota como estratégia a definição de mecanismos de alterações tarifárias com critérios adequados para a recuperação dos custos e a remuneração dos investimentos.

Em relação às revisões tarifárias periódicas, a norma dispõe sobre os principais componentes da reconstrução tarifária, abarcando os principais elementos do cálculo da receita requerida, como a projeção de mercado, os custos operacionais, a base de remuneração regulatória, o custo de capital, o fator X, e a redução e controle de perdas. A norma também dispõe sobre os incentivos tarifários para

o fomento da expansão dos serviços, da melhoria da qualidade e do compartilhamento dos ganhos de produtividade.

A adesão à Norma de Referência nº 6/2024, revela um cenário deficitário, com um número moderado de ERIs possuindo normativos sobre o tema, mas com um baixo grau de aderência e uma acentuada fragmentação. O levantamento inicial identificou 32 normativos de 20 ERIs, no entanto, reconhecendo a interligação do tema com reajustes, revisões e base de remuneração, a análise foi expandida para abranger 445 normativos de 54 ERIs. Mesmo com essa abordagem ampla, constatou-se que apenas 35 ERIs possuem normativos que atendem a pelo menos um dos critérios da norma.

**Gráfico 4 – 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**

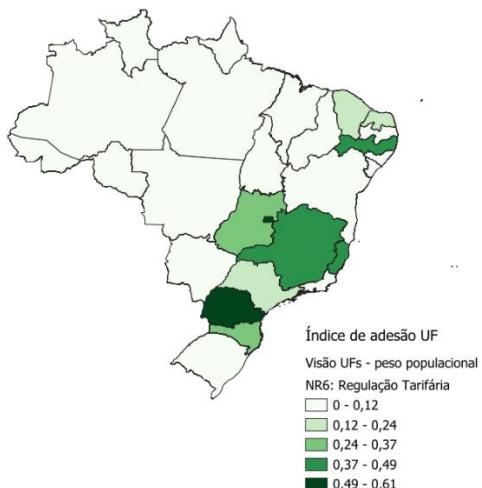


Fonte: elaboração própria

As agências que lideram o ranking, ADASA, do Distrito Federal, e ARSP, do Espírito Santo, atendem a apenas 25 dos 41 critérios, o que representa somente 61% do total. Apenas oito ERIs em todo o país atendem a pelo menos 50% dos critérios, o que demonstra a grande distância entre a regulação infranacional existente e o padrão estabelecido pela ANA. Uma das lacunas mais evidentes, mesmo entre as agências mais aderentes, é a regulamentação sobre bens reversíveis no contexto do modelo tarifário. Esse dado corrobora os achados da análise da NR nº 3, mostrando que a baixa aderência ao tema da indenização de ativos se reflete na ausência de critérios sobre o assunto nos normativos de regulação tarifária.

Por outro lado, todas as dez ERIs mais aderentes possuem normativos que dispõem sobre reajustes e revisões tarifárias, embora nenhuma delas atenda integralmente aos critérios da NR nº 6 para esses temas. A análise por subtemas revela que a média geral de atendimento é de apenas 26%. Os temas com um desempenho ligeiramente melhor são "Equilíbrio econômico-financeiro" (36%) e "Reajuste" (34%). O tema menos atendido é o de "Bens Reversíveis", com uma média de atendimento de apenas 9%.

**Mapa 5 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por UF**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 6 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 6 por Região**



Fonte: elaboração própria

A distribuição geográfica da adesão mostra que os municípios com maior percentual de atendimento se localizam no Espírito Santo e no Distrito Federal, mas o mapa nacional é dominado por vastas áreas sem normativo vigente ou com adesão muito baixa (inferior a 13%). Em termos regionais, as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentam os melhores índices, mas ainda assim baixos, enquanto o Norte possui um índice de adesão próximo de zero. O desafio para harmonizar o modelo de regulação tarifária, portanto, é expressivo em todas as regiões do país e é agravado pela complexidade e dispersão do tema em múltiplos atos normativos.

### 3.1.5. Norma de Referência nº 8/2024: Metas Progressivas de Universalização

A Norma de Referência nº 8/2024 (NR8) da ANA estabelece diretrizes para a universalização progressiva dos serviços de água e esgoto, tendo como seu principal objetivo harmonizar o conceito e a interpretação das metas para a universalização dos serviços. Para alcançar esse objetivo, a norma adota como principal estratégia a padronização das metas. Essa estratégia se reflete através da conceitualização da universalização e no estabelecimento de indicadores de verificação da universalização. A norma também adota a estratégia de especificar a abrangência das metas, definindo que elas devem ser observadas no âmbito municipal ou distrital, ou no âmbito da prestação regionalizada, e que, nesse último caso, o atingimento da universalização deve ser observado em cada município individualmente.

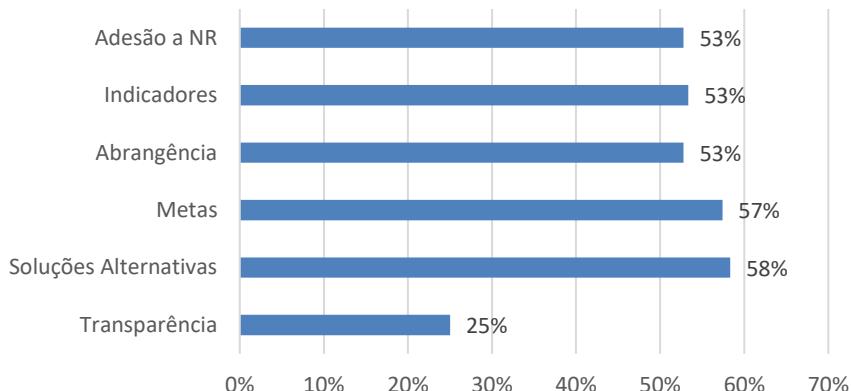
Outra estratégia da norma é a definição dos critérios técnicos de atendimento que devem ser considerados no acompanhamento da universalização dos serviços. Essa estratégia é abarcada por diversos artigos que tratam dos requisitos técnicos para a prestação adequada dos serviços, da competência do titular para definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, e da responsabilidade do prestador de serviços de disponibilizar a infraestrutura de rede. A norma também contempla a possibilidade de utilização de soluções alternativas para atendimento a áreas rurais, isoladas ou outras com indisponibilidade de redes públicas, como estratégia para garantir a universalização em contextos desafiadores.

No que se refere ao sistema de monitoramento e avaliação das metas, a norma se mostra mais genérica, e sua estratégia se restringe a estabelecer que as ERIs devem adotar tais sistemas e alimentá-los com as informações necessárias para o acompanhamento, no mínimo, anual das metas. A norma

apresenta uma lacuna quanto à previsão de procedimentos fiscalizatórios e sancionatórios em caso de não cumprimento das metas. Por fim, a norma busca contemplar as particularidades regionais ao dispor sobre prazos para que os usuários conectem suas edificações e ao prever que o titular deve elaborar um plano ou programa específico para a universalização do atendimento em áreas rurais, embora delegue às ERIs a responsabilidade de normatizar as soluções alternativas.

No que se refere à análise da adesão, embora o levantamento inicial tenha identificado 21 normativos de 14 ERIs que tratavam de metas de universalização, a análise aprofundada revelou que apenas nove desses normativos, de seis ERIs, abordavam os objetivos e estratégias relacionados à regulação do alcance progressivo das metas. Muitos dos normativos iniciais focavam exclusivamente no processo de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores, um requisito legal, mas não na definição de indicadores, metas e estratégias de acompanhamento e fiscalização, que são o cerne da NR nº 8.

**Gráfico 5 – 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**

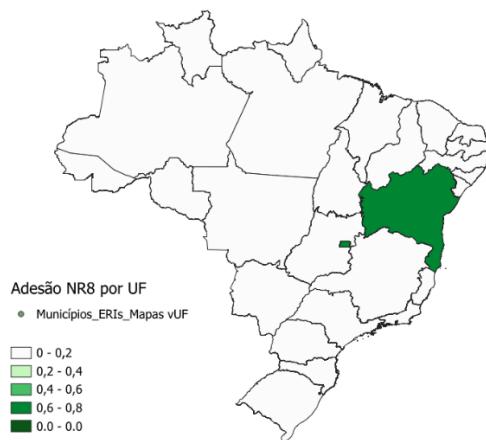


Fonte: elaboração própria

Das seis ERIs com normativos pertinentes, apenas a AGESAN-RS atende a todos os 24 critérios, podendo ser considerada totalmente aderente. Outras duas agências, a AGERSA da Bahia e a ADASA do Distrito Federal, apresentam um desempenho elevado, atendendo a 22 e 19 critérios, respectivamente. A principal lacuna em ambas é a ausência de regulamentação sobre transparência, como a publicação da relação de municípios que adotaram os indicadores e a publicação da avaliação do cumprimento das metas. As demais ERIs analisadas – AGERSA - Cachoeiro do Itapemirim, RIOÁGUAS e AGERGS – apresentam um nível de adesão muito baixo, não atendendo à maior parte dos critérios. A análise por subtemas entre as ERIs com normativos sobre o tema mostra uma média de atendimento de 53%. Os critérios de padronização das metas e os requisitos técnicos para soluções alternativas são os mais abrangidos, enquanto o tema da transparência é o mais ausente.

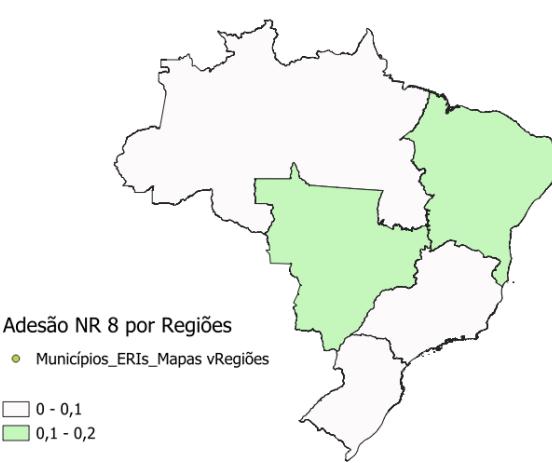
É importante notar que a NR não requer a especificação das metas progressivas intermediárias pelas ERIs, focando apenas na meta final de 2033. No entanto, a análise revelou que a maioria das agências infracionais não possui um normativo que discipline sua atuação no acompanhamento das metas de universalização. Diante do prazo legal se aproximando, a ausência de uma padronização regulatória sobre os indicadores e critérios de apuração é um ponto de atenção, tornando imprescindível um esforço nacional para que os agentes do setor cumpram seu papel nesse objetivo fundamental para o desenvolvimento do país.

**Mapa 7 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por UF**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 8 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 8 por Região**



Fonte: elaboração própria

A distribuição geográfica da adesão reflete o desempenho das ERIIs individuais, com um número expressivo de municípios na Bahia e no Distrito Federal apresentando alta adesão. Nesse sentido, 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.

### 3.1.6. Norma de Referência nº 9/2024: Indicadores Operacionais

A Norma de Referência nº 9/2024 uniformiza e sistematiza a análise e prestação de contas de resultados operacionais de água e esgoto. Para alcançar esse 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 estratégia adotada pela ANA para a construção da norma foi baseada em cinco dimensões principais: acesso aos serviços, qualidade dos serviços, eficiência operacional, sustentabilidade econômico-financeira e sustentabilidade ambiental.

A partir dessas premissas, a norma definiu um conjunto de 14 indicadores, que foram subdivididos em Nível I e Nível II. Os nove indicadores de Nível I estão relacionados às metas quantitativas de universalização, à garantia de não intermitência do abastecimento, à redução de perdas e à melhoria dos processos de tratamento. Os cinco indicadores de Nível II, por sua vez, estão relacionados a metas quantitativas de avaliação por comparação, que considera os resultados alcançados e seus respectivos padrões de referência. A norma estabelece que os indicadores devem ser calculados anualmente pela ERI, observando os recortes municipal, por contrato, por prestação regionalizada e por prestador de serviços. Para cada um dos indicadores, a Norma de Referência apresenta, em seu Anexo I, uma ficha metodológica, que contém sua definição, fórmula de cálculo, variáveis e informações necessárias para o cálculo, o que confere um alto grau de clareza e tecnicidade para garantir a uniformidade do cálculo entre as ERIIs.

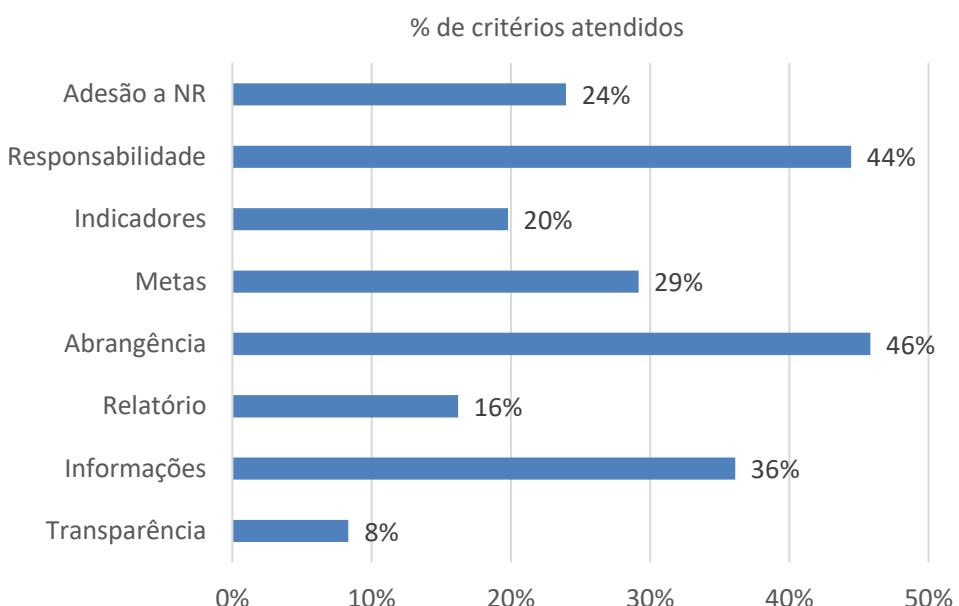
A NR também dispõe sobre diretrizes e critérios para a definição e o acompanhamento das metas dos indicadores operacionais, estabelecendo que as metas devem ser definidas no plano municipal ou regional de saneamento básico. A norma estabelece ainda os padrões de referência dos indicadores

do Nível I, com os quais os resultados obtidos anualmente deverão ser comparados. Com o objetivo de sistematizar o monitoramento e o controle dos indicadores, a Norma de Referência estabelece diretrizes para a coleta das informações e avaliação operacional.

Identifica-se, contudo, algumas deficiências, dentre elas a divergência com o SINISA o que dificultará a construção de séries históricas consistentes e demandará dupla apuração de dados, onerando agentes regulados e reguladores. A carência de mecanismos formais para comparação resultados-metas e adoção de medidas corretivas, como planos de ação ou revisão de meta, reduz a efetividade do ciclo regulatório. Por fim, a ausência de procedimentos escalonados de fiscalização e sanção enfraquece a coercitividade da norma, limitando seu poder indutor de melhorias no setor.

A análise de adesão à Norma de Referência nº 9/2024 revela que, embora um número considerável de ERIs possua normativos sobre padrões de qualidade e eficiência, a aderência aos indicadores específicos e à sistemática proposta pela ANA ainda é um grande desafio. De 72 normativos iniciais que tratavam do tema, apenas 35 abordavam de fato a regulação de indicadores operacionais. A partir destes, foram identificadas 15 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios da NR. A ARSAE, de Minas Gerais, destaca-se como a ERI com a maior quantidade de critérios atendidos, 46 de um total de 51, o que corresponde a 90% de aderência. É relevante que uma de suas normas foi editada após a publicação da NR da ANA, indicando um esforço de alinhamento. Mesmo assim, a agência ainda apresenta lacunas, especialmente nos critérios de conteúdo dos relatórios e de transparência.

**Gráfico 6 – 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**

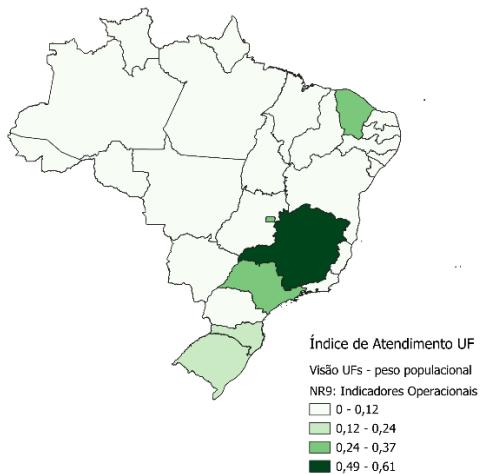


Fonte: elaboração própria

Nenhuma outra ERI analisada atinge 50% de aderência, o que evidencia a grande distância entre a regulação infranacional existente e o padrão estabelecido pela ANA. Um ponto crítico é que mesmo as ERIs com normativos mais completos utilizam indicadores que são, em grande parte, diversos daqueles estabelecidos pela ANA como referência. O comparativo com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) mostra que a maioria dos indicadores da NR não estava presente no sistema ou não possui equivalência direta, o que deve ocasionar dificuldades na elaboração de séries históricas e exigir um esforço de adaptação das ERIs e dos prestadores para a coleta e o cálculo de novos dados.

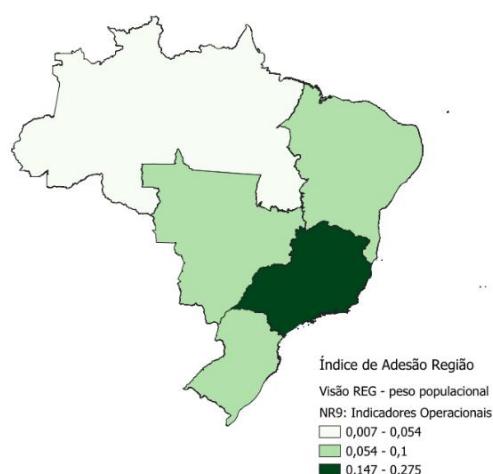
A média de critérios atendidos pelas 15 ERIs é baixa, de apenas 23%. A análise por subtemas mostra que a "responsabilidade" pela apuração dos indicadores é o item com maior atendimento (44%), embora ainda revele que um número significativo de ERIs delega essa tarefa aos prestadores. O baixo atendimento ao tema "indicadores" (20%) confirma a divergência entre os indicadores locais e os da NR.

**Mapa 9 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por UF**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 10 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 9 por Região**



Fonte: elaboração própria

Geograficamente, Minas Gerais se destaca positivamente, sendo o estado com o maior nível de adesão. A análise da adesão à NR nº 9 demonstra que, para além do estabelecimento de novos indicadores, será necessário um grande esforço técnico das ERIs e dos prestadores para entender os novos requisitos, adaptar seus sistemas de informação e garantir a qualidade e a confiabilidade dos dados necessários para o cálculo.

### 3.1.7. Norma de Referência nº 10/2024: Reajustes Tarifários

A Norma de Referência nº 10/2024 da ANA estabelece critérios para reajustes tarifários visando a correção monetária das tarifas e a aplicação de incentivos de produtividade. A norma em questão busca uniformizar os critérios para os reajustes de forma a assegurar a correção monetária das tarifas e a aplicação de incentivos para o aumento da produtividade.

O primeiro objetivo almejado pela norma é garantir a adequada recomposição inflacionária dos preços dos serviços, o que está disposto no seu artigo 4º. Para efetivar esse objetivo, a NR estabelece que a tarifa deverá ser reajustada a cada doze meses, e que, em caso de atraso, o prestador terá direito a compensação. A norma define que o índice de correção monetária a ser adotado na regulação contratual é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), enquanto no âmbito da regulação discricionária, a entidade reguladora deverá estabelecer uma fórmula paramétrica ou um índice de preços. No âmbito da regulação discricionária, a norma dispõe que a fórmula de cálculo poderá ser distinta para os custos gerenciáveis e não gerenciáveis, embora não defina esses custos.

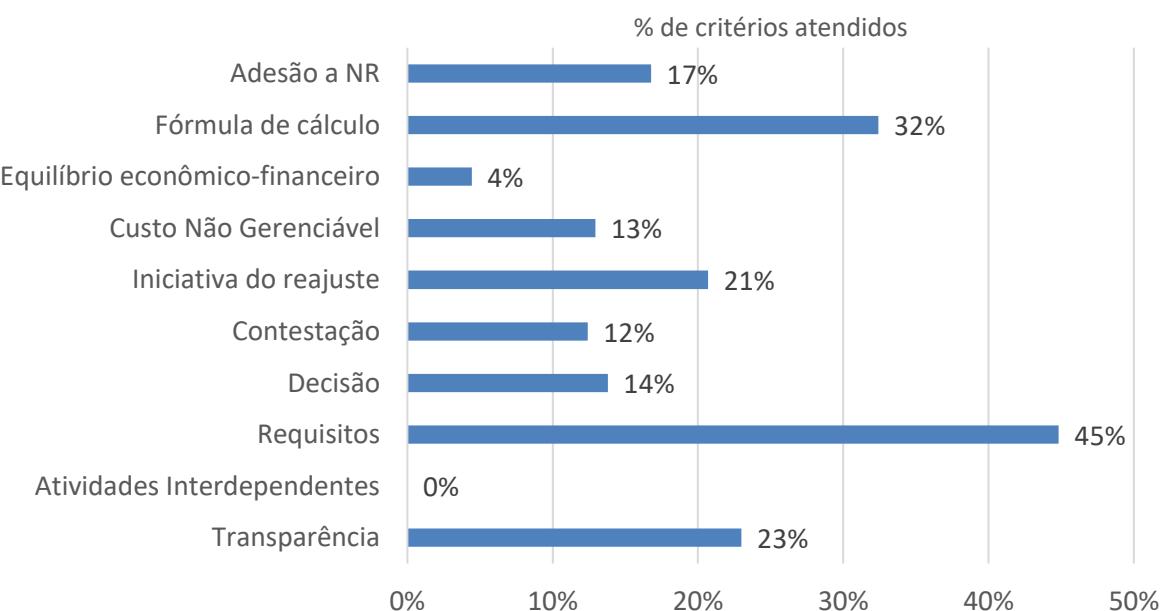
O segundo objetivo é o compartilhamento dos ganhos de produtividade do prestador de serviços, o que é materializado na norma a partir da previsão da aplicação do fator X nos reajustes tarifários dos modelos de regulação discricionária. No entanto, a norma não dispõe sobre as metodologias a serem adotadas para o cálculo da produtividade. Ressalta-se que a norma não prevê a aplicação do fator X no modelo de regulação contratual.

A principal lacuna da norma é quanto aos incentivos à qualidade e à expansão dos serviços, uma vez que a ANA optou por não disciplinar a adoção do Índice de Desempenho Geral, decidindo que o tema seria tratado em outro normativo. Ainda, a norma é bastante específica e detalhista quanto aos procedimentos e prazos do processo de reajuste tarifário.

Estas omissões apresentadas geram riscos significativos para o setor. A falta de incentivos à qualidade pode levar os prestadores a priorizarem a redução de custos em detrimento de investimentos necessários para a universalização. A exclusão do Fator X em contratos impede que os usuários se beneficiem de ganhos de produtividade sustentáveis. Já a indefinição sobre custos gerenciáveis cria incertezas no cálculo tarifário, podendo comprometer tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária para os usuários. Essas fragilidades, combinadas, reduzem a eficácia da NR10 como instrumento de indução à melhoria contínua dos serviços.

No que tange à adesão à Norma de Referência nº 10/2024 o cenário é de ampla disseminação da prática, mas com baixíssima institucionalização da metodologia e dos procedimentos. O levantamento inicial identificou 254 normas de 51 ERIs sobre o tema, sendo o tipo de normativo mais recorrente. A análise de adesão, no entanto, foi expandida para incluir 265 normativos, abrangendo também temas correlatos.

**Gráfico 7 – 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**

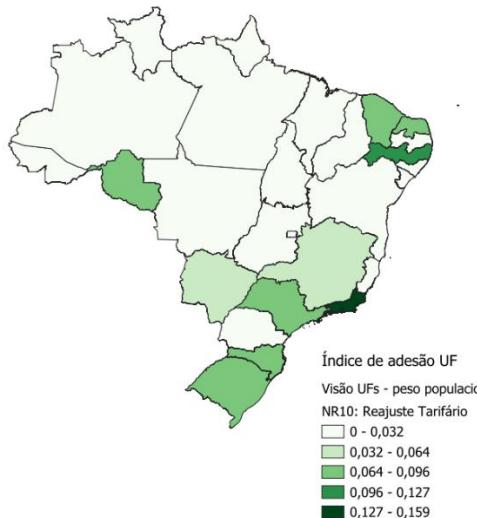


Fonte: elaboração própria

Desse universo, foram identificadas 29 ERIs com normativos que atendem a pelo menos um dos critérios da NR. O resultado da análise, contudo, revela que nenhuma ERI atende sequer a 50% dos 37 critérios da norma. As agências que mais se destacam, AGESARN-RS e ARSETE do Piauí, atendem a apenas 15 critérios cada, o que representa somente 41% do total. Isso demonstra a distância entre as práticas existentes e o padrão estabelecido pela ANA. Muitos dos normativos se limitam a aprovar a alteração das tarifas, sem abordar qualquer aspecto metodológico ou procedural dos reajustes. A análise das 10 ERIs mais aderentes revela que há poucos dispositivos sobre as garantias de equilíbrio econômico-financeiro e sobre a separação entre custos gerenciáveis e não gerenciáveis. Os temas mais frequentemente encontrados são a fórmula de cálculo, os procedimentos de contestação e decisão, e

os mecanismos de transparência. Mesmo nesses temas, o atendimento aos critérios da NR está longe de ser integral.

**Mapa 11 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por UF**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 12 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 10 por Região**



Fonte: elaboração própria

A distribuição geográfica da adesão é bastante restrita. A grande maioria dos municípios não atende a nenhum critério ou, a no máximo, 10% deles. Os municípios com melhor desempenho, atendendo entre 30% e 50% dos critérios, localizam-se em poucos estados. O índice de adesão ponderado pela população é inferior a 16% em todas as unidades federativas. Conforme o Gráfico 7, a média de critérios atendidos pelos normativos que dispõem sobre o tema é de apenas 17%. Os temas mais normatizados são os requisitos de documentação (45%) e a fórmula de cálculo (32%). O tema de garantias ao equilíbrio econômico-financeiro (4%) e o de atividades interdependentes (0%) são os menos disciplinados. O cenário revela que, embora o reajuste seja um dos procedimentos mais realizados pelas ERIs, as metodologias não são fortemente institucionalizadas, o que representa baixa previsibilidade e riscos para o equilíbrio econômico-financeiro do setor.

### **3.1.8. Norma de Referência nº 11/2024: Condições Gerais**

A Norma de Referência nº 11/2024, que dispõe sobre as condições gerais para a prestação dos serviços, teve como objetivo principal reduzir a incompletude e a falta de padronização das normas existentes sobre o tema. Para isso, a ANA optou por uma alternativa que determinasse um conjunto abrangente de requisitos.

Um de seus objetivos é padronizar conceitos e definições, o que é alcançado por meio da descrição dos termos e do estabelecimento de um conteúdo mínimo para as normas. Outro objetivo é estabelecer padrões para o relacionamento entre prestador e usuário; para isso, a norma adota diversas estratégias, como a regulamentação do contrato de prestação de serviços, das ligações, de loteamentos e edificações, das instalações das unidades usuárias, da categorização e classificação de usuários, da medição, do faturamento e da cobrança, da interrupção dos serviços e do atendimento aos usuários.

A norma também visa estabelecer padrões para a operação e manutenção dos sistemas, o que é feito por meio de disposições sobre requisitos operacionais e de manutenção, medidas de segurança, soluções alternativas, recomposição de pavimentos e hidrantes. O quarto objetivo da norma é

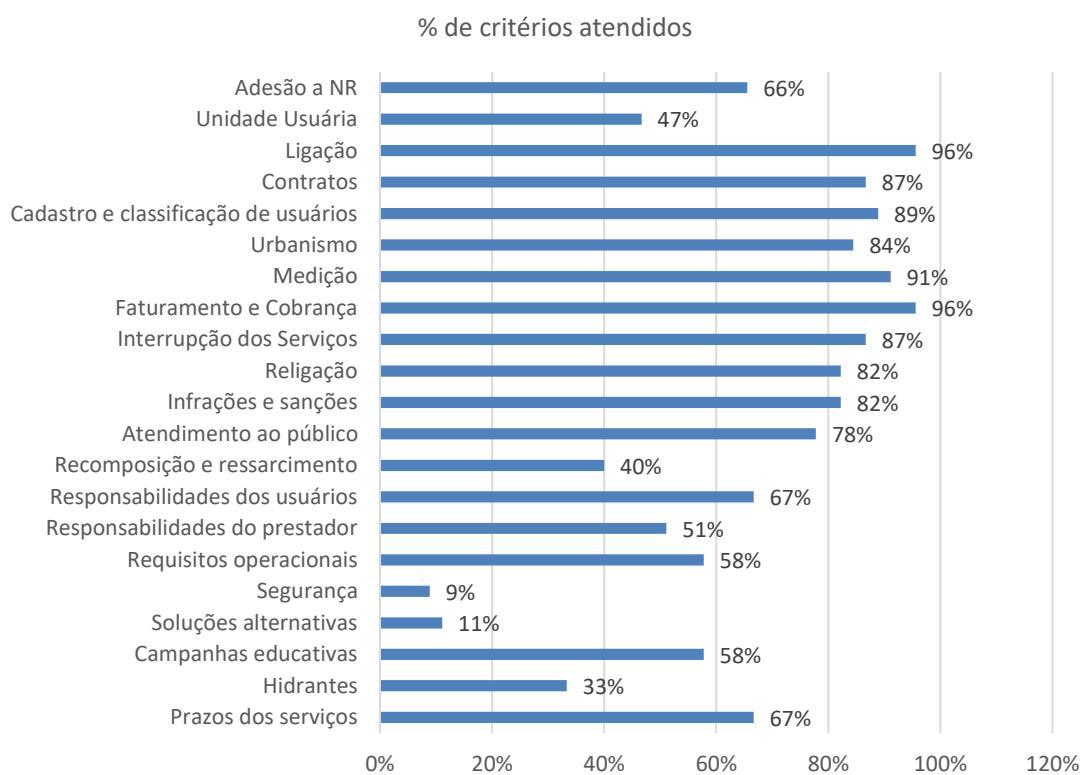
estabelecer os direitos e deveres dos usuários e do prestador de serviços, o que é alcançado por meio de capítulos específicos sobre as responsabilidades de cada uma das partes, sobre as infrações e sanções aos usuários, sobre as campanhas educativas e sobre o ressarcimento de danos.

Observa-se que a norma é bastante completa em relação ao atendimento aos objetivos e à adoção de estratégias, com a única exceção da estratégia de "fatura e pagamento", que não foi contemplada. Além disso, o tratamento desigual entre obrigações dos usuários e seus direitos pode comprometer a transparência e o acesso à informação por parte dos consumidores.

As deficiências da NR11 geram impactos diretos na qualidade dos serviços prestados. A falta de normatização sobre faturas e pagamentos pode levar a práticas heterogêneas e pouco transparentes na cobrança, prejudicando tanto os usuários quanto a arrecadação regular dos prestadores. A ênfase desproporcional nas obrigações dos usuários, em detrimento de seus direitos, fragiliza os mecanismos de proteção ao consumidor. Além disso, a baixa regulamentação de temas como segurança (9% de aderência) e soluções alternativas (11%) – fundamentais para o atendimento de comunidades rurais e áreas de difícil acesso – representa um obstáculo adicional para a universalização dos serviços.

A análise da adesão à Norma de Referência nº 11/2024 mostra o cenário mais avançado entre todas as normas analisadas, embora ainda revele desafios para a harmonização completa. O levantamento identificou 236 normativos de 54 ERIs, e, após a exclusão de atos revogados ou não pertinentes, foram analisados 157 normativos. Destes, 45 ERIs apresentaram normativos que atendem a pelo menos um dos critérios da NR. Este é o segundo tema mais amplamente regulamentado, atrás apenas de governança regulatória, o que se justifica por ser um dos regulamentos essenciais para a garantia da prestação dos serviços.

**Gráfico 8 – 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**

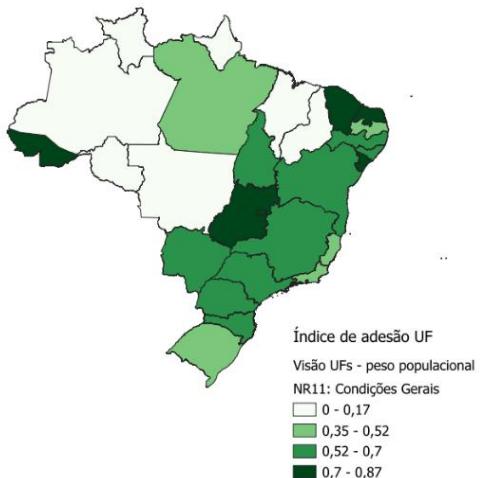


Fonte: elaboração própria

A análise das 10 ERIs mais aderentes mostra um desempenho bastante positivo, com a ARCE do Ceará se destacando com 95% de atendimento (19 de 20 critérios). Todas as 10 principais agências atendem a 80% ou mais dos critérios. A principal lacuna, mesmo entre as mais aderentes, é a regulamentação das soluções alternativas, sendo a ARISB de Minas Gerais a única a abordar o tema. A segurança também é um tema pouco normatizado. A média de critérios atendidos pelas ERIs que possuem normativos sobre o tema é de 66%, a melhor média entre todas as normas analisadas.

A análise por subtemas revela que o padrão de relacionamento entre prestador e usuário é amplamente disciplinado, com temas como "ligação" e "faturamento e cobrança" alcançando 96% de atendimento médio. Em contrapartida, os temas de "segurança" (9%) e "soluções alternativas" (11%) são os menos disciplinados, o que comprova a lacuna na regulamentação de soluções para comunidades rurais e áreas isoladas.

**Mapa 13 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por UF**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 14 – Grau de adesão à Norma de Referência nº 11 por Região**



Fonte: elaboração própria

A distribuição geográfica da adesão ponderada pela população é a mais favorável entre todas as normas, com diversas unidades federativas apresentando índices superiores a 50% e 70%. A região Sul se destaca com um índice entre 60% e 80%. Apesar do cenário mais positivo, a análise revela que, mesmo no tema mais difundido, ainda há uma parte significativa do país com baixa ou nenhuma regulamentação.

O esforço de adesão à NR nº 11/2024, embora partindo de uma base mais sólida, ainda será expressivo e deverá abranger todas as ERIs, pois nenhuma atende plenamente a todos os critérios. A padronização das condições gerais exigirá um processo de adaptação não apenas das agências, mas também dos prestadores de serviços, demandando apoio técnico e a promoção de guias para facilitar a transição.

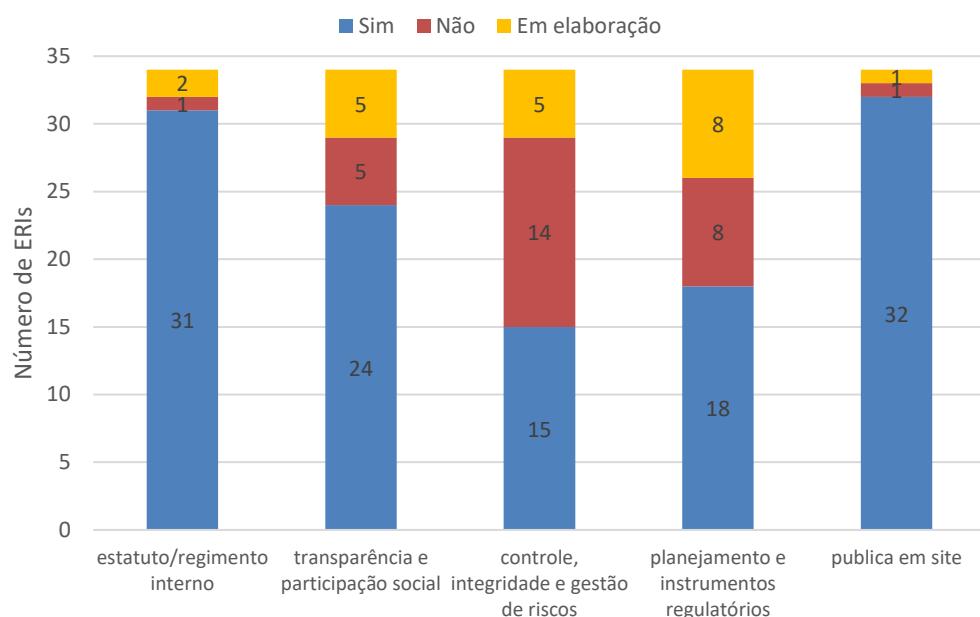
### 3.2. Dificuldades de Implementação das Normas de Referência

Com base nos resultados consolidados da aplicação de questionários as 34 ERIs do setor de saneamento, emerge um panorama complexo e que revela um setor em plena transição, marcado por deficiências regulatórias estruturais e desafios significativos para a adequação ao Novo Marco Legal do Saneamento. A análise das respostas permite identificar não apenas as lacunas normativas existentes, mas também a percepção das próprias agências sobre suas fragilidades e prioridades, desenhando um mapa claro das áreas que demandam atenção para o fortalecimento da regulação em nível nacional. As deficiências identificadas abrangem desde a governança interna das agências e a

estruturação de instrumentos contratuais, até a regulamentação de temas operacionais e econômico-financeiros, culminando nos desafios práticos para a adesão às normas de referência da ANA.

Uma das deficiências primárias reside na própria estrutura de governança das ERIs. Embora a maioria expressiva das agências (91,2%) declare possuir um normativo básico de estruturação interna, como um estatuto ou regimento, a investigação sobre mecanismos mais sofisticados de governança revela um cenário menos consolidado.

**Gráfico 9 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regimento interno e elementos de governança**



Fonte: elaboração própria

Apenas 44,1% das ERIs possuem normativos publicados sobre controle interno, integridade e gestão de riscos. Este dado é particularmente relevante, pois indica que mais da metade das agências opera sem um arcabouço formalizado para práticas que são pilares da boa governança, como a gestão de riscos e a promoção da integridade. Essa lacuna sugere que, em muitos casos, a estrutura institucional é mais formal do que funcional, faltando instrumentos que garantam a *accountability* e a robustez das decisões.

A situação do planejamento regulatório é similarmente dividida, com 52,9% das agências afirmando já possuir normativos sobre o tema, enquanto 47% ainda não o fizeram ou estão em processo de elaboração. A ausência de instrumentos como a agenda regulatória e a Análise de Impacto Regulatório (AIR) em uma parcela significativa das ERIs compromete a previsibilidade, a transparência e a qualidade técnica da regulação, tornando o processo decisório mais suscetível a influências externas e menos baseado em evidências.

As fragilidades se aprofundam drasticamente quando se analisa a normatização de cláusulas contratuais, um elemento central para a segurança jurídica dos novos contratos de concessão. A maioria das ERIs (64,7%) declarou não possuir qualquer normativo voltado à padronização dos instrumentos negociais, essa ausência de padronização cria um ambiente de incerteza para investidores e dificulta a comparabilidade e a eficiência na gestão dos contratos.

Ainda nesse sentido, 58,8% das agências não possuem qualquer normativo sobre a regulamentação da caducidade dos contratos, deixando omissa sobre as consequências do descumprimento contratual. Em segundo lugar, 55,9% das ERIs informaram não possuir normativo sobre a matriz de risco dos contratos. Este último ponto é uma das deficiências mais proeminentes, visto que a alocação clara de riscos é um dos pilares do Novo Marco Legal para atrair investimentos privados. A inexistência de uma regulamentação formal sobre matrizes de risco nas agências expõe os contratos a um elevado grau de incerteza, potencializando litígios e desestimulando a participação do setor privado.

Outra deficiência estrutural reside na regulamentação da prestação regionalizada, um dos pilares do Novo Marco Legal. A pesquisa revelou uma incipiente quase total neste tema, com 85,3% das agências afirmado não dispor de qualquer regulamentação formal sobre a prestação de serviços em blocos regionais e apenas duas das 34 ERIs respondentes declararam possuir um normativo publicado. A ausência de um arcabouço regulatório específico para os arranjos regionais compromete o alinhamento necessário para que esses blocos operem de forma eficaz e com segurança jurídica, dificultando a uniformidade do tratamento regulatório dentro de uma mesma unidade regional.

No que tange à universalização, o cenário é heterogêneo. Enquanto o estabelecimento de metas de universalização é um tema em que as respostas se dividem de forma equilibrada, a regulação de soluções alternativas e de sistemas em áreas rurais é notadamente deficitária. Quase 60% das agências não possuem qualquer normativo para a regulação de sistemas em áreas rurais, e 38,2% não regulam soluções alternativas. Tal lacuna é preocupante, visto que a universalização dos serviços até 2033 dependerá crucialmente da implementação de soluções descentralizadas em áreas remotas ou de difícil acesso técnico-econômico, assim sendo a ausência de regulação sobre o tema cria um vácuo que pode comprometer a qualidade e a sustentabilidade dessas soluções.

No campo técnico-operacional e econômico-financeiro, as deficiências persistem e se diversificam. Embora a maioria das ERIs (88,2%) possua normativos sobre as condições gerais de prestação de serviços, a regulamentação de temas mais específicos é frágil. Apenas 47,1% possuem normativos sobre indicadores de qualidade e eficiência, indicando uma necessidade de avançar na definição e no monitoramento sistemático da performance dos serviços. Temas como a redução de perdas de água, reúso de efluentes e a substituição do sistema unitário são ainda menos regulamentados, com mais de 70% das ERIs declarando não possuir normas sobre eles.

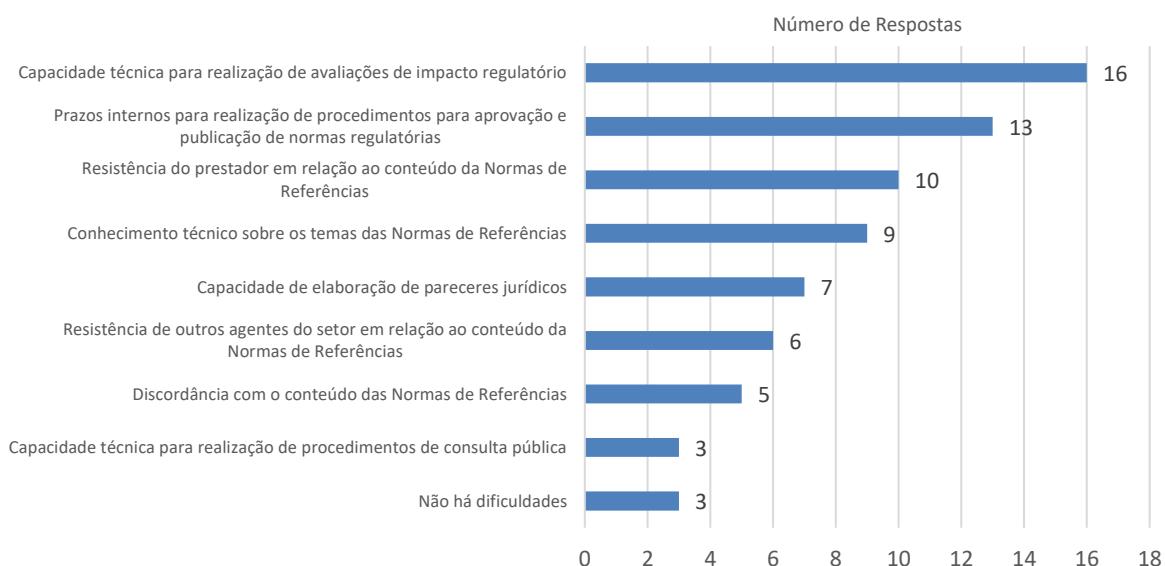
No relacionamento com os usuários, embora o atendimento ao público seja amplamente regulamentado (85,3%), a avaliação da satisfação dos usuários é largamente negligenciada, com 70,6% das agências não possuindo normativos sobre o tema. Essa assimetria revela que a regulação está mais focada nos processos formais de atendimento do que na mensuração da qualidade percebida pelo consumidor. A regulação econômico-financeira, por sua vez, é um dos pontos mais críticos. A contabilidade regulatória é um exemplo dessa fragilidade: 58,8% das ERIs não possuem normativo sobre o tema, um instrumento essencial para a transparência e o cálculo de tarifas. Da mesma forma, a metodologia de indenização de ativos e a avaliação da base de remuneração regulatória são temas com baixa normatização, o que gera insegurança para os investimentos de longo prazo. A baixa aderência à nova Lei da Tarifa Social também é um ponto de atenção, indicando um descompasso com a legislação federal recente.

Diante desse quadro de deficiências, as próprias ERIs elencaram uma série de desafios que corroboram e explicam as lacunas identificadas. O principal desafio, citado por 47,1% das ERIs, é a capacidade técnica para elaborar avaliações de impacto regulatório (AIR). Este dado é central, pois a AIR é o instrumento de boa governança por excelência para fundamentar a edição de novas normas. A dificuldade em sua elaboração indica uma carência de corpo técnico qualificado e de metodologias internalizadas, o que explica por que a regulação de temas mais ainda é incipiente. Este desafio está diretamente ligado a outros pontos citados, como o déficit de conhecimento técnico específico sobre

as normas (26,5%) e a limitação do corpo técnico, um tema recorrente nas respostas abertas, onde as ERIs mencionaram "quadro de pessoal enxuto" e "grande número de normativas a serem implantadas".

O segundo desafio mais apontado, por 38,2% das ERIs, refere-se aos prazos internos para a realização dos procedimentos de aprovação e publicação de normas. Isso reflete a sobrecarga regulatória que as agências enfrentam. Com a publicação de um volume significativo de Normas de Referência pela ANA em um curto período, as ERIs, com seus quadros técnicos já limitados, encontram-se sobrecarregadas para analisar, adaptar e internalizar todas as novas diretrizes. Essa pressão sobre os prazos, combinada com a falta de capacidade técnica, cria um gargalo que retarda o processo de adesão e a modernização da regulação. Outros desafios relevantes apontados incluem a dificuldade na elaboração de pareceres jurídicos (23,5%) e a resistência de outros agentes do setor (17,6%), como prestadores de serviços, o que demonstra que o processo de harmonização também enfrenta barreiras políticas e de aceitação. É notável que a discordância com o conteúdo das normas foi um desafio pouco citado (11,8%), sugerindo que os problemas são mais operacionais e de capacidade do que conceituais.

**Gráfico 10 – Respostas quanto aos desafios enfrentados para a adesão às Normas de Referência da ANA**



Fonte: elaboração própria

As prioridades estratégicas elencadas pelas ERIs, tanto para sua atuação interna quanto para o desenvolvimento da regulação nacional, são um reflexo direto dessas deficiências e desafios. Para a própria atuação, a adesão às Normas de Referência da ANA surge como a principal prioridade (52,9% a classificaram como "Muito Alta"). Isso demonstra que, apesar das dificuldades, há um reconhecimento generalizado da importância da harmonização e uma mobilização para se alinhar às diretrizes federais. Diretamente relacionadas a este esforço, a ampliação e a qualificação do corpo técnico aparecem como as prioridades seguintes, confirmando que as ERIs identificam a carência de pessoal como um obstáculo central para o avanço da regulação. O aperfeiçoamento da regulação técnico-operacional e econômico-financeira, bem como da fiscalização, também são vistos como altamente prioritários, alinhando-se às deficiências normativas identificadas nessas áreas.

Na perspectiva da regulação nacional, a prioridade máxima apontada pelas ERIs é a autonomia técnica, administrativa e financeira das agências (88,2% a classificaram como "Alta" ou "Muito Alta"). Essa resposta sugere uma percepção de que a fragilidade institucional e a dependência política e financeira



são as principais barreiras que limitam a efetividade da atuação regulatória em todo o país. A autonomia é vista como condição essencial para que as agências possam exercer suas funções de forma técnica, independente e robusta. A qualificação do corpo técnico, o aperfeiçoamento da regulação técnico-operacional e econômico-financeira, e o reforço da fiscalização também são vistos como prioridades nacionais, confirmado um consenso sobre a necessidade de fortalecimento técnico e institucional do setor regulatório.

Em síntese, a análise dos questionários revela um setor regulatório que, embora mobilizado e consciente de suas deficiências, enfrenta obstáculos estruturais significativos. A transição para um modelo regulatório aderente às diretrizes do Novo Marco Legal dependerá de um esforço coordenado que vá além da simples edição de normas, focando intensamente no fortalecimento da capacidade técnica das ERIs, na garantia de sua autonomia e no fornecimento de apoio técnico contínuo para superar os complexos desafios da harmonização regulatória.

## 4. Análise dos Temas sem Norma de Referência Editada pela ANA

No presente Capítulo, serão analisadas as normas pertinentes aos temas que, de acordo com a Lei Federal nº 9.984/2000, devem ser objeto de Norma de Referência pela ANA, mas que não foram normatizados pela Agência até janeiro de 2025. O objetivo é mapear os objetivos e as estratégias que devem orientar a elaboração de futuras regulações, avaliando o alinhamento de potenciais normatizações existentes com as diretrizes e as necessidades do setor.

### 4.1. Padronização dos Instrumentos Negociais de Prestação de Serviços entre o Titular e o Delegatário

#### 4.1.1. Introdução

A competência da ANA para editar Norma de Referência que estabeleça padronização de instrumentos negociais celebrados entre o titular dos Serviços de Saneamento Básico<sup>1</sup> e o delegatário desses serviços encontra fundamento no art. 4º-A, §1º, X, da Lei nº 9.984/2000. Esse dispositivo determina que a NR aborde, ao menos: (i) metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura; (ii) matriz de riscos; e (iii) mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Os itens (i) e (ii) já foram objeto de NRs específicas – NR nº 8/2024 e NR nº 5/2024, respectivamente – devendo a nova NR harmonizá-los no desenho contratual.

Para fins desta análise, em linha com a definição prevista pelo NMLSB<sup>2</sup>, considera-se “titular” o Município ou o Distrito Federal, nos casos de interesse local, e, havendo efetivo compartilhamento de instalações operacionais, o Estado em conjunto com os Municípios, no contexto de prestação regionalizada. Os principais instrumentos negociais pertinentes são: (i) contratos de concessão; e (ii) contratos de programa — ressalvada a vedação, pelo NMLSB, à celebração de novos contratos de programa para os serviços de água e esgoto.

Segundo a própria ANA, a NR sobre padronização contratual visa : “[...] garantir segurança jurídica e maior estabilidade das relações contratuais, promovendo assim a adequada prestação de serviço.”<sup>3</sup> Em termos práticos, isso significa uniformizar cláusulas e parâmetros contratuais essenciais, de modo a reduzir riscos regulatórios e fortalecer a segurança jurídica – objetivo alinhado à diretriz da Política Nacional de Saneamento Básico prevista pelo art. 48, inciso XVI, da Lei Federal nº 11.445/2007, com redação pelo NMLSB.

Esse esforço busca, ainda, aumentar a atratividade do setor ao capital privado e viabilizar investimentos necessários para atingir as metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 31 de dezembro de 2033.

#### 4.1.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs

O mapeamento realizado na Fase 1 do Projeto evidencia uma lacuna quase total de regulação específica sobre padronização de instrumentos contratuais firmados entre titulares e prestadores dos serviços de saneamento: das 102 ERIs identificadas, apenas 1 possui ato normativo dedicado ao tema

<sup>1</sup>Considerando o escopo do Projeto, trataremos apenas dos instrumentos negociais celebrados entre prestador e titular pertinentes aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

<sup>2</sup> Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

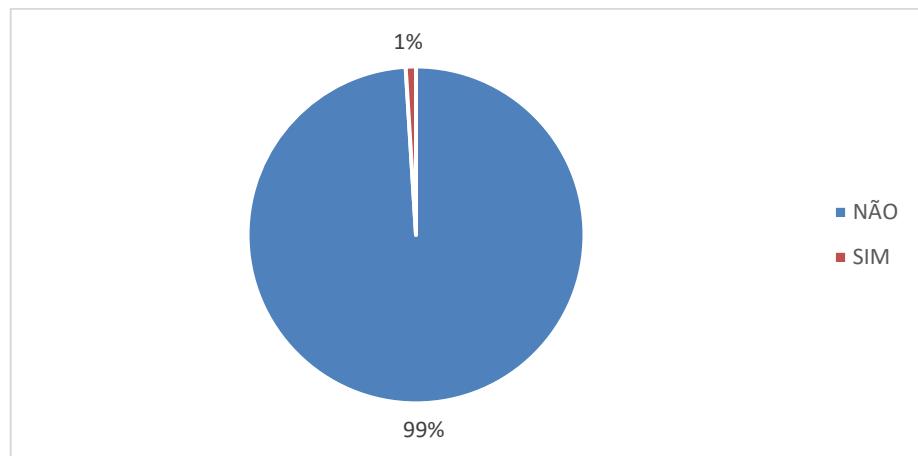
*I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;*

*II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.*

<sup>3</sup> Nos termos da Nota Técnica nº 1/2024/COCOT/SSB, que instruiu a Tomada de Subsídios nº 004/2024.

— a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná (“AGERJI”)<sup>4</sup> – conforme ilustrado no Gráfico 11 abaixo:

**Gráfico 11 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Padronização Contratual”**



Fonte: Elaboração própria.

Essa escassez regulatória pode ter consequências práticas relevantes. Sem parâmetros horizontais mínimos, multiplicam-se as assimetrias de informações, a heterogeneidade de cláusulas e os custos de transação em cada contratação/renegociação, o que tende a elevar incertezas jurídicas.

Por outro lado, a baixa produção normativa também pode refletir condições institucionais das ERIs e da organização atual da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso, porque muitas ERIs regulam portfólios pequenos – por vezes um único contrato – o que reduz o ganho imediato de editar uma norma geral. Além disso, grande parte dos vínculos ainda decorre de contratos de programa legados, não licitados, cujo conteúdo é heterogêneo. Mesmo quando o instrumento negocial é um contrato de concessão ou parceria público-privada (“PPP”), alguns titulares preferem padronizar por minutas e editais caso a caso, sem converter essa prática em norma. Por fim, é possível que as ERIs estejam aguardando uma NR de padronização contratual da ANA para evitar desalinhamentos posteriores.

Em síntese, a ausência de normativos horizontais sobre padronização de contratos mantém a dependência de soluções *ad hoc* e compromete a uniformidade regulatória. Conforme detalharemos na Seção 4.1.5, a futura NR da ANA poderá reduzir esses custos e incertezas ao oferecer um núcleo contratual comum, preservando a possibilidade de adaptações locais justificadas.

#### 4.1.3. Base Legal

A competência da ANA para editar Norma de Referência (NR) que padronize os instrumentos negociais firmados entre o titular dos serviços de saneamento básico e o delegatário decorre do art. 4º-A, §1º, III, da Lei nº 9.984/2000, destacada a seguir:

*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.*

<sup>4</sup> Trata-se da Norma de Contratos nº 004 de 22 de julho de 2022, da AGERJI.



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

*[...] III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;*

Além da regra de competência, a futura NR da ANA sobre padronização de instrumentos negociais deverá ser condizente com conteúdo mínimo obrigatório previsto pela legislação para contratos de concessão. Nesse sentido, a própria legislação setorial impõe cláusulas obrigatórias específicas para contratos do setor de saneamento.

O art. 10-A da Lei Federal nº 11.445/2007, com a redação pela Lei Federal nº 14.026/2020<sup>5</sup>, determina que, sob pena de nulidade, os contratos contenham:

- Metas de expansão, redução de perdas, qualidade, eficiência, uso racional de recursos, reúso e aproveitamento de águas de chuva;
- Fontes de receitas alternativas/complementares (incluídos projetos associados e compartilhamento de receitas de reúso, quando aplicável);
- Metodologia de cálculo de indenização de bens reversíveis não amortizados; e
- Repartição de riscos entre as partes, incluindo caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária.

Além dos aspectos próprios dos contratos do setor de saneamento básico, a Lei Federal nº 8.987/1995 e Lei Federal nº 11.079/2004, definem conteúdo mínimo aplicável a contratos de concessão de serviços públicos e contratos de PPPs, respectivamente:

- **Lei Federal nº 8.987/1995:** Determina serem cláusulas essenciais de qualquer contrato de concessão: (i) objeto, área e prazo da concessão; (ii) condições da prestação dos serviços ; (iii)

<sup>5</sup> 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.

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

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

§ 1º Os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderão prever mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 2º As outorgas de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais poderão ser segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, com objeto de compra e venda de água.

critérios, indicadores e parâmetros de qualidade; (iv) tarifas e regras de reajuste e revisão tarifárias; (v) direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária; (vi) direitos e deveres dos usuários; (vii) fiscalização e órgãos competentes; penalidades e sua aplicação; (viii) extinção da concessão; (ix) bens reversíveis; (x) critérios de indenização; (xi) hipóteses de prorrogação; (xii) prestação de contas e publicação de demonstrações financeiras; (xiii) foro e meios amigáveis de solução de controvérsias. Para concessões com obra, deve constar dos contratos, ainda, (xiv) cronogramas físico-financeiros e (xv) garantia de fiel cumprimento.<sup>6</sup>

- **Lei Federal nº 11.079/2004:** Determina serem cláusulas essenciais de qualquer contrato de PPP: (i) definição de prazo (5 a 35 anos); (ii) penalidades aplicáveis às partes em caso de inadimplemento contratual; (iii) repartição de risco entre as partes; (iv) mecanismos de remuneração e regras de atualização desse valor; (v) mecanismos para preservação da atualidade da prestação; (vi) definição de hipóteses de inadimplência pecuniária do poder concedente, formas de regularização e regras para ação de garantia pública, se houver; (viii) critérios para avaliação de desempenho; (ix) garantias de execução contratual; (x) compartilhamento de ganhos econômicos com o poder concedente decorrentes da diminuição de risco de crédito de parceiro privado; (x) regras de vistoria em bens reversíveis; e (xi) cronograma de aportes de recursos públicos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
- II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
- III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
- V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
- VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- IX - aos casos de extinção da concessão;
- X - aos bens reversíveis;
- XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
- XII - às condições para prorrogação do contrato;
- XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
- XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
- XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

*Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:*

- I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e
- II - exigir garantia de fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

<sup>7</sup> 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:

#### 4.1.4. Processo de Construção da Norma de Referência

A elaboração da Norma de Referência sobre a padronização de instrumentos negociais da prestação dos Serviços de Saneamento Básico constava originalmente da agenda regulatória da ANA para o biênio de 2022 a 2024, com previsão de conclusão em 2023.<sup>8</sup> Contudo, o processo de elaboração da NR não foi concluído a tempo, motivo pelo qual passou a constar também na agenda regulatória da ANA para o biênio de 2025 a 2026 (a “Agenda Regulatória 2025-2026”), aprovada pela Resolução ANA nº 227, de 10 de dezembro de 2024.

Na Agenda Regulatória ANA 2025–2026, a elaboração da Norma de Referência sobre padronização de instrumentos negociais foi restrita aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme disposto no Item 9.10, com conclusão prevista para o segundo semestre de 2025. Assim, a referida Norma de Referência abrangerá exclusivamente esses dois componentes dos serviços de saneamento básico. Espera-se, contudo, que a ANA, em momento futuro, elabore normas específicas sobre a padronização de instrumentos contratuais também aplicáveis aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, em cumprimento ao disposto no art. 4º, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 9.984/2000.

De acordo com a plataforma de monitoramento da ANA sobre a execução da Agenda Regulatória 2025–2026<sup>9</sup>, já foram iniciadas as atividades relacionadas à elaboração da Norma de Referência sobre padronização de instrumentos negociais aplicáveis aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Como parte desse processo, a Agência realizou a etapa de tomada de subsídios.

- 
- I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;
  - II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;
  - III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária;
  - IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;
  - V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;
  - VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;
  - VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;
  - VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
  - IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;
  - X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.
  - XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei.

<sup>8</sup> A norma constava do Eixo Temático “Saneamento Básico”, tema “Padronização de Instrumentos Negociais”, nos seguintes termos “Estabelecer norma de referência para a padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.”

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmNjZDJmODMtMTcwMy00MzhjLWlxN2MtNzlmMThkZWY0MGM3liwidCI6ImUwYml0MDEyLTgxMGItnDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>

Na data de elaboração deste Relatório, encontrava-se em curso a elaboração da Análise de Impacto Regulatório (“AIR”) correspondente pela Agência.

A Tomada de Subsídios nº 004/2024, conduzida pela ANA entre os dias 27 de junho e 15 de julho de 2024, teve como objetivo recolher contribuições preliminares da sociedade civil para a elaboração da Norma de Referência sobre padronização de instrumentos negociais dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. O foco da consulta foi colher opiniões sobre as alternativas regulatórias preliminarmente identificadas pela Agência.

As principais alternativas discutidas na fase de tomada de subsídios tratavam dos seguintes temas:

- **Escopo da norma**, contemplando as seguintes possibilidades:
  - Edição de Norma de Referência voltada exclusivamente aos contratos; ou
  - Edição de norma abrangendo tanto os contratos quanto os editais de licitação;
- **Abrangência contratual**, contemplando as seguintes possibilidades, para além do tratamento dos contratos de concessão e contratos de PPP:
  - Inclusão ou não dos contratos de programa no escopo da norma;
  - Inclusão ou não de instrumento de pactuação de direitos e deveres para a prestação direta, mesmo na ausência de formalização contratual; e
  - Inclusão ou não de contrato de interdependência entre prestadores.
- **Flexibilidade a ser conferida às ERIs:**
  - Aprovação de guia de boas práticas, com base na legislação e nos normativos da ANA vigentes e previstos;
  - Definição de regras e diretrizes normativas, com caráter vinculante, para os instrumentos negociais, conforme a legislação e atos normativos da ANA; e
  - Sistematização das regras e boas práticas, incluindo diretrizes regulatórias para cláusulas contratuais que já sejam objeto das demais Normas de Referência da ANA.

Ao todo, foram recebidas 41 contribuições provenientes de 38 instituições diferentes. O resultado da Tomada de Subsídios nº 004/2024 foi sistematizado, analisado e publicado pela ANA por meio da Nota Informativa nº 1/2024/COCT/SSB, datada de 19 de agosto de 2024. As sugestões recebidas se referiam a uma ampla gama de temas, como contratos de programa, prestação direta dos serviços, atividades interdependentes, flexibilidade da norma, entre outros.

Observou-se que, no que diz respeito a algumas das questões trazidas pelo formulário: (i) 82% dos participantes concordaram que a Norma de Referência deveria trazer diretrizes para contratos de programa; (ii) 92% dos participantes concordaram que a Norma de Referência deveria trazer diretrizes para a prestação direta dos serviços, ainda que não haja contratualização da relação entre o titular e o prestador; e (iii) 82% dos participantes concordaram que a Norma de Referência deveria trazer diretrizes para atividades interdependentes.

Em relação à flexibilidade de futura Norma de Referência, a maior parte dos participantes (66%) se manifestou no sentido de buscar uma norma menos flexível – isto é, com maior parte do conteúdo de observância obrigatória pelas ERIs. A maior parte dos participantes também se posicionou favoravelmente a que a norma sistematize tanto regras, como boas práticas para os instrumentos negociais, de acordo com o que definem a legislação e os normativos da ANA existentes, além de diretrizes para incorporação em cláusulas contratuais de temas que são objeto da NR.

Além disso, quanto à abrangência da futura Norma de Referência, 82% dos participantes se manifestaram a favor de que a norma trate dos contratos de prestação de serviços, bem como dos editais, e não apenas dos contratos.

Com base nas contribuições recebidas e nos estudos técnicos realizados, a ANA iniciou a elaboração do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR). Embora estivesse prevista sua publicação ainda no segundo semestre de 2024, o documento permanece em fase de elaboração.

Ao longo de 2025, com o objetivo de subsidiar a elaboração da futura Norma de Referência, a Coordenação de Regulação de Infraestrutura e Saneamento da ANA programou a realização de visitas técnicas e reuniões com consultas dirigidas a atores externos, contemplando ERIs, titulares e prestadores públicos e privados dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, visando aprofundar a análise dos temas levantados durante a Tomada de Subsídios nº 004/2024.<sup>10</sup>

Após a publicação do RAIR, o cronograma previsto pela ANA contempla: (i) submissão da minuta da Norma de Referência à consulta e audiência públicas; (ii) análise e consolidação das contribuições recebidas, com elaboração do respectivo relatório; e (iv) deliberação final da ANA e publicação oficial da Norma de Referência.

#### 4.1.5. Objetivos e Estratégias para Normatização

À luz das diretrizes e dos objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico - segurança jurídica, estabilidade regulatória e fomento à concorrência<sup>11</sup> – a futura NR sobre padronização contratual deve se organizar em torno de diretrizes estruturantes. Por diretrizes estruturantes entendemos escolhas normativas que independem do caso concreto e que, quando tratadas de forma dispersa ou desigual, geram incerteza, elevam custos de transação e desincentivam a competição.

Com esse enquadramento, a NR deve priorizar três atributos instrumentais aplicáveis a todos os instrumentos (editais, contratos de concessão, contratos de programa e instrumentos da prestação direta):

- **Clareza**, mediante a adoção de linguagem objetiva; definição precisa de **direitos** e deveres das partes envolvidas, é condição direta para segurança jurídica e estabilidade. Contratos claros reduzem ambiguidade interpretativa e litigiosidade, tornam previsível a aplicação contratual.
- **Harmonização contratual**, com o estabelecimento de padronização mínima dos temas e tratamento a ser conferido às principais cláusulas e anexos contratuais. Ao tornar contratos comparáveis e estruturados sob uma mesma lógica e conteúdo mínimo, a harmonização reduz custos de transação e compliance regulatório e diminui variações arbitrárias.
- **Executabilidade**, com a definição de cláusulas operacionais exequíveis; indicadores mensuráveis; rotinas de monitoramento e governança contratual bem estabelecidos; prazos e procedimentos decisórios claros, assegurando a estabilidade regulatória no dia a dia de execução contratual. Com isso, busca-se aumentar a aderência contratual e reduzir o espaço para divergências ou disputas.

<sup>10</sup> Sobre as visitas realizadas pela ANA, confira-se a Nota Técnica Nº 2/2025/CORIN/SSB-SEI, de 28 de abril de 2025, e a Nota Técnica , de 5 de maio de 2025.

<sup>11</sup> Especificamente previstas pelos seguintes dispositivos da Lei Federal nº 11.445/2007:

*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;*

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

*[...] XV - promover a concorrência na prestação dos serviços; e*

Com base nisso - e seguindo a orientação já adotada pela ANA em NRs como a NR nº 4/2024 e a NR nº 5/2024 – entende-se que a NR sobre padronização contratual deve: (i) fixar um núcleo obrigatório de cláusulas; (ii) prever uma faixa de adaptação “adote ou explique” para particularidades locais, com justificativa técnica (preferencialmente por AIR) e anuência prévia da ERI; e (iii) oferecer instrumentos de aplicação (minutas-modelo, *checklists* de aderência, glossário e guias), inclusive procedimentos de aprovação pela ERI e regras de transição.

Como a modelagem costuma ser conduzida pelo titular, a NR deve atrair a ERI para a fase de planejamento, exigindo sua validação prévia quando o titular pretender calibrar parâmetros obrigatórios. Cabe à ERI verificar a aderência ao Plano Municipal de Saneamento Básico e a coerência com as NRs e com a regulação local, reforçando a governança regulatória.

Quanto ao escopo, e à luz da Tomada de Subsídios nº 004/2024, recomenda-se que a NR conte com não apenas contratos de concessão, mas também elementos mínimos de editais, contratos de programa e instrumentos aplicáveis à prestação direta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em respeito ao ato jurídico perfeito, contratos de concessão licitados e vigentes devem ser preservados, ficando dispensada a sua adesão à NR; já contratos existentes não licitados e contratos futuros devem observar os parâmetros referenciais e as regras de transição.

Por fim, a NR deve estabelecer regras e diretrizes claras para as cláusulas dos instrumentos negociais (inclusive editais), admitindo, de forma excepcional e motivada, o afastamento ou a calibração de determinadas previsões quando o caso concreto exigir — sempre com análise técnica fundamentada e anuência prévia da ERI. Ao mesmo tempo, é essencial preservar a força vinculante do núcleo obrigatório e prever mecanismos de acompanhamento e transparência (publicidade dos instrumentos, envio para verificação e indicadores de adesão), sob pena de esvaziar o propósito da NR: uniformizar a regulação, reduzir riscos e proporcionar a segurança jurídica necessária aos investimentos para a universalização até 2033.

Isto posto, nas seções seguintes apresentaremos aquilo que entendemos serem as diretrizes estruturantes a serem normatizadas pela ANA na NR, aplicáveis aos editais, contratos de concessão, contratos de programa e instrumentos aplicáveis à prestação direta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O enfoque recairá sobre aspectos específicos desses serviços que entendemos ser determinantes para assegurar a aderência às diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico – notadamente a segurança jurídica, estabilidade regulatória e fomento à concorrência.

#### 4.1.5.1. **Editais de Licitação**

A formação do contrato começa na licitação: é no edital que se definem as bases essenciais da relação contratual (premissas econômico-financeiras, critérios de julgamento, matriz de riscos proposta, requisitos de habilitação, governança contratual, dentre outros). Por isso, a futura NR deve conter balizas licitatórias mínimas, de modo a garantir que os contratos resultantes estejam desde a origem aderentes às diretrizes nacionais e às demais NRs.

Partindo do conceito de diretrizes estruturantes exposto na Seção anterior, entendemos que a NR deve padronizar os elementos do edital que não dependem do caso concreto e que, quando tratados de forma heterogênea, aumentam custo de transação, incerteza jurídica e barreiras à concorrência. Abaixo, propomos diretrizes estruturantes específicas para editais de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

##### ■ **Governança da Modelagem e Atuação das ERIs**

Recomenda-se que a NR institua como obrigatória a validação prévia, pela ERI, do edital e do contrato de concessão, com o objetivo de verificação a adesão aos normativos internos, à futura NR da ANA,

bem como ao Plano Municipal ou Regional de Saneamento Básico, atestando, ao menos: (i) aderência ao plano aplicável; (ii) compatibilidade com NRs e normativos regulatórios internos; (iii) coerência técnica dos indicadores de desempenho, das metas parciais e finais para atingimento da universalização; e (iv) outros aspectos técnicos relevantes à estruturação do empreendimento.

Embora já previstos pela Lei Federal nº 11.445/2007, a NR deve reforçar a necessidade de consulta e audiência pública prévias.<sup>12</sup> Além disso, é recomendável que a NR oriente os titulares e as ERIs a realizar ampla divulgação de todos os estudos técnicos e parâmetros que fundamentaram a modelagem, especialmente quando servirem de premissas para o contrato de concessão.

#### ■ Critério de Julgamento

Em consonância com o art. 16 do Decreto Federal nº 11.599/2023<sup>13</sup> – que orienta a priorização, pela União, na alocação de recursos públicos federais, de projetos licitados com modicidade tarifária e antecipação da universalização – a NR deve recomendar de forma expressa que os editais adotem, como regra, o critério de menor tarifa ou menor contraprestação.

O uso do critério técnica-e-preço deve ser excepcional e devidamente justificado por estudo técnico, demonstrando complexidade técnica excepcional do projeto a ser licitado, considerando outros projetos similares do setor, e a relevância mensurável da qualidade técnica para o resultado do serviço. Essa justificativa deve integrar o processo administrativo do edital. Em cenários em que há maturidade tecnológica e ampla oferta de atores com capacidade técnica e operacional para executar as atividades envolvidas, a capacidade de prestação dos serviços pelas licitantes deve ser comprovada por meio do atendimento às exigências de qualificação técnica e econômico-financeira na fase de habilitação do certame.

Por sua vez, o critério de maior outorga deve ter caráter residual e calibrado para não comprometer a modicidade nem postergar metas – especialmente as de universalização cuja antecipação é fomentada pelo art. 16 do Decreto nº 11.599/2023. Evitar o uso isolado do critério maior outorga – especialmente em projetos cujas metas foram dilatadas até 2040 – por potencial conflito com as necessidades de CAPEX/OPEX para universalização. Quando utilizado, deve vir com limites e salvaguardas (p. ex., teto de outorga, gatilhos de investimento, vinculação de receitas acessórias) para não comprometer a capacidade de investimento e a qualidade do serviço.

#### ■ Estímulo à Competitividade e Vedação a Barreiras Artificiais

De acordo com o art. art. 4º-A, §3º, inciso II, da Lei nº 9.984/2000<sup>14</sup>, a competência da ANA para editar NRs deve ser exercida de modo a estimular a livre concorrência e a competitividade. Por essa razão,

---

<sup>12</sup> Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

[...] IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

<sup>13</sup> Art. 16. Na alocação de recursos públicos federais e nos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão priorizados os projetos cujas licitações adotem como critério de seleção a modicidade tarifária e a antecipação da universalização do serviço público de saneamento.

<sup>14</sup> 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.

[...] § 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

[...] II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

entende-se que a NR deve conter vedação expressa a cláusulas e requisitos que, sem fundamento técnico idôneo, restrinjam o universo de participantes ou limitem a adjudicação de forma artificial.

A NR deve proibir, como regra, que editais impeçam a mesma licitante de vencer mais de um bloco. Exceções somente deverão ser admitidas quando houver motivação técnica robusta, validada pela ERI, demonstrando, com evidências, que a restrição é necessária para mitigar risco concreto e proporcional, isto é, não há alternativa menos restritiva.

Cláusulas de barreira reduzem competição, encarecem as propostas e contrariam a diretriz legal de promoção da concorrência, além de tensionarem a modicidade tarifária e a estabilidade regulatória. Em blocos regionais, permitir que a mesma licitante vença múltiplos lotes quando apresenta as melhores propostas maximiza ganhos de escala e pode reduzir tarifas ou contraprestações, conforme o caso.

Recomendações que poderão constar da NR com o objetivo de viabilizar que o titular preserva a vantajosidade da limitação, sem renunciar à segurança de que o contratado prestará adequadamente os serviços em mais de um bloco são: (i) prever exigências de qualificação técnica e econômico-financeira cumulativas por bloco; (ii) obrigação de que metas, indicadores e garantias sejam segregadas por bloco; e (iii) previsão de mecanismos de governança e monitoramento que evitem externalidades cruzadas entre contratos.

Quando, excepcionalmente, o titular entender necessária impor alguma limitação concorrencial em edital, a NR deve exigir justificativa técnica com avaliação de alternativas menos restritivas e validação prévia da ERI.

#### 4.1.5.2. Contratos de Concessão

Da mesma forma recomendada para o Edital, a NR deve fixar um núcleo de cláusulas de observância obrigatória pelas ERIs e pelos titulares. Em linha com a estratégia adotada pela ANA para a NR nº 5/2024, adaptações devem ser permitidas mediante justificativa, mediante critério “adote ou explique”, com aprovação prévia da justificativa e alteração proposta pela ERI. Espera-se que essa estratégia garanta uniformidade, segurança jurídica e, quando necessário, a possibilidade de calibragem local fundamentada.

Recomenda-se, de maneira não exaustiva, que a NR determine quais são as disposições obrigatórias dos contratos de concessão de água e esgoto. Alguns dos aspectos que sugerimos que estejam contemplados pelas determinações da futura NR da ANA são:

##### ■ Partes e Objeto

- **Definição das Partes:** Recomendação de que a NR determine que a interveniência da ERI seja obrigatória no contrato, com o objetivo de consolidar governança regulatória, uniformizar interpretações e vincular a ERI às obrigações e procedimentos previstos contratualmente.
- **Objeto e Definição da Área da Concessão:** Obrigatoriedade de definição objetiva e clara da área de abrangência da concessão, com a menção expressa à obrigatoriedade – ou não – da concessionária de atender ou não áreas rurais. Sobre esse tema, é recomendável que a NR da ANA determine que os contratos de concessão deverão definir se existe a obrigatoriedade da concessionária de atender loteamentos localizados fora do perímetro urbano da localidade, bem como a alocação clara da responsabilidade pelo custeio de obras de conexão. Busca-se com isso, reduzir disputas e conferir maior previsibilidade ao CAPEX e OPEX de cada projeto.

##### ■ Aspectos Relacionados à Operação da Concessão

- **Operação Assistida:** Recomendação de que a NR determine que os contratos de concessão disciplinem o processo de transição para a assunção dos sistemas e serviços pela concessionária, com a possibilidade de período inicial de operação assistida e constituição de comitê de transição.
- **Soluções Alternativas:** Recomendação de que a NR determine que o contrato trate expressamente das soluções alternativas, alinhado aos critérios previstos em normativos da ERI.
- **Gestão Comercial e Cofaturamento:** Recomendação de que a NR determine as obrigatoriedades de tratamento do tema pelo contrato de concessão, detalhamento das obrigações de cada uma das partes, com recomendação, na NR, de que a gestão comercial fique a cargo do parceiro privado.
- **Investimentos a Cargo do Poder Concedente:** Recomendação de que a NR recomende que, preferencialmente, as obras a cargo do poder concedente tenham garantia de execução. Ainda, recomenda-se ser prevista a obrigatoriedade de que os cronogramas de implementação de tais obras sejam discutidos e acordados com a concessionária para compatibilização com as obras, intervenções e obrigações a cargo dessa última. Com isso, busca-se evitar gargalos operacionais e ineficiências que possam prejudicar o cumprimento de metas de universalização dos serviços.

#### ■ **Obrigações das Partes**

- **Prazos para Manifestação do Poder Concedente e da ERI:** Recomenda-se que a NR preveja a obrigatoriedade de que os contratos prevejam expressamente prazos para a manifestação e deliberação do poder concedente e da ERI, especialmente quando referidos prazos não forem previstos pela legislação e regulamentação locais.
- **Garantias e Seguros:** Recomenda-se que a NR possibilite que as garantias de execução contratual a serem contratadas pelas concessionárias sejam calculadas de maneira proporcional ao montante de investimentos e risco associado a cada fase da execução contratual.
- **Subcontratação:** Recomendação de que a NR determine que haja regra de comunicação pela concessionária ao poder concedente acerca da subcontratação do escopo da concessão, vedando a exigência de anuência prévia genérica. Eventual anuência prévia para a subcontratação, se prevista, deverá ser restrita às atividades críticas definidas no contrato. Busca-se, com isso, preservar eficiência operacional, em linha com a lógica de que as concessões de serviços públicos são obrigações de meio e não de fim.

#### ■ **Regime Tarifário e Remuneração da Concessionária**

- **Processos de Reajuste Tarifário e Revisão Contratual:** Recomendação de que a NR preveja em linhas gerais os processos de reajuste e revisão tarifária, com a previsão das competências de cada uma das partes envolvidas (poder concedente, ERI e concessionária). Além disso, é recomendável que tais procedimentos incorporem a possibilidade de aceite tácito do reajuste tarifário em caso de ausência de manifestação do poder concedente ou ERI, conforme o caso.
- **Receitas Acessórias:** Obrigatoriedade de tratamento do tema das receitas acessórias e alternativas, com expressa previsão da necessidade ou não de prévia autorização pelo poder concedente ou ERI e da aplicabilidade do compartilhamento de receitas com o poder concedente. Sugere-se que a NR recomende que seja autorizado o aproveitamento, pela concessionária, de dejetos no âmbito de projetos associados para a geração de receitas acessórias e alternativas, como forma de aumentar a atratividade de projetos e viabilizar a modicidade tarifária.

## ■ Metas de Universalização e Indicadores de Desempenho

- **Metas, Indicadores e Monitoramento:** Recomendação de que a NR determine que metas e indicadores sejam incluídos no contrato de concessão em observância às NRs já editadas.
- **Incentivos por Desempenho:** Recomendação de que a NR preveja a possibilidade de que os contratos de concessão incorporem procedimento autônomo (não confundido com reajuste) para redução de tarifa ou contraprestação, conforme o caso, por descumprimento de metas e indicadores de desempenho, desde que previstos contratualmente. Além disso, em linha com o que já determina o NMLSB, é recomendável que a NR detalhe a possibilidade de inclusão de mecanismos tarifários para a indução à eficiência, como antecipação de metas.<sup>15</sup>

## ■ Acompanhamento e Fiscalização

- **Fiscalização e Transparência:** Recomendação de que a NR determine que a ERI tenha acesso a instalações e sistemas da concessionária e que dados regulatórios sejam compartilhados pela concessionária em formato aberto, sem prejuízo de ser conferida a devida proteção às informações sigilosas da concessionária, em razão de serem comercialmente estratégicas. Desejável também que a NR preveja a possibilidade de instituição de comitê de acompanhamento, rotinas de reporte à ERI e regras de publicidade do resultado das fiscalizações para assegurar transparência quanto à qualidade dos serviços prestados.

## ■ Encerramento Contratual

- **Indenização por Bens Reversíveis:** Recomendação de que a NR determine que o contrato estabeleça: (i) inventário inicial e atualizações periódicas dos bens reversíveis; (ii) critérios objetivos de depreciação/amortização; (iii) metodologia de valoração e de indenização e prazos de pagamento/compensação, em linha com a NR nº 3/2024; (iv) possibilidade de compensação ao final do contrato com multas e demais débitos; e (v) governança do cálculo (papel da ERI e, quando aplicável, do Verificador Independente).
- **Prorrogação e Encerramento Contratual:** Recomendação de que a NR determine que: sejam definidas contratualmente as hipóteses de prorrogação contratual, sem vedação à possibilidade de reequilíbrio mediante prorrogação. Quando do encerramento do contrato, recomenda-se que a NR preveja a possibilidade de instituição de comitê de transição, para elaboração de plano de transição, com definição de cronogramas, entrega de bases de dados, cadastro técnico-comercial, *as built*, manuais de O&M, dentre outros.

---

<sup>15</sup> 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.

- **Solução de Controvérsias:** Recomendação de que a NR determine que o contrato adote mecanismos privados de resolução de disputas com ordem de precedência para métodos amigáveis e autocompositivos, como negociação e mediação. Recomenda-se que a NR preveja que o método preferencial para solução de controvérsias é arbitragem e que, preferencialmente, a câmara deve ser previamente definida no contrato de concessão.

#### 4.1.5.3. Contratos de Programa

A NR sobre padronização contratual deve deixar expresso que suas disposições atinentes aos contratos de concessão serão aplicáveis também aos contratos de programa em curso, considerando ser vedada a celebração de novos contratos dessa espécie pelo NMLSB<sup>16</sup>. Recomenda-se que a NR determine, ainda que as modificações contratuais que decorram da adaptação às suas determinações sejam incorporadas mediante termo aditivo, com recomposição da equação econômico-financeira quando cabível, sendo vedada a extensão de prazo como forma de reequilíbrio.

#### 4.1.5.4. Contratos de Interdependência

A NR sobre padronização contratual deve determinar expressamente que, sempre que o arranjo contratual envolver atividades interdependentes, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 11.445/2007<sup>17</sup>, o contrato de concessão deve prever a obrigatoriedade de celebração do contrato de interdependência, cuja minuta deve constar de anexo ao contrato. Isso porque, sem regras claras para a relação entre prestadores que se dependem mutuamente, a segurança jurídica e a estabilidade econômico-financeira do serviço ficam comprometidas.

O contrato de prestação de atividades interdependentes já é realidade no setor, e ganhou relevância com a desverticalização admitida pelo art. 10-A, §2º, da Lei Federal nº 11.445/2007, que prevê a possibilidade de segregação de produção e da distribuição de água<sup>18</sup>. Projetos regionais vêm adotando o modelo *bulk supply*, em que a produção de água fica a cargo de um operador – usualmente a empresa pública estadual – e distribuição por outro – usualmente a concessionária. Como o tema é recente e pouco uniformizado, faltam parâmetros para a atuação das ERIs e dos titulares. Caberá à NR preencher essa lacuna para proteger metas de universalização, dar previsibilidade contratual e reduzir disputas entre operadores – refletindo, inclusive, o dever legal de a mesma ERI regular e fiscalizar as atividades interdependentes, com competência para editar normas técnicas e econômico-financeiras aplicáveis entre prestadores.

---

<sup>16</sup> Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

[...] § 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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;

[...] § 2º As outorgas de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais poderão ser segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, com objeto de compra e venda de água.

A NR deve exigir ou recomendar, conforme o caso, que o contrato de interdependência contenha, no mínimo, os seguintes elementos, em linha com o art. 12, §§ 2º, 3º e 4º<sup>19</sup>, da Lei Federal nº 11.445/2007:

- **Escopo e Responsabilidades:** Obrigatoriedade de definição detalhada das atividades interdependentes e das responsabilidades a cargo de cada uma das partes; pontos de entrega; padrões de qualidade da água a ser fornecida; quantidade e regularidade do insumo entregue e do serviço recebido; protocolos de operação, manutenção e comunicação.
- **Preço, reajuste e revisão:** Obrigatoriedade de prévia pactuação dos preços de interdependência (publicados no edital, quando houver licitação, nos termos do §4º, de modo a assegurar o tratamento isonômico dos licitantes). Relevante também a obrigatoriedade de vinculação de reajustes entre atividades interdependentes (índices e datas-base) para evitar desalinhamentos, bem como a de fixação de regras de reajuste e revisão dos preços.
- **Alocação de Riscos:** Recomendação de alocação objetiva de riscos entre as partes do contrato de interdependência, de maneira alinhada ao previsto no contrato de concessão (incluindo caso fortuito/força maior, riscos operacionais, de qualidade do insumo, indisponibilidade e riscos de demanda) e, se for o caso, tratamento de riscos compartilhados.
- **Regras de Faturamento:** Obrigatoriedade de detalhamento contratual sobre os mecanismos de gestão comercial, com a recomendação de que a obrigação de gestão comercial seja alocada ao contratado. Ainda, devem ser detalhadas contratualmente as regras pertinentes à arrecadação de tarifas e ao repasse de recursos, bem como o tratamento a ser conferido em casos de inadimplência de usuários e de perdas físicas. Ainda é necessário que a NR determine que a remuneração do contratado deve ser destacada nas faturas emitidas aos usuários.
- **Governança e Controvérsias:** Recomendação de que o contrato de interdependências preveja comitê de coordenação entre prestadores para solução de controvérsias de natureza técnica,

---

<sup>19</sup> 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.

[...] § 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

além de mecanismo privado de solução de disputas, devendo ser o mesmo mecanismo adotado no âmbito do contrato de concessão.

- **Prazo e Encerramento Contratual:** Obrigatoriedade de disciplina do prazo contratual, atrelado ao necessário para amortização de investimentos; hipóteses de prorrogação e extinção da avença, com a vedação explícita à rescisão administrativa unilateral); penalidades por inadimplemento e regras de transição (integração da infraestrutura por novo prestador, quando aplicável).

#### 4.1.6. Avaliação de Normatização Aplicada

A análise da Norma de Contratos da AGERJI nº 004/GAB/PRES/2022 revela que, embora o texto estabeleça disposições básicas sobre a relação entre titulares e prestadores de serviços de saneamento básico, o conteúdo não atende aos parâmetros da forma que se espera de uma norma regulatória para padronização de contratos de concessão, especialmente quando comparado aos elementos mínimos que deveriam constar de um contrato para assegurar segurança jurídica, eficiência, estímulo a investimentos e universalização dos serviços.

A norma se limita a prever: (i) a obrigatoriedade de a AGERJI constar como interveniente reguladora nos contratos; (ii) a sujeição dos contratos à legislação vigente; e (iii) regras genéricas sobre penalidades e assinatura de contratos.

Não há previsão da obrigatoriedade de inclusão cláusulas essenciais – e previstas pela legislação com obrigatoriedades. Por exemplo, não são tratados aspectos como regramento para metas de universalização e indicadores de desempenho; regras tarifárias e procedimentos de reajuste, revisão e reequilíbrio; matriz de riscos e garantias; regras de fiscalização, auditoria e transparência; procedimentos de encerramento contratual e indenização por bens reversíveis, dentre outros.

A norma da AGERJI ilustra bem a incipiente da normatização de padronização contratual pelas ERIs: apesar de se intitular “modelo de contrato”, não cobre os elementos básicos exigidos pela legislação de concessões e pela Lei do Saneamento, nem oferece a previsibilidade que um padrão contratual demanda. Essa constatação está em linha com o diagnóstico setorial mais amplo, segundo o qual o arcabouço contratual das ERIs ainda é incipiente, com baixa incidência de normas sobre padronização, caducidade e matriz de riscos.

### 4.2. Parâmetros para Determinação de Caducidade

#### 4.2.1. Introdução

Conforme detalhado na Seção 4.2.2 abaixo, foi atribuída à ANA a competência para editar Norma de Referência que estabeleça parâmetros para decretação de caducidade dos contratos de prestação dos Serviços de Saneamento Básico, nos termos do art. 4º-A, §1º, inciso X, da Lei Federal nº 9.984/2000.

A caducidade configura uma das sanções administrativas mais gravosas aplicáveis aos prestadores de serviços, pois implica a extinção do contrato e a consequente perda do direito de exploração. A uniformização regulatória dessa sanção – e do procedimento que a precede – pela ANA deve, de um lado, assegurar maior segurança jurídica aos prestadores, prevenindo o uso arbitrário ou politizado dessa medida extrema; e, de outro, garantir a construção de tipificações claras de infrações administrativas, aptas a penalizar de forma efetiva prestadores com desempenho insatisfatório.

Para tanto, conforme abordaremos ao longo da Seção 4.2.4, entende-se que a futura NR da ANA deverá:

- **Estabelecer hipóteses objetivas e transparentes** para a decretação da caducidade em âmbito nacional, incluindo a caracterização precisa das infrações que possam ensejá-la;

- **Fixar critérios objetivos** para aferição da gravidade e da reiteração da conduta dos prestadores;
- **Definir competências e ritos processuais claros**, assegurando coerência e previsibilidade;
- **Introduzir salvaguardas** que garantam tratamento justo e o devido processo legal a todos os prestadores; e
- **Delinear procedimentos mínimos** para a instrução do processo administrativo, prevendo expressamente a necessidade de fundamentação técnica e jurídica das decisões.

Ao uniformizar esses elementos, busca-se viabilizar a aplicação coerente, previsível e proporcional da caducidade pelas ERIs e pelo poder concedente, reduzindo riscos de arbitrariedade e assegurando equilíbrio entre a preservação do interesse público e a segurança jurídica dos contratos.

A elaboração da NR ainda não está contemplada na Agenda Regulatória 2025–2026 da ANA, tampouco figura na relação de temas em andamento que, embora não previstos formalmente na Agenda, estão sendo tratados pela ANA<sup>20</sup>. Assim, não há, até o presente momento, informações públicas sobre o cronograma, metodologia ou alternativas regulatórias que a ANA poderá adotar para a construção desta NR.

Possivelmente em razão dessa ausência, na Fase 1 deste Projeto foram identificadas apenas três normas editadas por ERIs que tratavam exclusivamente do tema, da classe “Contratos” e tipo “Parâmetros para Determinação da Caducidade”, conforme a classificação proposta do Relatório 1 desse Projeto. Considerando a pertinência do tema caducidade aos procedimentos fiscalizatórios e sancionatórios das ERIs, verificou-se que parte das normas da classe “Fiscalização” e do tipo “Procedimentos de Fiscalização e Sanção” também tratam do tema da caducidade, conforme analisado na Seção 4.2.2 desse Relatório.

#### 4.2.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs

O levantamento inicial de normativos identificou 3 atos normativos classificados como do tipo “Parâmetros para Determinação de Caducidade”<sup>21</sup>, editados por 2 ERIs. Com o aprofundamento da análise na presente etapa, o número de normativos foi reduzido<sup>22</sup> para 2, ainda editados por 2 ERIs – especificamente, a Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina (“ARSETE”) e a Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo (“ARSP”)<sup>23</sup>.

Considerando o universo de 102 ERIs mapeadas na Fase 1, aproximadamente 98% não possuem normativos classificados como do tipo “Parâmetros para Determinação de Caducidade”, conforme, ilustrado no Gráfico 12, abaixo:

<sup>20</sup> Conforme elencados pela ANA em seu sítio eletrônico. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria/temas-em-andamento-fora-da-ar-2025-2026>> . Acesso em: 11.ago.2025.

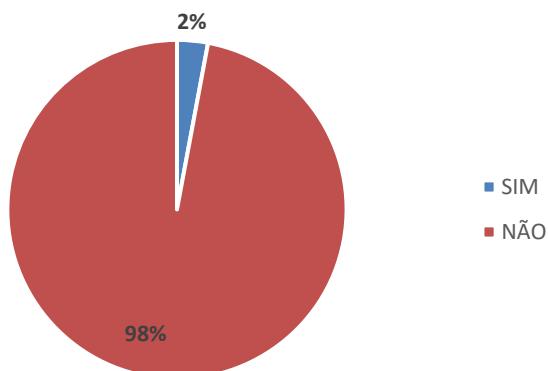
<sup>21</sup> Nos termos do Item 3.3.3.4 do Relatório 1 do Projeto:

*“Os normativos qualificados como do tipo “Parâmetros para Determinação de Caducidade” são aqueles que tratam dos aspectos procedimentais e materiais do encerramento antecipado por caducidade dos contratos de concessão ou de programa para a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário”.*

<sup>22</sup> O ato normativo desconsiderado foi a Resolução nº 74/2024 da ARSETE, que se limita a determinar a instauração do processo de caducidade do Contrato Programa nº 03/2012 em desfavor da AGEPISA.

<sup>23</sup> Especificamente, foram consideradas a Resolução ARSP nº 18, de 30 de maio de 2018, e a Resolução ARSETE nº 73, de 25 de junho de 2024.

**Gráfico 12 – Percentual de ERIs com normativos do tipo “Parâmetros para Determinação de Caducidade”**



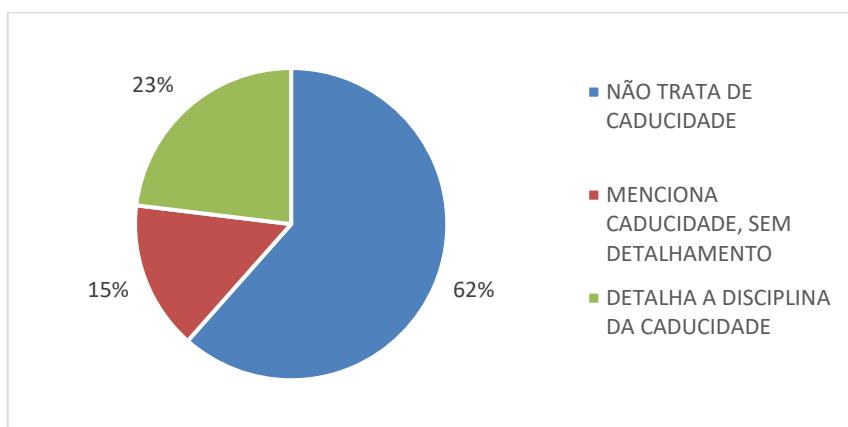
Fonte: Elaboração própria.

O levantamento realizado demonstra a baixa institucionalização do tema “Parâmetros para Determinação de Caducidade” no plano normativo das ERIs por meio de normas específicas. Essa constatação reforça a relevância da elaboração de uma Norma de Referência da ANA que estabeleça parâmetros mínimos nacionais para a decretação de caducidade nos contratos de prestação de serviços de saneamento básico.

Quando se ampliam os critérios para incluir normas classificadas como do tipo “Procedimentos de Fiscalização e Sanção” – isto é, normas que disciplinam a fiscalização e aplicação de sanções em sentido amplo –, o levantamento da Fase 1 identificou 52 ERIs (cerca de 50% do total) com esse tipo de normativo. Dentre essas, 20 mencionam expressamente a penalidade de caducidade, sendo que 12 apresentam algum grau de detalhamento procedural, descrevendo hipóteses de infração e o rito administrativo para recomendação de sua declaração ao titular dos serviços.

Esse panorama evidencia que, embora haja experiências institucionais relevantes, a ausência de uniformidade e de detalhamento mínimo no tratamento da caducidade reforça a necessidade de uma Norma de Referência nacional que estabeleça parâmetros materiais e procedimentais padronizados, garantindo segurança jurídica, previsibilidade e coerência regulatória no setor de saneamento básico.

**Gráfico 13 – Tratamento da caducidade por ERIs com normativos do tipo “Procedimentos de Fiscalização e Sanção”**



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, a análise revela que a maioria das ERIs não dispõe de normativos específicos ou suficientemente detalhados sobre parâmetros para determinação de caducidade, limitando-se, em grande parte, a referências genéricas ou a inserções pontuais em regulamentos de fiscalização e sanção. Tal cenário, aliado à heterogeneidade de critérios e à ausência de padronização procedural, compromete a segurança jurídica, a previsibilidade e a isonomia no tratamento de prestadores. Nesse contexto, a edição de uma Norma de Referência específica pela ANA mostra-se pertinente e necessária para estabelecer diretrizes claras e harmonizadas, que assegurem tratamento isonômico, reduzam riscos de judicialização e fortaleçam a atuação regulatória das ERIs no tocante à caducidade de contratos de concessão e de programa.

#### 4.2.3. Base Legal

Entre as Normas de Referência a serem editadas pela ANA, o art. 4º-A, § 1º, inciso X, da Lei Federal nº 9.984/2000 confere competência para elaborar norma que estabeleça parâmetros para decretação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico:

*“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;”* (grifo nosso).

De acordo com o inciso III do art. 35 da Lei de Concessões e Permissões, a caducidade é uma das formas de extinção das concessões de serviços públicos. Nesse sentido, o art. 38, *caput*, do mesmo dispositivo<sup>24</sup> estabelece, como requisito para decretação da caducidade, a inexecução total ou parcial do contrato de concessão pela concessionária.

O § 1º do art. 38 elenca, entre as hipóteses que podem ensejar a caducidade: (i) prestação inadequada ou deficiente do serviço, com base nas normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço; (ii) descumprimento das cláusulas contratuais, disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão pela concessionária; (iii) paralização dos serviços pela concessionária ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior; (iv) perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais da concessionária para manter a adequada prestação do serviço concedido; (v) descumprimento, pela concessionária, das penalidades impostas por infrações nos devidos prazos; e (vi) não atendimento, pela concessionária, de intimação do poder concedente para regularizar a prestação do serviço e para, no prazo de 180 dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal.

No setor de saneamento básico, o art. 11-B, *caput* e § 7º, da Lei Federal nº 11.445/2007<sup>25</sup> acrescenta como hipótese de caducidade o não atingimento das metas de universalização e de metas

<sup>24</sup> O art. 38 da Lei de Concessões e Permissões é aplicável diretamente às concessões administrativas e subsidiariamente às concessões patrocinadas, conforme art. 3º, *caput* e §1º, da Lei Federal nº 11.079/2004.

<sup>25</sup> Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) 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.

quantitativas específicas (não intermitência, redução de perdas e melhoria do tratamento) até 31 de dezembro de 2033.

Embora a legislação preveja hipóteses amplas para aplicação da caducidade, esta deve ser tratada como *ultima ratio*, em razão de seu elevado impacto sobre a continuidade do serviço. Assim, a adoção de penalidades menos gravosas — como advertências, multas ou medidas corretivas — deve ser priorizada sempre que possível.

Em regra, a apuração de inadimplemento contratual é conduzida pela entidade reguladora, que recomenda ao poder concedente a conveniência ou não da decretação da caducidade. A decisão final, contudo, cabe ao poder concedente, que deve ponderar não apenas a gravidade da infração, mas também aspectos como a capacidade de assumir a prestação do serviço e a obrigação de indenizar investimentos não amortizados em bens reversíveis.

Tanto a recomendação da agência quanto a decisão do poder concedente devem observar o princípio da proporcionalidade, garantindo correspondência entre a gravidade e a reiteração da infração e a sanção aplicada. A caducidade deve, portanto, restringir-se a descumprimentos graves ou reiterados (ARAGÃO, 2008) que comprometam a continuidade, a adequação ou a segurança do serviço, ficando os demais descumprimentos sujeitos às sanções menos severas previstas contratualmente (RIBEIRO, 2017).

O art. 38, §§ 2º a 4º, da Lei nº 8.987/1995 prevê que a caducidade deve ser precedida de comunicação formal ao concessionário, com especificação das irregularidades e concessão de prazo para saneamento. Persistindo o inadimplemento, instaura-se processo administrativo com garantia de contraditório e ampla defesa. Constatada a infração grave, a caducidade pode ser declarada por decreto do poder concedente, independentemente de pagamento prévio de indenização, autorizando a imediata retomada do serviço.<sup>26</sup>

A indenização devida limita-se às parcelas não amortizadas ou depreciadas dos bens reversíveis (§ 5º do art. 38), sem incluir lucros cessantes ou danos emergentes. Esses valores podem ser compensados com débitos pendentes e, havendo saldo em favor do poder concedente, admite-se a execução da garantia contratual.

Embora a Lei de Concessões estabeleça os elementos essenciais do procedimento, não detalha prazos, regras de instrução ou condições específicas de defesa. Nesse contexto, há espaço para que a ANA, por meio de Norma de Referência, fixe parâmetros mínimos procedimentais, garantindo uniformidade, previsibilidade e segurança jurídica na condução de processos de caducidade por ERIs e titulares dos serviços.

Uma vez decretada a caducidade do contrato de concessão, a concessionária faz jus à indenização correspondente às parcelas não amortizadas ou não depreciadas dos bens reversíveis, nos termos do § 5º do art. 38 da Lei de Concessões e Permissões. Não há, entretanto, qualquer direito a reparação por danos emergentes ou outros prejuízos, uma vez que a extinção contratual decorre de inadimplemento imputável à própria concessionária.

---

[...] § 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa

<sup>26</sup> Importa destacar que a regra prevista pelo art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 11.445/2007, segundo a qual a transferência do serviço para outro prestador depende de indenização pelos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, podendo o titular atribuir ao novo prestador a responsabilidade por esse pagamento, não se aplica à caducidade. Isso pois, na caducidade, o serviço é retomado pelo poder concedente, e não transferido diretamente a outro prestador.

O pagamento dessa indenização não constitui condição prévia para que o poder concedente reassuma a prestação do serviço, conforme dispõe o § 4º do art. 38 da Lei Federal nº 8.987/1995. A declaração de caducidade autoriza a imediata tomada de posse das instalações, medida que visa assegurar a continuidade e a regularidade do serviço público, sobretudo quando houver risco de sua interrupção.

Adicionalmente, o poder concedente mantém o direito de exigir da concessionária: (i) o pagamento de multas contratuais pendentes; e (ii) a reparação por perdas e danos, conforme previsto no § 5º do art. 38 da Lei nº 8.987/1995.

#### **4.2.4. Objetivos e Estratégias da Normatização**

A presente Seção apresenta, com base na revisão de estudos nacionais e no *benchmarking* de normas editadas por agências reguladoras federais – analisadas em maior detalhe no Anexo 2 deste Relatório –, um conjunto de objetivos e estratégias que podem ser utilizados para a construção de NR sobre parâmetros para determinação de caducidade de contratos de concessão.

É importante destacar que, mesmo dentro de um mesmo setor, as especificidades regionais tornam inadequada a fixação de prazos e critérios de descumprimento de forma absolutamente rígida e padronizada, sem margem para adaptações ao contexto local.

Por exemplo, a previsão de que a interrupção injustificada do fornecimento de água por mais de dois dias consecutivos configura hipótese de caducidade pode representar penalidade desproporcional para concessionárias que atuam em regiões sujeitas a escassez hídrica crônica ou estiagens prolongadas — cenário que difere substancialmente daquele enfrentado por operadoras em áreas com regime pluviométrico regular e maior segurança hídrica.

Dessa forma, embora seja recomendável a definição de parâmetros gerais aplicáveis a situações típicas do setor, é igualmente necessário assegurar uma margem de discricionariedade regulatória que permita às ERIs adaptar prazos e critérios de referência às circunstâncias concretas de sua área de atuação.

Nesse sentido, uma Norma de Referência que busque estabelecer parâmetros para a decretação da caducidade contratual deve oferecer um referencial técnico sólido e, ao mesmo tempo, adaptável, que funcione como ponto de partida para a construção, nas normas das ERIs ou nos instrumentos licitatórios, de parâmetros personalizados — devidamente fundamentados nas características técnicas, jurídicas e econômico-financeiras do projeto, e formulados de forma motivada e proporcional.

##### **4.2.4.1. Escopo da Norma de Referência**

Considerando o escopo da futura Norma de Referência, entende-se que sua aplicação deve abranger tanto contratos futuros licitados quanto contratos em vigor contratados diretamente. Essa orientação, que privilegia a preservação do ato jurídico perfeito e a segurança jurídica dos contratos de concessão existentes, já foi adotada pela ANA na Norma de Referência nº 05/52024, sobre matriz de riscos.

Todavia, nos casos em que contratos já firmados decorrentes de licitação não contenham parâmetros compatíveis com a futura NR – ou estejam submetidos à regulação de ERI que não disponha dessas definições em sua regulação ou no próprio contrato –, poderá ser prevista a adoção facultativa da NR mediante acordo formal entre o poder concedente e a concessionária.

##### **4.2.4.2. Aspectos Procedimentais**

A decretação de caducidade exige a observância de ritos processuais claros, com regras objetivas de tramitação, prazos e garantias processuais, de forma a assegurar segurança jurídica, transparência e respeito aos direitos do prestador.

Para conferir efetividade e proporcionalidade a essa medida de natureza extrema, recomenda-se que a Norma de Referência contenha, no mínimo, as seguintes diretrizes procedimentais:

**■ Instauração do Processo**

- Em atendimento ao art. 38, §3º, da Lei Federal nº 8.987/1995,<sup>27</sup> a ERI deverá notificar formalmente o prestador acerca de qualquer infração identificada que, se não sanada, possa ensejar a decretação da caducidade. A notificação deverá conceder prazo não inferior a 15 dias corridos para a regularização da situação, salvo nos casos devidamente justificados de emergência, em que prazos inferiores poderão ser fixados, desde que compatíveis com a gravidade e a urgência da situação.
- Esgotado o prazo sem que o prestador tenha: (i) comprovado a regularização da situação; (ii) apresentado justificativa idônea demonstrando a inexistência ou a não imputabilidade da infração; ou (iii) evidenciado a adoção efetiva de medidas para sanar a irregularidade, caberá à ERI instaurar processo administrativo próprio com vistas à recomendação de decretação da caducidade ao poder concedente.
- O processo deverá ser instaurado por ato formal e devidamente motivado da ERI, contendo a descrição clara, precisa e objetiva dos fatos, bem como a indicação das hipóteses legais, regulamentares ou contratuais supostamente infringidas.
- A peça inaugural deverá ser instruída com elementos probatórios preliminares – tais como documentos, registros, relatórios técnicos ou outros meios – que, ainda que de forma inicial, demonstrem indícios consistentes da ocorrência das infrações imputadas ao prestador.

**■ Notificação e Prazos**

- O prestador deve ser formalmente notificado da instauração do processo de caducidade, sendo-lhe conferido prazo mínimo de 30 dias corridos para apresentação de defesa prévia.
- O processo administrativo deverá ser concluído no prazo máximo de 360 dias, contados da instauração, incluindo a eventual recomendação da ERI ao poder concedente, de forma a assegurar celeridade e previsibilidade processual.

**■ Direito de Manifestação e Ampla Defesa**

- Deve-se assegurar ao prestador o acesso integral aos autos e o direito de apresentar defesa escrita, documentos, provas periciais e testemunhais, sem qualquer limitação injustificada.

**■ Avaliação de Proporcionalidade**

- A Norma de Referência deve expressamente prever que eventos decorrentes de caso fortuito, força maior ou de outros riscos alocados contratualmente ao poder concedente não constituem fundamento para a decretação de caducidade, desde que devidamente comprovados ao longo do processo administrativo.
- Ao decidir pela recomendação da caducidade, a ERI deve considerar, expressamente em sua decisão, os seguintes elementos mínimos: (i) a gravidade da infração; (ii) a

---

<sup>27</sup> 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.

[...] § 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

existência de dolo ou culpa; (iii) o impacto na continuidade e adequação do serviço; (iv) a reincidência; (v) a possibilidade de aplicação de medidas alternativas menos gravosas; e (vi) eventuais medidas mitigadoras adotadas pelo prestador.

- Adicionalmente, a NR deverá prever a possibilidade de a ERI, observada a legislação local, propor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (“TAC”) mediante acordo entre as partes e, quando pertinente, após ouvir o poder concedente. O TAC deverá especificar as medidas corretivas a serem adotadas, o prazo para sua implementação e a penalidade aplicável em caso de descumprimento. Se, após o prazo estipulado, o prestador não cumprir integralmente as obrigações assumidas, o processo de caducidade poderá ser retomado.

#### ■ Decisão e Publicidade

- A Norma de Referência deverá dispor que a decisão final sobre a recomendação de decretação da caducidade do contrato será proferida pela instância colegiada superior da ERI, nos termos da NR nº 4/2024,<sup>28</sup> cabendo-lhe emitir decisão formal e devidamente fundamentada ao poder concedente.
- Deverá ser assegurado ao prestador o direito de interpor recurso administrativo contra a decisão da ERI que recomendar a caducidade, observando-se os prazos e procedimentos estabelecidos em regulamento.
- A decisão final deverá conter: (i) a análise das defesas, documentos e demais elementos apresentados pelo prestador; (ii) a motivação técnica e jurídica que fundamenta a recomendação; e (iii) a indicação expressa das hipóteses legais, regulamentares ou contratuais que embasam a medida.
- Para assegurar transparência e controle social, a decisão deverá ser publicada em meio oficial e amplamente divulgada, inclusive aos usuários e demais partes interessadas, garantindo acesso público ao inteiro teor da motivação e dos elementos considerados no processo decisório.

#### ■ Efeitos e Transição

- A NR deverá estabelecer que, uma vez decretada a caducidade, o poder concedente, em articulação com a ERI, deverá iniciar imediatamente a elaboração e subsequente execução de um plano de transição para assegurar a continuidade da prestação dos serviços. Esse plano deverá prever, no mínimo: (i) a assunção temporária da operação pelo poder concedente; ou (ii) a contratação emergencial de outro operador, observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis.
- As medidas de transição deverão contemplar ações emergenciais, alocação de recursos, designação de responsáveis e prazos para implementação, assegurando que a transferência da operação ocorra de forma organizada, segura e transparente.
- A NR deverá determinar, ainda, que sejam observadas integralmente as regras de indenização de bens reversíveis não amortizados, nos termos da legislação vigente e, da regulamentação aplicável – em especial a Norma de Referência nº 03/2023 – e do

---

<sup>28</sup> Como abordado no Relatório 2, a NR nº 4/2024 estabelece práticas e diretrizes de governança regulatória para as ERIs e define a instância colegiada como a esfera de deliberação da ERI sobre questões regulatórias, nos termos seguintes:

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

*I - existência de instância colegiada de tomada de decisões regulatórias no âmbito de conselho diretor ou diretoria colegiada;*

contrato de concessão, garantindo a apuração correta e tempestiva dos valores devidos.

#### 4.2.4.3. Definição de Infrações

O § 1º do art. 38 da Lei de Concessões e Permissões deve constituir o ponto de partida da NR, servindo de base para especificar e contextualizar cada hipótese legal no âmbito dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A experiência da ANTT, na Resolução nº 6.063/2025, é exemplo relevante: a agência adotou integralmente as hipóteses previstas na Lei de Concessões e Permissões e, a partir delas, definiu detalhamento setorial específico para o segmento de rodovias. Essa estratégia apresenta vantagens na medida em que: (i) evita conflitos com a legislação federal vigente; (ii) reduz o risco de judicialização por alegada extração de competência normativa; e (iii) reforça a segurança jurídica dos contratos, aspecto essencial em serviços de longa duração.

A futura NR da ANA deve replicar essa abordagem, partindo das hipóteses legais e complementando-as com parâmetros técnicos e objetivos aplicáveis nacionalmente, permitindo que cada ERI, quando necessário, detalhe a aplicação considerando suas peculiaridades locais.

Sempre que pertinente, a NR deve remeter a outras NRs da ANA já editadas — e às que venham a ser editadas — que estabeleçam padrões de qualidade, metas de universalização, diretrizes de redução de perdas e demais parâmetros de desempenho, garantindo coerência e aplicação uniforme.

##### ○ Prestação Inadequada ou Deficiente do Serviço

A NR deverá definir de forma clara, objetiva e previamente estabelecida os elementos e critérios para aferir a adequação da prestação, assegurando uniformidade e transparência.

A caducidade somente será cabível em casos de inadequação grave e reiterada, capazes de inviabilizar a continuidade da concessão ou de colocar em risco significativo a prestação do serviço.

Alguns dos parâmetros que podem ser incluídos na NR como hipóteses que configurariam prestação inadequada ou deficiente do serviço são:

- Descumprimento das metas de universalização, conforme parâmetros previstos pela NR nº 08/2024, em linha com o que prevê o art. 11-B, § 7º da Lei Federal nº 11.445/2007, para abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- Não atingimento de metas intermediárias de universalização de maneira reiterada;
- Descumprimento reiterado de índices de perdas ou qualidade da água;
- Lançamento irregular de esgoto bruto em corpos hídricos urbanos;
- Falha recorrente no atendimento a demandas críticas (hospitais, escolas, comunidades vulneráveis).

##### ○ Descumprimento de Cláusulas Contratuais, Disposições Legais ou Regulamentares

Conforme mencionado anteriormente, a caducidade é a sanção mais grave prevista no contrato. Portanto, não deve ser aplicável para qualquer caso de descumprimento pela concessionária. É necessário que ele comprometa a finalidade da concessão.

Alguns dos parâmetros que podem ser incluídos na NR como hipóteses que configurariam caducidade são:

- Inexecução de investimentos previstos no contrato de concessão ou contrato de programa, com descumprimento reiterado dos marcos contratuais ou do cronograma físico-financeiro, conforme o caso;
- Transferência de controle societário da concessionária sem anuência prévia do poder concedente ou da ERI, nos termos do art. 27 da Lei Federal nº 8.987/1995;
- Perda ou não manutenção de garantias contratuais exigidas;
- Manipulação de dados de medição, faturamento ou índice de atendimento;
- Cobrança de tarifa não homologada ou cobrança abusiva por serviços não prestados; e
- Fraudar ou interferir indevidamente na atuação de verificador, empresa de supervisão ou organismo de inspeção acreditado.

#### ○ **Paralisação Injustificada dos Serviços**

A NR deve prever que a caducidade poderá ser declarada quando a concessionária interromper a prestação do serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas pela Lei Federal nº 11.445/2007 que autorizam a interrupção dos serviços, bem como outros casos de interrupção decorrentes de caso fortuito ou força maior.

Nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 11.445/2007, o prestador é autorizado a suspender a prestação dos serviços 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 (iv) inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, desde que interrupção dos serviços preserve as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários.

#### ○ **Perda da Capacidade Econômica, Técnica ou Operacional**

Para que essa hipótese não seja interpretada de forma desproporcional, as condições a serem consideradas devem corresponder àquelas exigidas para a habilitação na fase de licitação, nos contratos precedidos desse procedimento. Não é admissível que o poder concedente, no curso da execução contratual, estabeleça novas exigências distintas das previstas no edital, sob pena de configurar inovação indevida capaz de fundamentar, de forma irregular, a decretação da caducidade (JUSTEN FILHO, 2003).

A perda das condições de habilitação distingue-se das demais causas de extinção previstas no § 1º do art. 38 da Lei de Concessões e Permissões. Enquanto, em regra, a caducidade decorre de conduta ilícita ou infracional da concessionária durante a execução do contrato, aqui a causa não está diretamente relacionada a falhas na prestação do serviço, mas sim a uma alteração na situação da concessionária - como a perda da regularidade fiscal - que, por determinação legal, implica a extinção da concessão.

Nessa hipótese, a lei presume que a modificação de determinadas circunstâncias subjetivas da concessionária compromete de forma grave a continuidade da prestação. Assim, mesmo que o serviço esteja sendo executado de maneira satisfatória, considera-se que não há mais idoneidade para a manutenção do vínculo contratual.

Por essa razão, a decretação da caducidade por perda das condições de habilitação deve ser manejada com extrema cautela. Os requisitos de habilitação fixados no edital visam garantir que o futuro concessionário tenha condições de implementar o projeto, sobretudo na fase inicial, normalmente caracterizada por altos investimentos. Ressalte-se que tais requisitos, em geral, são atendidos por pessoa jurídica distinta daquela que atuará como concessionária – frequentemente uma sociedade de propósito específico (SPE) constituída pelo licitante vencedor.

Com o contrato já em execução, a relevância de parte desses requisitos tende a diminuir, uma vez que boa parte das obrigações contratuais já terá sido cumprida. Nesse contexto, a aferição das condições de habilitação deve observar proporcionalidade em relação às obrigações remanescentes, considerando a fase em que se encontra a concessão e os compromissos ainda a serem executados.

#### ○ Descumprimento das Penalidades

Nos termos do inciso V do § 1º do art. 38 da Lei Federal nº 8.987/1995, a caducidade poderá ser declarada quando a concessionária deixar de cumprir, nos prazos devidos, as penalidades aplicadas em razão de infrações cometidas.

A aplicação dessa hipótese deve, contudo, restringir-se a situações de descumprimento reiterado e de gravidade suficiente para comprometer, de forma relevante, a continuidade, a regularidade e a adequação da prestação do serviço concedido.

Para conferir objetividade e proporcionalidade, recomenda-se que a Norma de Referência estabeleça parâmetros específicos, tais como:

- Relevância econômica do descumprimento: saldo devedor de multas aplicadas, com decisão administrativa definitiva, que seja superior a 50% da receita bruta anual do exercício financeiro anterior;
- Reincidência qualificada: comprovação de repetição de infrações já sancionadas, evidenciando a incapacidade estrutural ou gerencial da concessionária para assegurar a adequada prestação do serviço.

Esses parâmetros auxiliam na diferenciação entre falhas pontuais e situações de inadimplência grave, garantindo maior segurança jurídica e alinhamento às boas práticas regulatórias.

#### ○ Não Atendimento de Intimação para Regularizar o Serviço

Essa hipótese de caducidade abrange situações em que, constatada irregularidade grave na prestação dos serviços, a ERI ou o poder concedente intima o prestador para regularizar a execução contratual e essa intimação não é devidamente atendida. Nesse contexto, considera-se prestação irregular a não prestação ou a prestação deficiente dos serviços, caracterizada por interrupções injustificadas no atendimento aos usuários ou a determinadas regiões da área de concessão.

A aplicação dessa medida pressupõe que a ERI tenha previamente intimado formalmente o prestador, concedendo-lhe prazo e oportunidade para sanar as falhas identificadas.

Como a Lei de Concessões e Permissões não estabelece os prazos e procedimentos pertinentes a essa hipótese de caducidade, entende-se que cabe à futura Norma de Referência da ANA suprir essa lacuna, definindo prazos e procedimentos mínimos uniformes, a serem observados por todas as ERIs abarcadas pela NR.

Considerando que essa hipótese se refere a situações críticas de reiterado descumprimento, a NR deve determinar que, uma vez recebida a intimação, cabe ao prestador adotar medidas emergenciais para a regularização dos serviços. Sugere-se que a NR estabeleça que o prestador deverá atender à intimação em até 15 dias corridos, apresentando à ERI elementos concretos que demonstrem as ações

já tomadas para restabelecer a prestação adequada. Caso não seja possível a regularização no prazo estipulado, a deverá estabelecer que cabe ao prestador apresentar à ERI:

- Descrição detalhada de todas as ações em andamento adotadas em atendimento à intimação para corrigir as falhas; e
- Plano de regularização, contendo prazos estimados, justificativas técnicas e medidas de mitigação para assegurar a continuidade mínima dos serviços até a plena normalização.

Por fim, a NR deverá prever expressamente que a caracterização dessa hipótese de caducidade exige a comprovação de que a irregularidade grave persistiu mesmo após a intimação e o decurso do prazo para regularização, assegurando o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo prestador, reforçando o princípio da proporcionalidade e prevenindo o uso arbitrário da sanção.

#### ○ **Não Apresentar a Documentação Relativa à Regularidade Fiscal Após Intimação**

Nos termos do inciso VII do §1º do art. 38 da Lei de Concessões e Permissões, a caducidade poderá ser declarada quando a concessionária, no curso da concessão, deixar de atender à intimação para apresentar, no prazo de 180 dias, a documentação comprobatória de sua regularidade fiscal.

O dispositivo legal não se refere diretamente ao adimplemento das obrigações tributárias, mas sim ao ato formal de comprovação documental dessa regularidade. Considerando a gravidade da medida, a aplicação dessa hipótese deve observar o princípio da proporcionalidade e ser condicionada ao cumprimento de critérios objetivos que afastem o risco de uso desmedido da sanção.

Assim, a futura Norma de Referência da ANA deve estabelecer que:

- Caso o prestador não atenda à intimação no prazo de 180 dias, ensejando a instauração de processo de caducidade, mas comprove, ao longo de referido processo, que sua situação fiscal estava regular na data limite, não será cabível a decretação da caducidade, sem prejuízo de que sejam aplicadas sanções proporcionais pelo descumprimento do prazo, como advertência ou multa;
- A caducidade só poderá ser aplicada se restar comprovado que: (i) o prestador encontrava-se de fato em situação de irregularidade fiscal; e (ii) não foram adotadas medidas efetivas pelo prestador para regularização.

#### **4.2.5. Avaliação da Normatização Aplicada**

Como mencionado na Seção 4.2.2, foram identificadas duas normas editadas por ERIs classificadas do tema “Parâmetros para Determinação de Caducidade: a Resolução ARSP nº 18/ 2018 e a Resolução ARSETE nº 73/2024.

A análise qualitativa de tais normas indica que ambas incorporam alguns dos principais elementos recomendados como boas práticas regulatórias, conforme destacamos na Seção 4.2.4, acima. Elas são aderentes à Lei Federal nº 8.987/1995, reconhecendo que a caducidade é ato do titular e condicionando sua recomendação à prévia apuração em processo administrativo, com garantia de contraditório e ampla defesa. Também preveem notificação do prestador para correção de irregularidades, assegurando um patamar mínimo de segurança jurídica e coerência com o marco legal federal.

A norma da ARSP apresenta maior detalhamento procedural, com previsão de etapas como notificação, autuação, julgamento colegiado, possibilidade de celebração de TAC e interposição de recurso, o que favorece a transparência e a previsibilidade do processo. Ainda assim, ambas as normas apresentam lacunas relevantes quando comparadas às boas práticas regulatórias:

- Ausência de parametrização setorial que traduza as hipóteses legais em critérios técnicos objetivos para o saneamento (metas de universalização, redução de perdas, padrões de qualidade e continuidade, reincidência quantificada) — aspecto relevante diante do NMLSB, que determina que o descumprimento das metas de universalização é uma hipótese de caducidade dos contratos;
- Inexistência de critérios expressos de proporcionalidade para fundamentar a recomendação (gravidade, dolo ou culpa, impacto no serviço, alternativas menos gravosas, medidas mitigadoras);
- Ausência de previsão de que riscos contratualmente alocados ao poder concedente, além de caso fortuito ou força maior, não podem justificar caducidade quando comprovados;
- Falta de prazos globais para a conclusão do processo, com possibilidade de prorrogação, mediante justificativa; e
- Inexistência de diretrizes para os efeitos e a transição, como plano de continuidade, assunção temporária pelo titular, contratação emergencial de operador e observância às regras de indenização de bens reversíveis não amortizados.

## 4.3. Redução e Controle da Perda de Água

### 4.3.1. Introdução

O objetivo central de um normativo sobre Redução e Controle da Perda de Água é estabelecer diretrizes, princípios e critérios técnicos e econômicos para orientar os prestadores de serviços na gestão eficiente e sustentável dos seus sistemas de abastecimento de água. A regulação deve ir além da simples verificação de indicadores, buscando induzir uma profunda mudança cultural nas operadoras: a transição de uma postura reativa, focada em manutenções emergenciais, para uma gestão proativa e planejada, que enxergue o controle de perdas como um pilar essencial do negócio e da sustentabilidade do serviço. Para tanto, o normativo deve fornecer as ferramentas conceituais e metodológicas para que os prestadores possam diagnosticar suas perdas, definir metas racionais e implementar programas estruturados de controle.

A normatização do controle de perdas é de fundamental importância estratégica para o setor de saneamento no Brasil, dada a magnitude e a multiplicidade dos impactos negativos gerados pelo desperdício de água. O volume de perdas no país, estimado pelo SNIS em 17,6 milhões de metros cúbicos por dia em 2019, seria suficiente para atender aproximadamente 40 milhões de pessoas, evidenciando uma falha sistêmica com graves consequências.

Do ponto de vista financeiro, social e ambiental, as perdas representam um grande prejuízo. A água perdida consome custos em todas as etapas do processo – captação, tratamento e distribuição –, mas não gera receita, onerando o balanço do prestador. Esse custo do desperdício é historicamente repassado à tarifa, penalizando os usuários e ferindo o princípio da modicidade. Além disso, a ineficiência leva à necessidade de antecipar investimentos em expansão da capacidade de produção, quando parte da demanda poderia ser atendida apenas com a recuperação dos volumes perdidos.

As perdas também exercem uma pressão desnecessária sobre os mananciais, aumentando a vulnerabilidade das cidades a períodos de seca, e frequentemente se traduzem em um serviço de baixa qualidade, com intermitências e maiores riscos de contaminação. Portanto, a regulação do tema é uma condição essencial para garantir a segurança hídrica, a sustentabilidade ambiental e a justiça social na prestação dos serviços. Em última análise, é importante garantir a aplicação dos princípios do Novo Marco Legal do Saneamento, promovendo o uso racional dos recursos hídricos, a resiliência dos sistemas, a proteção dos mananciais e a modicidade tarifária, para que os usuários deixem de arcar com os custos do desperdício.

### 4.3.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs

A análise dos normativos existentes, apresentada na Fase 1 deste projeto, revelou uma carência significativa de regulação específica sobre o controle e a redução de perdas de água no Brasil. Apenas 4 das 78 Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) que publicam normas possuem algum tipo de ato normativo dedicado ao tema, totalizando somente 7 documentos em todo o país.

Este cenário demonstra que, apesar da relevância do assunto e das novas exigências legais, a grande maioria das agências reguladoras ainda não estabeleceu diretrizes formais para seus prestadores. Em muitos casos, o tema das perdas é tratado de forma superficial e indireta, geralmente como um dos componentes de eficiência a ser observado em processos de revisão tarifária, mas sem a densidade técnica e metodológica necessária para induzir programas eficazes.

**Mapa 15 – Municípios com normativo de controle e redução da perda de água**



Presença ERI com normativo de redução e controle da perda de água publicado  
Ausência de ERI com normativo de redução e controle da perda de água publicado

**Mapa 16 – Presença de normativos de controle e redução da perda de água por UF, em termos de população abrangida**



Fonte: elaboração própria

Fonte: elaboração própria

Os Mapas Mapa 15 e Mapa 16 mostram a presença dos tipos normativos de controle e redução da perda de água. Dessa forma, apenas a região Sudeste apresentou normativos desse tipo, sendo que a ausência de normas específicas cria um déficit regulatório que resulta em falta de padronização nos conceitos, nas metodologias de apuração e nas estratégias de controle. Isso dificulta a comparação de desempenhos, a fiscalização por parte do regulador e, principalmente, a formulação de planos de investimento consistentes por parte dos prestadores. A carência de normatização robusta é, portanto, um dos principais entraves para o avanço estruturado do combate às perdas em nível nacional.

#### 4.3.3. Base Legal

A legislação brasileira estabelece uma base jurídica sólida e diretrizes claras para a redução e o controle da perda de água, posicionando o tema como uma prioridade para o setor de saneamento. O pilar central dessa estrutura é o Novo Marco Legal do Saneamento, a Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007. A atualização do marco transformou a redução de perdas em uma prioridade nacional e uma obrigação contratual.

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

*(...)*

*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; [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

De forma ainda mais incisiva, a legislação determina que os contratos de prestação de serviço deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, metas de redução de perdas na distribuição de água tratada. Essa exigência retira o controle de perdas do campo da discricionariedade e o insere dentre as obrigações contratuais, tornando-o um item passível de fiscalização e aplicação de sanções.

A competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para atuar nesse tema é bem fundamentada. A Lei nº 9.984/2000, que criou a agência, já estabelecia em seu artigo 4º, inciso II, a atribuição para:

*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:*

*(...)*

*II - disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;*

A gestão de perdas é, inquestionavelmente, um instrumento primordial para a correta implementação da política de recursos hídricos, pois impacta diretamente a eficiência do uso da água, um dos pilares da lei.

No contexto do Novo Marco Legal de Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 50, condiciona a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ao cumprimento de determinados requisitos. Atendendo a essa determinação, a Portaria MCID Nº 788, de 1º de agosto de 2024, estabelece os procedimentos e as metas de índice de perda de água que os prestadores de serviço devem cumprir.

A portaria define uma trajetória clara e progressiva, estabelecendo metas específicas para os indicadores IN049 (índice percentual) e IN051 (litros/ligação/dia), com marcos temporais até 2033. Adicionalmente, a norma prevê que, mesmo em caso de não atendimento dos índices, o acesso aos recursos pode ser mantido mediante a comprovação da adoção de iniciativas que objetivem a redução progressiva e o controle das perdas. Essa abordagem cria um forte e contínuo incentivo para que os municípios e prestadores estruturem seus programas de controle de perdas, sob pena de ficarem inelegíveis para importantes fontes de financiamento.

Finalmente, o Novo Marco Legal consolidou o papel de protagonismo da ANA ao atribuir-lhe a competência de editar Normas de Referência para uniformizar a regulação no país. A atuação da ANA é fundamental para padronizar metodologias, indicadores e procedimentos, incluindo os relativos às perdas de água. Diante disso, a ANA estabeleceu entre os dias 17 de março e 16 de abril de 2025 a tomada de subsídios para definição da norma de referência sobre controle e redução da perda de água. A futura norma de referência sobre o tema deverá ser o guia principal para que as ERIs desenvolvam suas próprias regulamentações, garantindo maior coesão, qualidade e segurança jurídica ao ambiente regulatório brasileiro.

#### **4.3.4. Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas**

Um normativo eficaz para a redução e controle de perdas de água deve ir além de um simples guia orientador. Ele deve ser estruturado como um instrumento de comando que estabelece exigências claras e mandatórias aos prestadores de serviço. Tais exigências incluem, no mínimo, a obrigação de entregar informações periódicas, realizar diagnósticos sistemáticos e padronizados, elaborar e executar planos de redução de perdas e, fundamentalmente, cumprir metas de desempenho

progressivas. Ao mesmo tempo, para que essas obrigações sejam exequíveis, a norma deve também funcionar como um roteiro técnico, organizando-se em torno de objetivos bem definidos e das estratégias regulatórias mais adequadas para alcançá-los, estabelecendo assim um caminho claro para a melhoria contínua da eficiência.

#### **4.3.4.1. Diagnóstico Sistemático e Padronizado**

O primeiro objetivo de uma norma de perdas é instituir a prática do diagnóstico contínuo e padronizado, pois sem uma avaliação precisa de onde, como e por que a água é perdida, qualquer ação de controle se torna ineficaz e os investimentos, ineficientes. A meta é criar uma base de informações consistente e confiável que sirva de alicerce para o processo de gestão.

As estratégias para alcançar esse objetivo iniciam-se com a elaboração do Balanço Hídrico, devendo a norma apresentar a metodologia – tal qual a da *International Water Association* (IWA) – como padrão para a apuração das perdas, cuja aplicação sistemática permite a segregação e quantificação dos volumes, sendo a principal estratégia para um diagnóstico completo.

Segue-se a padronização de conceitos e metodologias, de modo que, para o Balanço Hídrico ser comparável, a norma deve uniformizar as definições de seus componentes, como a distinção entre Perdas Reais (vazamentos) e Perdas Aparentes (erros de medição, fraudes, etc.), visto que as causas e soluções para cada tipo são distintas.

Adicionalmente, a padronização dos indicadores de desempenho exige que a norma defina um conjunto de indicadores a serem monitorados, como o Índice de Perdas na Distribuição (IN049) e o Índice de Perdas por Ligação (IN051), alinhando-se às exigências federais e uniformizando suas fórmulas de cálculo para permitir a análise evolutiva e a comparação entre sistemas.

Por fim, a norma deve prever a auditoria e validação periódica dos dados que alimentam o Balanço Hídrico, o que inclui a verificação da acurácia dos macromedidores e a auditoria dos dados de faturamento para garantir a confiabilidade do diagnóstico.

#### **4.3.4.2. Monitoramento e Controle**

Uma vez estabelecido o diagnóstico, o passo seguinte é criar um sistema de monitoramento e controle que permita avaliar o desempenho e orientar as ações de melhoria, com o objetivo de mover-se da análise estática para a gestão dinâmica e contínua do problema.

As estratégias para alcançar o objetivo incluem a padronização dos indicadores, que, sendo fundamental para o diagnóstico, serve de base para o monitoramento, pois ao reportar periodicamente os mesmos indicadores, calculados da mesma forma, o regulador e o prestador podem acompanhar a evolução do desempenho ao longo do tempo.

Adicionalmente, uma estratégia central é o estabelecimento de metas racionais e economicamente viáveis pela entidade reguladora, as quais devem ser progressivas, factíveis e economicamente justificadas, devendo a norma prever o uso de instrumentos analíticos como a Análise do Nível Econômico de Perdas (NEP) e a Regulação por Exposição (*Benchmarking*).

A norma deve também instituir obrigatoriedade de reporte periódico de informações por parte do prestador. Este sistema deve incluir não apenas os indicadores de desempenho, mas também o andamento das ações previstas nos planos de redução de perdas, permitindo um acompanhamento contínuo e a identificação de desvios.

Por fim, a regulação pode estabelecer gatilhos de desempenho que, quando não atingidos, acionam a necessidade de ações específicas por parte do prestador, como a apresentação de um plano de ação detalhado ou a realização de auditorias técnicas independentes para identificar as causas do mau desempenho.

#### 4.3.4.3. Transparéncia e o Controle Social

A regulação de um serviço público essencial como o saneamento deve ser transparente. Um objetivo crucial da norma é garantir que as informações sobre a gestão de perdas sejam claras e acessíveis, não apenas para o regulador, mas para a sociedade como um todo. A transparéncia é um poderoso mecanismo de controle social e um indutor de melhores práticas.

As estratégias para alcançar o objetivo incluem a padronização de informações, devendo a norma definir quais dados, além dos indicadores, devem ser disponibilizados publicamente, como o resumo dos planos de perdas e as principais ações em andamento, pois a padronização do formato dessas informações facilita a compreensão e a análise por parte de usuários e entidades da sociedade civil.

Outra estratégia é a publicação periódica dos resultados de desempenho, sendo a mais efetiva para a transparéncia a determinação de que o regulador publique, em seu sítio eletrônico e em relatórios anuais, os resultados de perdas de cada prestador regulado, comparando-os com suas metas e, se possível, com o desempenho de outros prestadores.

#### 4.3.4.4. Melhoria Contínua e a Eficiência

O objetivo final da regulação de perdas é criar um ciclo virtuoso de melhoria contínua da eficiência. A norma deve conter estratégias que incentivem os prestadores a investir de forma racional e a incorporar o controle de perdas como um elemento central de sua gestão estratégica, com visão de longo prazo.

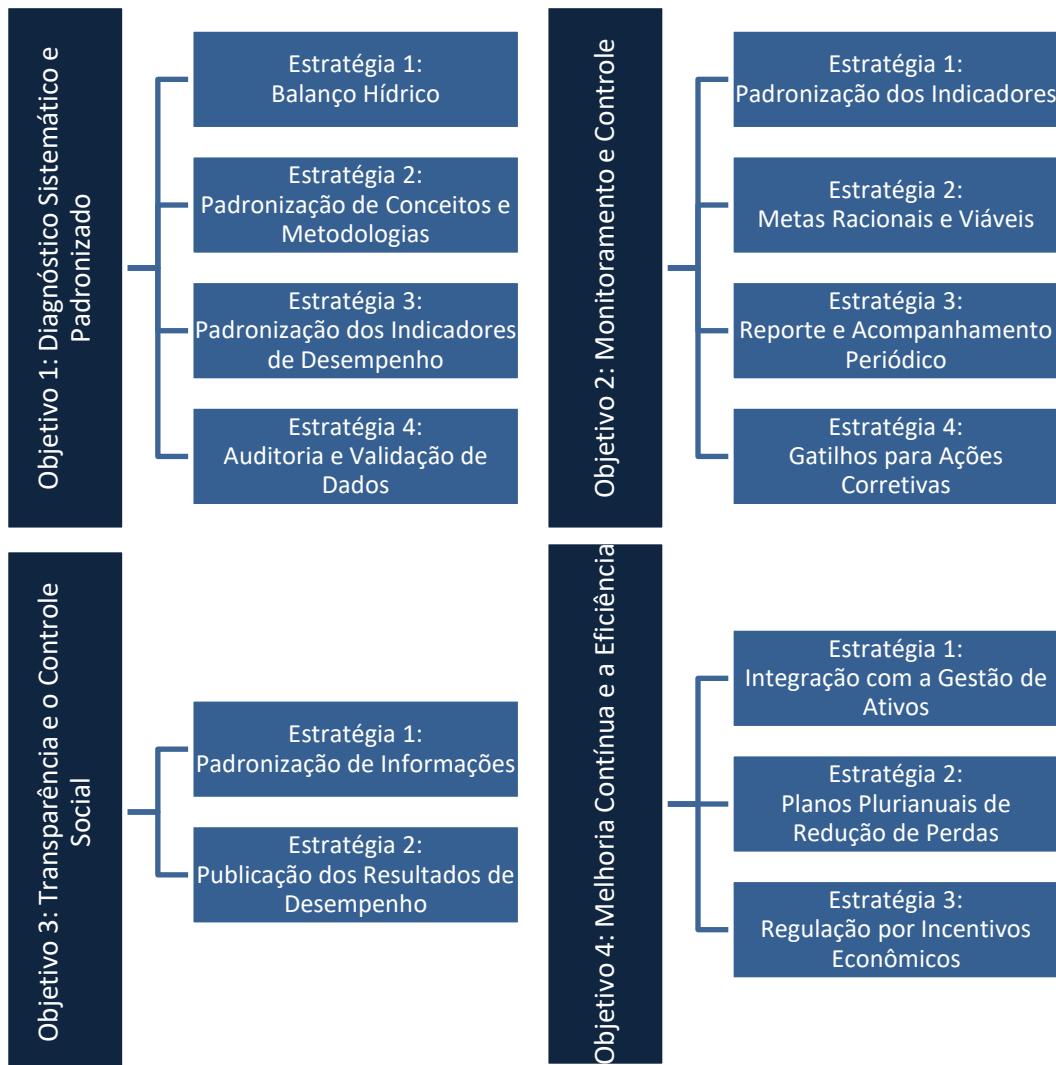
As estratégias para alcançar o objetivo incluem a integração com a gestão de ativos, devendo a norma promover a visão de que o controle de perdas é indissociável da gestão de ativos. As ações devem ser planejadas considerando a vida útil da infraestrutura, a idade das redes e o desempenho do parque de hidrômetros, conectando o plano de perdas ao plano de investimentos de longo prazo do prestador.

Uma estratégia central é a orientação para que os prestadores elaborem e apresentem ao regulador planos plurianuais de redução de perdas. Tais planos devem conter o diagnóstico, as metas, as ações planejadas, os cronogramas e os orçamentos, tornando o compromisso do prestador com a redução de perdas algo formal e passível de fiscalização.

Uma estratégia adicional é a utilização de mecanismos tarifários que criem incentivos econômicos diretos para a eficiência. A norma deve estabelecer um sistema de bônus e penalidades financeiras atrelado ao cumprimento das metas de redução de perdas. Prestadores que superam suas metas podem ser recompensados, enquanto aqueles que não as atingem sofrem penalidades. Para garantir que os investimentos necessários sejam realizados, a norma pode prever mecanismos de alocação de custos específicos na estrutura tarifária, assegurando que a receita requerida conte com os recursos para os programas de controle de perdas.

#### 4.3.5. Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 2 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre redução e controle da perda de água



Fonte: elaboração própria

#### 4.3.6. Avaliação da Normatização Aplicada

A Resolução Arsa-MG 154/2021, analisada em conjunto com suas notas técnicas de suporte (especialmente a NT CRE 03/2021 e a NT CRE 15/2021), representa uma evolução dos normativos no que tange à regulação de perdas de água. Seu principal mérito reside na estruturação de um mecanismo de incentivo econômico sofisticado, baseado em dados e com uma clara visão de evolução. Contudo, uma análise aprofundada, contrastada com os múltiplos objetivos de uma norma de referência completa, revela tanto fortalezas notáveis quanto ausências significativas.

Em relação à instituição de um diagnóstico sistemático, a norma atua de forma indireta, mas eficaz, ao exigir dados consistentes para o cálculo do incentivo. A metodologia para definir as metas, conforme detalhado na NT CRE 15/2021, partiu de uma análise da série histórica de desempenho da Copasa, demonstrando uma abordagem orientada por dados. Contudo, a Resolução não estabelece a obrigatoriedade de um sistema de diagnóstico formal e padronizado para o prestador. Não há dispositivos que exijam a elaboração e apresentação periódica do Balanço Hídrico seguindo uma metodologia específica, nem requisitos técnicos sobre sua regionalização ou nível de detalhamento. A

apuração das perdas, portanto, torna-se uma consequência para o cálculo do incentivo, e não um requisito normativo com fins de diagnóstico e gestão em si.

De maneira similar, a abordagem de monitoramento e controle apresenta pontos fortes e fracos. O estabelecimento de metas quantitativas, anuais e factíveis é uma boa prática da norma, criando um claro referencial de desempenho a ser perseguido pelo prestador. Entretanto, o mecanismo é predominantemente um sistema de incentivos, e não um sistema de monitoramento e controle contínuo. A norma foca no resultado final para a aplicação do bônus ou penalidade, mas não institui a obrigatoriedade de reportes periódicos sobre o andamento das ações e planos, nem define gatilhos para ações corretivas, o que limita o acompanhamento do processo para alcançar as metas.

O objetivo de promover a transparência e o controle social é o ponto onde a norma apresenta os maiores espaços para melhoria. Embora a publicação da resolução e suas notas técnicas seja um ato de transparência da própria agência, a norma não estabelece obrigações correspondentes para o prestador de serviços. Não há exigências para que a Copasa publique seus resultados de perdas, os diagnósticos realizados ou os planos de ação. Essa ausência limita significativamente o controle social e a cobrança por resultados por parte dos usuários e da sociedade civil.

Finalmente, no que se refere ao incentivo à melhoria contínua da eficiência, a Resolução é exemplar. A criação de um incentivo econômico claro e metodologicamente bem fundamentado, por meio do Fator de Incentivo para Redução e Controle de Perdas (IP), é seu ponto mais forte. A norma destaca a intenção de migrar para o modelo de Nível Econômico de Perdas (NEP), sinalizando um compromisso com o aprimoramento contínuo. Apesar dessa robustez, a norma não aborda outras estratégias importantes para a sustentação da melhoria no longo prazo. Não há menção à necessidade de integrar os planos de redução de perdas com a gestão de ativos da companhia, nem exige a elaboração de planos plurianuais estruturados. O foco do incentivo anual, embora eficaz, pode favorecer uma visão mais tática em detrimento de um planejamento estratégico mais robusto.

Em resumo, a Resolução Arsa-MG 154/2021 tem pontos positivos, especialmente em sua abordagem de regulação por incentivos, traduzindo com eficácia o objetivo de incentivar a eficiência em regras aplicáveis e transparentes no setor. No entanto, ela não abrange todas as dimensões de uma norma de referência ideal, apresentando lacunas importantes no que se refere à instituição de um diagnóstico obrigatório, ao monitoramento contínuo dos processos, à transparência ativa por parte do prestador e à integração com o planejamento estratégico de longo prazo. Ao incorporar os elementos ausentes, ela pode evoluir para uma ferramenta regulatória mais completa.

## 4.4. Reúso dos Efluentes Sanitários Tratados

### 4.4.1. Introdução

O objetivo central de um normativo sobre Reúso dos Efluentes Sanitários Tratados é estabelecer diretrizes, princípios e critérios técnicos, sanitários e econômicos para orientar a prática do reúso de forma segura e sustentável. A regulação deve criar um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade que incentive a adoção do reúso como uma alternativa hídrica, ao mesmo tempo em que garante a proteção da saúde pública e do meio ambiente. Para tanto, o normativo deve definir claramente as modalidades de reúso permitidas, as responsabilidades dos agentes envolvidos, os padrões de qualidade da água para cada uso e os procedimentos para autorização e fiscalização da atividade, transformando o efluente sanitário tratado de um resíduo em um recurso hídrico com valor econômico e ambiental.

A normatização do reúso de efluentes é de fundamental importância estratégica para o Brasil, especialmente diante dos desafios impostos pela crescente escassez hídrica e pela necessidade de aumentar a eficiência no uso da água. O reúso de efluentes sanitários tratados se apresenta como uma fonte alternativa e segura de água para fins que não exigem potabilidade, como na agricultura, na

indústria e em usos urbanos, o que permite reduzir a pressão sobre os mananciais de água potável, liberando-os para o consumo humano. Além disso, a prática contribui para a redução da poluição dos corpos d'água, ao diminuir o volume de efluentes lançados, e pode promover a economia circular, por meio do aproveitamento de nutrientes presentes na água de reúso para fins de fertirrigação. A ausência de um marco regulatório claro e harmonizado é identificada como uma das principais barreiras para a ampla utilização desse recurso no país, tornando a elaboração de normativos um passo essencial para destravar investimentos e garantir que a prática ocorra de maneira segura e controlada.

O processo de tratamento de efluentes gera um lodo que tem fortes possibilidades na agricultura, sobre o qual existe vasta bibliografia, mas a aplicação ainda é incipiente e está longe de atingir o potencial de uso. A maior parcela do volume produzido tem sido lançada em aterros sanitários. Este assunto carece de normatização e poderia ser inserido em um futuro conjunto normativo de referência da ANA.

#### **4.4.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs**

A análise dos normativos existentes, apresentada na Fase 1 deste projeto, revelou uma carência significativa de regulação específica sobre o reúso de efluentes sanitários tratados no Brasil. Conforme o levantamento realizado, apenas 1 das 78 ERIs que publicam normas possui algum tipo de ato normativo dedicado ao tema, totalizando somente 1 documento em todo o país. Após uma análise aprofundada, constatou-se que a norma identificada se tratava de reúso para fins prediais, dessa forma, dentro do levantamento realizado não há normativo que aborde o tema de reúso de efluentes sanitários.

Este cenário demonstra que, apesar da relevância do assunto e das novas diretrizes federais, nenhuma agência reguladora estabeleceu regras formais para a prática do reúso, criando um vácuo que dificulta o desenvolvimento de projetos e gera insegurança para prestadores e potenciais usuários.

A existência de projetos de grande escala, como o Aquapolo em São Paulo, que transforma esgoto tratado em água de reúso para o polo industrial do ABC Paulista, demonstra a viabilidade e o potencial da prática no país, reforçando a necessidade de marcos regulatórios mais abrangentes que possam dar suporte e replicar tais iniciativas em outras regiões.

#### **4.4.3. Base Legal**

O arcabouço federal brasileiro fornece uma base jurídica sólida e diretrizes para a prática do reúso, posicionando o tema como uma prioridade para o setor de saneamento, embora a regulamentação específica ainda esteja em fase de consolidação.

O principal pilar legal é a Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007. De forma determinante, o artigo 10-A, inciso I, da referida lei, estabeleceu que os contratos de prestação de serviços deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, metas de reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados. Esta inclusão transformou o reúso de uma alternativa voluntária em uma obrigação contratual a ser planejada e metrificada, inserindo-o definitivamente no planejamento dos serviços e tornando-o passível de fiscalização e sanções.

O normativo mais abrangente em nível federal é a Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) nº 54, de 2005. Ela atua como uma norma-quadro, estabelecendo o fundamento conceitual para o reúso no país. Seu artigo 1º define o objetivo de:

*Art. 1º Estabelecer modalidades, diretrizes e critérios gerais que regulamentem e estimulem a prática de reúso direto não potável de água em todo o território nacional*

O artigo 3º detalha cinco grandes modalidades de reúso: urbano, agrícola/florestal, ambiental, industrial e aquícola. Contudo, sua principal característica é a generalidade, uma vez que o § 2º do mesmo artigo delega aos órgãos competentes a tarefa de estabelecer os parâmetros técnicos específicos para cada modalidade, o que sinaliza a necessidade de normas complementares. O parágrafo afirma:

*§ 2º As diretrizes, critérios e parâmetros específicos para as modalidades de reúso definidas nos incisos deste artigo serão estabelecidos pelos órgãos competentes*

Para um uso específico, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 503, de 2021, oferece um exemplo de regulamentação técnica detalhada. Focada na fertirrigação com efluentes de indústrias de alimentos, ela é relevante por admitir em seu escopo o uso de:

*Art. 4º A caracterização do efluente para reúso em sistemas de fertirrigação deve ser realizada antes da primeira aplicação e, após, anualmente, considerando-se estabilizado caso atenda aos seguintes parâmetros e valores máximos:*

(...)

*§ 2º O uso de efluentes industriais com ou sem mistura com esgoto sanitário deverá ser precedido de análise microbiológica.*

Aplicação	Parâmetro	Valor Máximo Permitido (UFC ou NMP/100mL)	Frequência de Monitoramento
<i>Alimentos consumidos crus e cuja parte comestível tenha contato com o solo</i>	<i>E. Coli</i>	<i>1.000</i>	<i>bimestral</i>
<i>Outras culturas e pastagens</i>	<i>E. Coli</i>	<i>10.000</i>	<i>trimestral</i>

A norma serve como modelo ao detalhar todo o processo de licenciamento e controle, exigindo a apresentação de um projeto agronômico e o monitoramento contínuo da qualidade do efluente e do solo, estabelecendo um *framework* de gestão de risco para a aplicação segura de efluentes no solo.

Embora não seja uma norma, a Atualização da Base de Dados de Estações de Tratamento de Esgotos no Brasil é um documento de suporte fundamental. Ele fornece o diagnóstico sobre a infraestrutura de tratamento de esgoto existente no país, mapeando a localização, a capacidade, a tecnologia e a eficiência das ETEs. Essas informações são base para qualquer planejamento regulatório, pois permitem quantificar a oferta potencial de efluente tratado, identificando onde o reúso é mais viável e qual o nível de tratamento adicional necessário para cada uso pretendido.

Finalmente, a competência para harmonizar a regulação do setor foi atribuída à ANA. A agência já identificou o baixo nível de reúso de efluentes sanitários tratados no Brasil como um problema regulatório central a ser abordado por meio de uma futura norma de referência, e tem discutido o tema por meio de Tomada de Subsídios, que servirá de guia para as ERIs de todo o país.

#### 4.4.4. Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas

Um normativo eficaz para o reúso de efluentes sanitários tratados deve ser estruturado como um guia orientador, que estabeleça um caminho claro para a expansão segura e sustentável da prática. A sua concepção deve ir além da simples imposição de barreiras sanitárias, atuando como um catalisador

que equilibra a proteção da saúde pública e do meio ambiente com o fomento de uma nova fonte hídrica resiliente. Para tanto, é fundamental que a norma se organize em torno de objetivos bem definidos e das estratégias regulatórias mais adequadas para alcançá-los. Esse arcabouço deve fornecer clareza e segurança jurídica a todos os agentes envolvidos — prestadores de serviço, investidores, usuários finais e órgãos de fiscalização —, transformando o efluente tratado de um passivo a ser gerenciado em um ativo estratégico para a segurança hídrica e o desenvolvimento sustentável, em linha com os objetivos do Novo Marco Legal do Saneamento.

#### **4.4.4.1. Proteção da Saúde Pública e do Meio Ambiente**

Este é o objetivo primordial da regulação, assegurando que a substituição de fontes de água convencionais por efluentes tratados não introduza riscos sanitários ou ambientais inaceitáveis. A norma deve proteger a saúde de trabalhadores e consumidores, bem como a qualidade do solo, das águas superficiais e subterrâneas.

Para isso, adota-se uma abordagem abrangente de gestão de risco, com a instituição da obrigatoriedade de um Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) para cada sistema de reúso, o qual deve seguir a abordagem de múltiplas barreiras, desde o tratamento do efluente até o uso final, identificando perigos, avaliando riscos e estabelecendo medidas preventivas e corretivas.

Adicionalmente, estabelecem-se padrões de qualidade *fit-for-purpose*, definindo classes de qualidade para a água de reúso com parâmetros microbiológicos e físico-químicos específicos e vinculando essas classes aos usos permitidos em uma abordagem escalonada.

A norma também prevê a exigência de barreiras físicas e medidas de controle operacional, determinando a completa segregação das redes de água de reúso e de água potável com sinalização visual clara, além de restrições de uso e do uso de equipamentos de proteção individual.

Por fim, instituem-se programas de controle de fontes poluidoras, com a exigência de identificação da origem da água a ser reciclada a fim de minimizar a presença de contaminantes químicos e garantir maior segurança na qualidade do efluente final.

#### **4.4.4.2. Fomentar o Reúso e Garantir a Viabilidade dos Projetos**

A regulação deve atuar como um catalisador para a implementação de projetos de reúso. O objetivo é criar um ambiente de negócios claro, estável e atrativo, que viabilize técnica e economicamente a transformação do efluente em um recurso valioso.

Para isso, é necessária a definição de processos de autorização e licenciamento transparentes e previsíveis, estabelecendo um rito claro para a obtenção de licenças de reúso, com a documentação necessária, os critérios de análise, os papéis das diferentes autoridades e os prazos, de modo a conferir segurança jurídica aos investidores.

Adicionalmente, devem ser estabelecidas regras claras sobre direitos, deveres e responsabilidades, definindo inequivocamente as obrigações de cada agente ao longo da cadeia, o que inclui a titularidade do efluente tratado, a responsabilidade pela qualidade da água em cada etapa e os mecanismos para resolução de conflitos.

A norma deve prever ainda a criação de mecanismos de incentivo e viabilidade econômica, regulamentando a comercialização da água de reúso e possibilitando estruturas tarifárias específicas que remunerem os investimentos e refletam os benefícios econômicos da prática.

Por fim, a norma deve fornecer ou referenciar diretrizes técnicas mínimas sobre as tecnologias de tratamento adequadas para atingir cada classe de qualidade, oferecendo um guia para os agentes e garantindo um patamar de confiabilidade e desempenho dos sistemas.

#### 4.4.4.3. Transparéncia, Controle e Aceitação Social

Para que o reúso de efluentes seja uma prática consolidada e bem-sucedida, é fundamental que haja confiança por parte dos usuários e da sociedade. A regulação deve, portanto, assegurar a transparéncia das informações e a efetividade dos mecanismos de controle.

Isso requer a definição de requisitos de monitoramento, reporte e fiscalização, exigindo um plano de monitoramento contínuo da qualidade da água e da operação do sistema, com a obrigação de reportar periodicamente os dados à entidade reguladora, devendo a norma também detalhar os procedimentos de fiscalização para verificação do cumprimento das condicionantes.

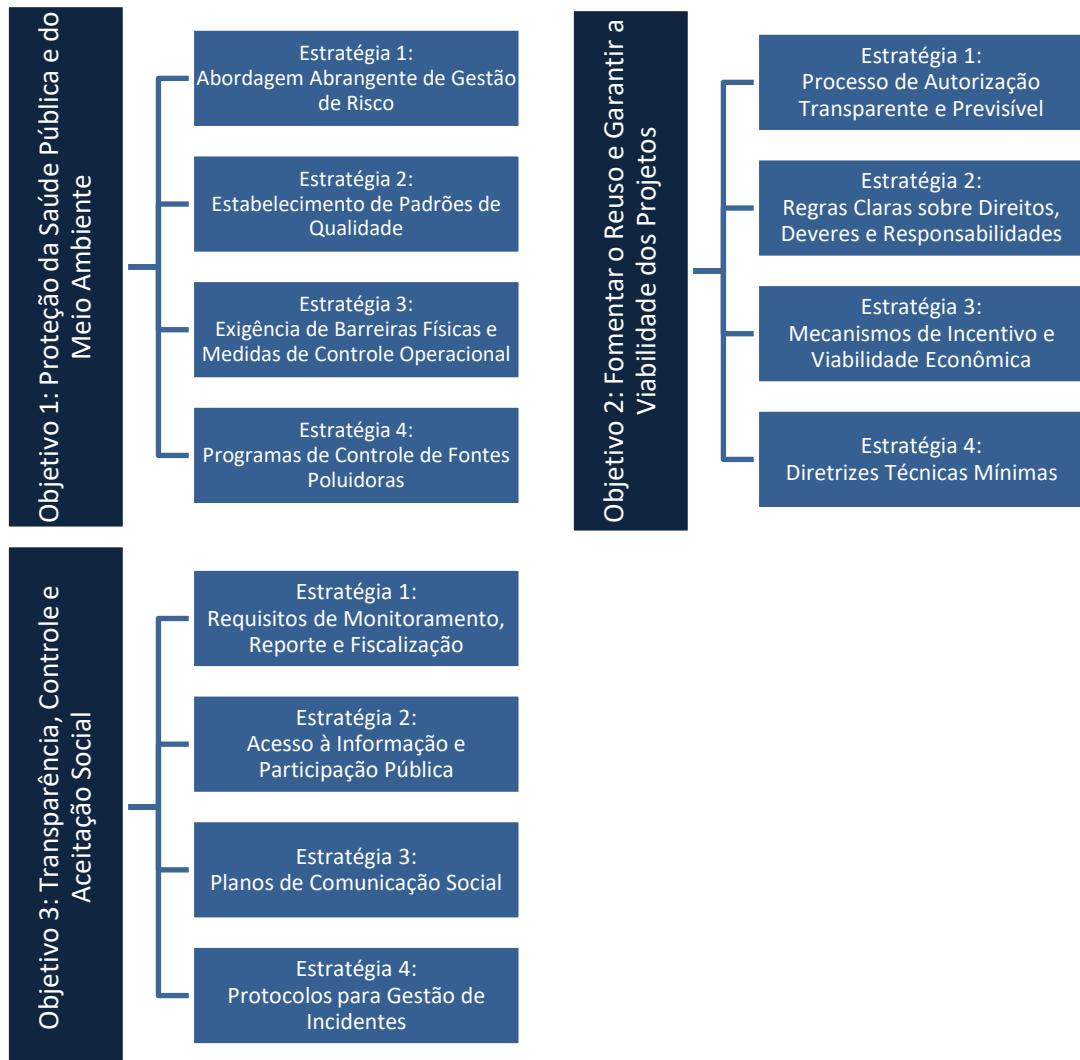
Adicionalmente, é preciso garantir o acesso à informação e a participação pública, determinando que informações sobre projetos e dados de monitoramento sejam públicos e de fácil acesso, além de incentivar audiências públicas para novos projetos a fim de ampliar a aceitação social.

O normativo deve prever a exigência de planos de comunicação social para que os responsáveis desenvolvam uma comunicação contínua, tanto para os usuários diretos quanto para a comunidade em geral, desmistificando a prática.

Por fim, devem ser definidos protocolos para gestão de incidentes, estabelecendo que os agentes tenham planos de contingência para lidar com falhas operacionais ou desvios de qualidade, incluindo protocolos claros de comunicação imediata à reguladora e aos usuários afetados.

#### 4.4.5. Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 3 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre reúso de efluentes sanitários



Fonte: elaboração própria

#### 4.4.6. Avaliação de Normatização Aplicada

Devido à ausência de normativos nacionais que tratem do tema de reúso de efluentes sanitários, recorreu-se a análise do Regulamento (UE) 2020/741 para avaliar sua aderência aos objetivos e estratégias apresentados, sendo esse um normativo de referência para o tema em questão.

O regulamento europeu demonstra alta aderência ao objetivo de garantir a proteção da saúde pública e do meio ambiente. A sua estrutura é inteiramente baseada em uma abordagem de gestão de risco, alinhada com a estratégia proposta. O artigo 5º e o Anexo II do documento estabelecem a obrigatoriedade de um plano de gestão de riscos da reutilização da água para cada sistema. Esse plano deve identificar perigos e estabelecer medidas preventivas, seguindo uma lógica de múltiplas barreiras. A estratégia de padrões de qualidade *fit-for-purpose* é um dos pilares do regulamento, como detalhado no Anexo I, que define quatro classes de qualidade da água recuperada – A, B, C e D – e as vincula a usos específicos, principalmente na irrigação agrícola, com parâmetros microbiológicos e físico-químicos rigorosos. O regulamento também contempla a necessidade de barreiras e controle,

exigindo no seu plano de risco a identificação de medidas preventivas, embora não detalhe especificamente a sinalização visual das redes como proposto na estratégia. A exigência de descrever todo o sistema de reutilização, desde a origem do efluente, também adere à ideia de controle de fontes poluidoras.

No que tange ao objetivo de fomentar o reúso e garantir a viabilidade técnica e econômica dos projetos, a aderência do regulamento é parcial. Ele adere fortemente à estratégia de definir processos de autorização claros e previsíveis, como descrito no artigo 6º, que estabelece o procedimento para a obtenção de uma licença, os documentos necessários e o papel das autoridades competentes, conferindo segurança jurídica. O regulamento também define as responsabilidades dos diferentes agentes, como o operador da estação de tratamento, o utilizador final e as autoridades, em linha com a necessidade de clareza sobre direitos e deveres. Contudo, há uma discrepância significativa no que se refere aos mecanismos de incentivo e viabilidade econômica. O regulamento foca estritamente nos requisitos mínimos de segurança e qualidade e não aborda a regulação da comercialização da água de reúso, a criação de estruturas tarifárias específicas ou outros incentivos econômicos diretos para fomentar a prática. Adicionalmente, o documento não fornece diretrizes sobre tecnologias de tratamento específicas; em vez disso, estabelece padrões de desempenho que devem ser atingidos, deixando a escolha da tecnologia a critério do operador, o que se difere da estratégia de referenciar tecnologias adequadas.

Quanto ao objetivo de promover a transparência, o controle e a aceitação social, o regulamento europeu apresenta um alinhamento robusto. A estratégia de definir requisitos de monitoramento, relatório e fiscalização é um dos seus eixos centrais, com o Anexo I detalhando as frequências de monitorização de rotina e de validação, e o artigo 7º tratando da verificação da conformidade pelas autoridades. O acesso à informação e a participação pública são contemplados de forma explícita no artigo 10, que determina que as informações sobre a reutilização da água, incluindo os resultados do monitoramento, sejam disponibilizadas ao público. A norma também incentiva a sensibilização do público nesse mesmo artigo. A gestão de incidentes é outra forte aderência, sendo um componente do plano de gestão de riscos (Anexo II), que exige um sistema para lidar com não conformidades e a implementação de ações corretivas. A única discrepância, de menor grau, é que o regulamento não exige explicitamente que cada operador elabore um plano de comunicação social, atribuindo a responsabilidade de promover campanhas de sensibilização aos Estados-Membros de forma mais ampla.

## 4.5. Normas e Metas de Substituição do Sistema Unitário pelo Sistema Separador Absoluto

### 4.5.1. Introdução

Os normativos que disciplinam sobre a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto dispõem sobre os procedimentos e critérios técnicos para a realização dessa substituição, além de disciplinar sobre indicadores e metas para atingir esse objetivo.

A existência de normativos que estabeleçam metas progressivas para a substituição de sistemas unitários por sistemas separadores absolutos é fundamental para o avanço sustentável do saneamento básico no país. Essas regras desempenham um papel crucial na modernização da infraestrutura de drenagem urbana e esgotamento sanitário, promovendo a gradual eliminação dos sistemas combinados que misturam águas pluviais e esgotos domésticos – uma das principais causas de transbordamentos e poluição hídrica nos centros urbanos.

Os sistemas unitários acarretam problemas operacionais e ambientais relevantes, decorrentes de duas situações distintas. Por um lado, o lançamento da drenagem pluvial nas redes coletoras de esgoto gera vazões que excedem a capacidade de transporte da tubulação, o que pode resultar na pressurização da rede, causando rupturas e refluxos nos imóveis, além de agravar o assoreamento e obstruir trechos da tubulação. Essa sobrecarga também atinge as estações de tratamento, comprometendo sua eficiência e gerando os correspondentes danos operacionais e ambientais. A situação inversa, o lançamento de esgotos sanitários diretamente nas redes de drenagem, causa impactos ambientais severos, uma vez que os efluentes são descarregados nos corpos d'água sem qualquer tratamento. Adicionalmente, essa prática gera mau cheiro nas vias públicas e contribui para a corrosão da infraestrutura de drenagem.

Economicamente, embora exija investimentos iniciais elevados, a mudança para sistemas separadores gera economia a médio e longo prazo pela redução de custos com tratamento de águas pluviais desnecessariamente contaminadas e pela menor ocorrência de danos urbanos. Os normativos sobre essa transição devem ainda considerar as particularidades regionais e estabelecer critérios técnicos que garantam a interoperabilidade dos novos sistemas, assegurando que as soluções adotadas sejam adequadas às características locais e compatíveis com as redes existentes

Apesar de que, durante a Fase 1 desse trabalho, não tenha sido identificado qualquer normativo regulatório das ERIs que aborde o tema, entende-se que tais normativos devem disciplinar aspectos técnico-operacionais dos sistemas para a substituição, metodologias e formas de apuração dos resultados, bem como metas e prazo para a substituição.

Esse tipo de normativo é importante para garantir que a substituição do sistema de tratamento de efluentes atenda a previsão legal e não incorra em desequilíbrios econômico-financeiros e também não viole o princípio de modicidade tarifária.

#### **4.5.2. Arcabouço Regulatório Avaliado**

Conforme já mencionado, não foi identificado nenhum normativo publicado que abordasse o tema de metas progressivas para a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto. Contudo, já existem no Brasil regulamentações específicas para instalação dos sistemas separadores absolutos, tais como a NBR 9648/1986<sup>29</sup> – que fixa as condições exigíveis no estudo de concepção de sistemas de esgoto sanitário do tipo separador – além da NBR 8160/1999 – que estabelece as exigências e recomendações relativas ao projeto, execução, ensaio e manutenção dos sistemas prediais de esgoto sanitário – essa define que sistema predial de esgoto sanitário deve ser do tipo separador absoluto em relação ao sistema predial de águas pluviais, ou seja, há mais de vinte anos novos sistemas prediais não adotam sistemas unitários para esgoto sanitário e águas pluviais.

No âmbito internacional, identificou-se a experiência da região metropolitana de Vancouver (Canadá) sobre a substituição de sistema unitários – ou *combined sewer system* (CSS) – para sistemas separadores absolutos – ou *separate sewer system* (SSS). Nesse sentido, o Plano Integrado de Gestão de Recursos de Resíduos Líquidos – *Integrated Liquid Waste Resource Management Plan* – visa atingir a total substituição dos sistemas unitários por sistemas separadores em 2075 dentro da região metropolitana de Vancouver, trazendo ações e estratégias para a substituição desses sistemas.

#### **4.5.3. Base Legal**

A Lei Federal nº 14.026/2020, alterou a Lei Federal 11.445/2007, atualizando as diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico no Brasil. Dentre as atualizações, a lei trouxe a redação do § 3º, artigo 44, como segue:

---

<sup>29</sup> Item 1.2 Sistema de esgoto sanitário separador

*Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários, de efluentes gerados nos processos de tratamento de água e das instalações integrantes dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos considerará os requisitos de eficácia e eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, ponderada a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.* [\*\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)\*](#)

(...)

*§ 3º A agência reguladora competente estabelecerá metas progressivas para a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto, sendo obrigatório o tratamento dos esgotos coletados em períodos de estiagem, enquanto durar a transição.* [\*\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)\*](#)

Dessa forma, a lei atribui às ERIs a responsabilidade de estabelecer metas progressivas para a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto. Não obstante, ainda através da Lei 14.026/2020, também foi atribuído à ANA – através da modificação da Lei 9.984/2000 que criou a agência – a responsabilidade de estabelecer uma norma de referência sobre normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes:

*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.* [\*\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)\*](#)

*§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:* [\*\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)\*](#)

(...)

*XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;* [\*\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)\*](#)

Nesse sentido, a Lei Federal atribui novas responsabilidades às agências reguladoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, trazendo este assunto para a discussão em âmbito nacional.

#### **4.5.4. Objetivos das Normatização e Estratégias Adotadas**

A substituição progressiva dos sistemas unitários por sistemas separadores absolutos é fundamental para uma gestão mais eficiente dos resíduos líquidos. Nesse sentido, a normatização dessa transição tem como objetivos: implementação do sistema; a elaboração de metas; monitoramento e revisão das metas; e, fiscalização e penalidades.

##### **4.5.4.1. Implementação do Sistema**

A implementação do sistema separador absoluto é uma política definida pela Lei 14.026/2020. Nesse sentido, os normativos devem visar que todos os sistemas de esgoto em território nacional venham ser do tipo separador absoluto. Tal medida tem como finalidade melhorar a gestão dos recursos líquidos e a eficácia do tratamento do esgoto sanitário, principalmente em eventos de fortes chuvas.

Para tanto, a transição para o modelo separador absoluto se baseia fundamentalmente em duas estratégias complementares: a construção exclusiva de novos sistemas separadores e a substituição progressiva de infraestruturas unitárias existentes por sistemas separadores.

Dentro do contexto que traz a Lei Federal 14.026/2020, uma das primeiras estratégias a serem adotadas é a limitação da construção de novos sistemas unitários, dando prioridade à construção de

infraestruturas separadoras. Sistemas separados de forma geral, apesar de inicialmente mais custosos, oferecem maior flexibilidade na adaptação ao crescimento urbano e otimização de custos a longo prazo, especialmente em sistemas com maior probabilidade de sobrecarga.

Por outro lado, a substituição de sistemas antigos é de suma importância, sendo uma diretriz direta da Lei 14.026/2020<sup>30</sup>. A substituição dessas infraestruturas deve ser realizada observando a viabilidade econômico-financeira do projeto, assim como observando as características locais. Além disso, necessidade contínua de reinvestimento na infraestrutura envelhecida oferece uma oportunidade para a transição gradual para novos sistemas.

#### **4.5.4.2. Elaboração das Metas**

A lei define como objetivo a elaboração de metas para a substituição dos sistemas. Essas metas devem ser definidas, considerando fatores como a urbanização, as taxas de crescimento e as condições operacionais existentes. Além disso, deve-se estabelecer marcos temporais que sejam factíveis e representem o contexto onde esses sistemas estão instalados.

A definição de indicadores é fundamental para monitorar o progresso e avaliar a eficácia da substituição dos sistemas, sendo que esses indicadores devem ser claros e mensuráveis para permitir um acompanhamento robusto. Nesse sentido, a adoção de um percentual da população coberta pelo sistema de esgotamento sanitário e conectada a um sistema separador absoluto pode servir como um bom indicador inicial.

Uma avaliação detalhada da infraestrutura existente e de suas características é crucial para articular a transição para sistemas separadores, pois essa avaliação deve identificar problemas, capacidades e oportunidades. O normativo deve exigir a identificação dos serviços existentes, uma descrição dos principais componentes dentro de cada sistema de serviço e quaisquer problemas associados.

O estabelecimento de um marco temporal é de grande importância para a estruturação do planejamento e da implementação das metas, considerando tanto o curto quanto o longo prazo. Devem ser desenvolvidas metas intermediárias em intervalos pré-definidos, tanto em nível municipal quanto regional. A avaliação das metas deve abranger um período que respeite a sustentabilidade econômico-financeira do prestador, além de considerar o ciclo de vida do sistema.

#### **4.5.4.3. Monitoramento e Revisão das Metas**

O acompanhamento e a revisão das metas são cruciais para assegurar a efetividade do plano de transição. Isso implica em acompanhar e auditar, de forma periódica, as informações elaboradas pelos prestadores de serviço. A avaliação periódica, com a possibilidade de emendas e ajustes ao longo do ciclo de implementação, garante que as ações permaneçam relevantes e aderentes à realidade dos prestadores locais.

Para um normativo que visa estabelecer metas progressivas para a substituição de sistemas unitários por sistemas separadores absolutos, o monitoramento e revisão das metas devem ser realizados através da definição clara das informações a serem enviadas, o estudo da viabilidade econômico-financeira dos projetos de substituição subsidiando a possibilidade de revisão das metas estabelecidas.

O envio de informações pelos prestadores é fundamental para monitorar o progresso e avaliar a eficácia da substituição dos sistemas unitários. O normativo deve exigir que os projetos sejam monitorados continuamente, com relatórios periódicos sobre indicadores-chave definidos. Esses

<sup>30</sup> § 3º do Art. 44.

relatórios devem possibilitar o rastreamento do avanço das metas, subsidiando a necessidade de ajustes.

A observância da viabilidade econômico-financeira dos projetos de transição para sistemas separadores absolutos é crucial. O normativo deve exigir que sejam elaboradas análises detalhadas da viabilidade de cada projeto de substituição das redes combinadas, incluindo projeções de custo, fontes de financiamento, cronogramas de execução e impactos tarifários. Essas análises devem levar em conta a vida útil das infraestruturas existentes, além dos custos de operação e manutenção. A exigência de viabilidade garante que os projetos sejam financeiramente viáveis e que não comprometam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Nesse sentido, nos municípios onde há esgotamento unitário, esses projetos devem ser inseridos nos contratos de concessão, juntamente com as metas para substituição dos sistemas.

Por fim, a possibilidade de revisão das metas é essencial para a aderência das metas propostas às realidades dos prestadores de serviços. Nesse sentido, o normativo poderá estabelecer momentos específicos para essa revisão — por exemplo, vinculados às revisões tarifárias — de modo a garantir maior dinamicidade ao processo. Os prestadores podem requerer formalmente ajustes nas metas, desde que fundamentados em mudanças nas condições operacionais ou financeiras, ou eventos imprevistos que impactem sua execução. Para garantir a legalidade e a transparência do processo de revisão, o normativo deve estabelecer procedimentos para o protocolo dos pedidos de revisão, critérios de admissibilidade e prazos de decisão pela autoridade reguladora. Dessa forma, promove-se um equilíbrio entre a exigência de cumprimento das metas e a flexibilidade necessária à realidade local.

#### **4.5.4.4. Fiscalização e Penalidades**

Por fim, a fiscalização e as penalidades são mecanismos indispensáveis para garantir os atendimentos aos objetivos e metas estabelecidas. A existência de um procedimento regulatório, com requisitos de conformidade e a capacidade de aplicar sanções ou exigir a correção de deficiências, garante que as metas e padrões sejam cumpridos. Isso cria um incentivo para que os sistemas separadores sejam efetivamente implementados.

No contexto de estabelecimento de metas progressivas os procedimentos de fiscalização e penalidades devem ser definidos, considerando no mínimo os procedimentos de fiscalização, as regras de penalização e a possibilidade de contestação.

Os procedimentos de fiscalização são essenciais para acompanhar o progresso de transição e assegurar a conformidade com as metas progressivas estabelecidas. Além do monitoramento do desempenho e através das informações encaminhadas. A infraestrutura deve ser monitorada para informar a operação e o planejamento, com descrições de progresso e resultados. Medidas de controle devem ser documentadas, e compartilhadas com as ERIs para acompanhamento da qualidade e atendimento aos padrões de qualidade definidos pela legislação pertinente.

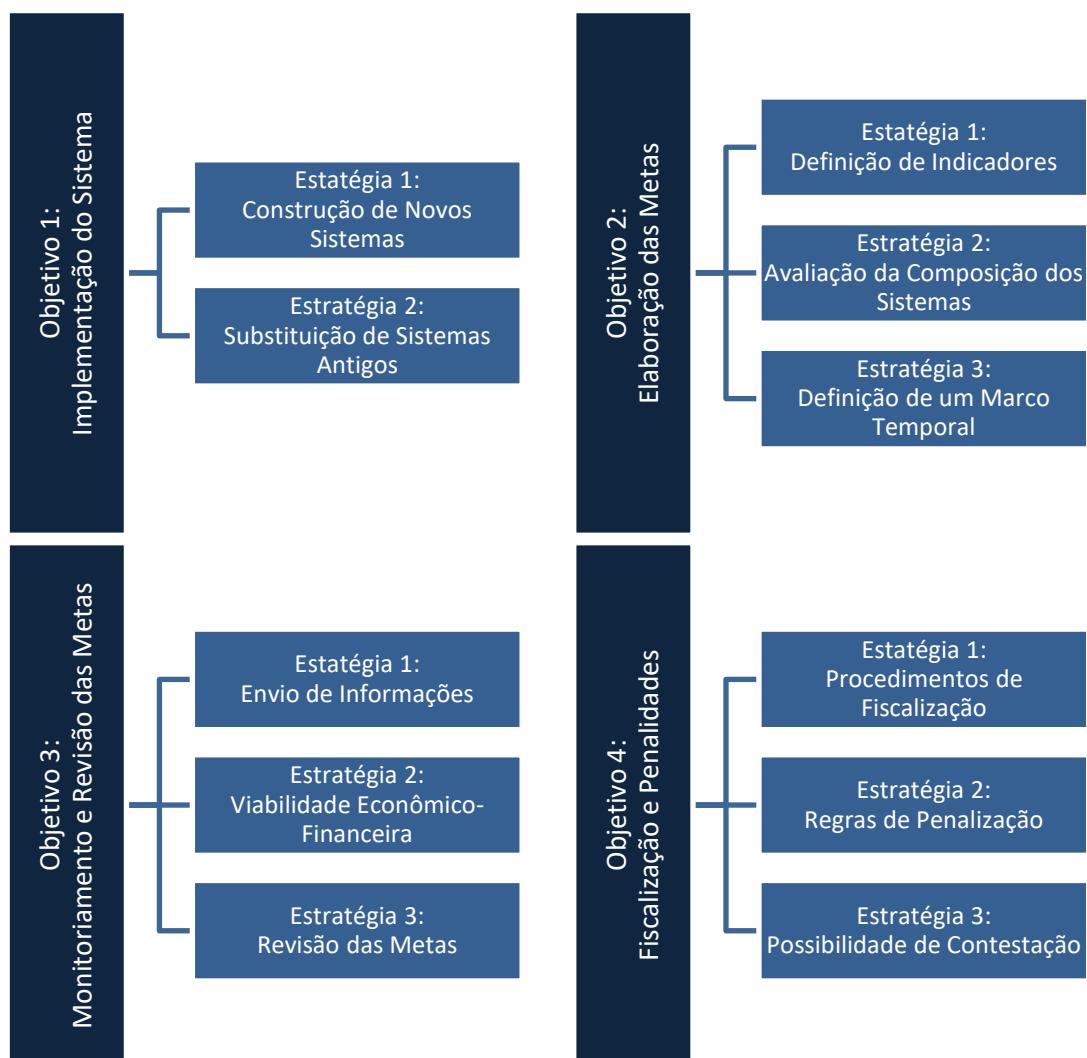
As regras de penalização devem estar inseridas em um arcabouço regulatório claro para garantir o cumprimento das metas. Para tanto, deve-se estabelecer critérios para aplicação de sanções ou elaboração de termos de ajustamento de conduta, assim como devem estar descritos os valores das penalidades, assim as classificações quanto à gravidade. Nesse sentido, também é importante estabelecer regras específicas para casos de reincidência.

Por fim, a possibilidade de contestação das penalidades e decisões regulatórias é fundamental para garantir segurança jurídica e efetividade do normativo. É imprescindível que o regulador preveja mecanismos formais de recurso e de revisão administrativa, nos quais os prestadores possam apresentar argumentos baseados em erro de fato, equívoco legal ou desproporcionalidade da

penalização. O normativo deve especificar os prazos e procedimentos para interposição de recursos, assegurando o prestador possa contestar penalidades antes da sua aplicação definitiva. Além disso, é essencial que o regulador mantenha transparência sobre os critérios de decisão, revise casos quando apresentado recurso e informe publicamente sobre os desfechos desses processos. Esses mecanismos conferem legitimidade ao sistema, reduzem riscos de arbitrariedade e protegem os direitos dos prestadores sem comprometer a aplicação das metas progressivas estabelecidas.

#### 4.5.5. Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 4 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto



Fonte: elaboração própria

#### 4.5.6. Avaliação de Normatização Aplicada

Na ausência de normativos nacionais, para a exemplificação das estratégias elencadas avaliaremos o Plano Integrado de Gestão de Recursos de Resíduos Líquidos – *Integrated Liquid Waste Resource Management Plan* – (LWMP) elaborado pela região metropolitana de Vancouver no ano de 2010 para a substituição dos sistemas unitários por sistemas separadores absolutos.

Em relação as implementações do sistema, o plano elencado visa a construção exclusiva de novos sistemas separadores e a substituição progressiva de infraestruturas unitárias existentes. A Ação 1.2.1 do LWMP de 2010 proíbe a construção de novos sistemas de esgoto combinados, a menos que sejam parte de uma estratégia para reduzir transbordamentos ou gerenciar a qualidade da água da chuva. Além disso, a Ação 1.2.2 compromete-se a trabalhar com as municipalidades para desenvolver e implementar prioridades para a separação de esgoto afluentes de bacias hidrográficas, e uma estratégia para separar conexões de esgoto combinadas de propriedades privadas. Essas ações refletem claramente o compromisso com a transição para sistemas separadores absolutos.

No que tange a elaboração das metas, o LWMP de 2010 também apresenta boa aderência. Ele define um percentual de 1%-1,5% de substituição da rede por ano, visando o atingimento da meta final até o ano de 2075. O plano menciona a avaliação de cada área de esgoto usando um modelo de caso de negócios de recuperação de recursos integrado (Ação 2.1.1), o que implica uma avaliação das condições e oportunidades dos sistemas existentes. No que tange os marcos temporais, conforme já mencionado, o plano prevê a substituição integral de todos sistemas unitários até 2075.

No que se refere ao monitoramento e revisão das metas, a Ação 3.5.4 exige relatórios de progresso bienais a serem distribuídos ao Ministério do Meio Ambiente, resumindo o progresso das ações e as estimativas orçamentárias. A viabilidade econômica é considerada de forma indireta, por exemplo, ao condicionar a atualização da usina de Lions Gate a arranjos financeiros apropriados, e ao delinear cenários para taxas domésticas anuais por área de esgoto. Contudo o LWMP de 2010 não explicita a possibilidade de revisão das metas como um procedimento formal dentro do documento.

Por fim, quanto as fiscalizações e penalidades o LWMP de 2010 não aborda explicitamente tais pontos. Nesse sentido o LWMP se configura como um plano estratégico e operacional de uma entidade de serviço, portanto, não define o arcabouço regulatório da fiscalização. Dessa forma, os procedimentos de fiscalizações e possíveis penalidades ocorrem em outra camada legal.

Em resumo, o LWMP de 2010, apesar de não se tratar de um normativo e sim de um plano estratégico é um documento cujas estrutura e ações propostas demonstram uma forte aderência aos objetivos e estratégias elencados nessa seção.

## 4.6. Regras de Revisão Tarifária

### 4.6.1. Introdução

A revisão tarifária consiste na reavaliação das condições de prestação dos serviços e de mercado, com o propósito de redefinir a tarifa referencial necessária. Seu objetivo é reestabelecer tarifas que sejam capazes de recuperar os custos incorridos na prestação do serviço em regime de eficiência, além de remunerar o capital investido e garantir sustentabilidade econômico-financeira aliada ao princípio de modicidade tarifária.

A definição de regras claras para as revisões tarifárias dos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é de suma importância para: a segurança jurídica e regulatória; manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; modicidade tarifária; e, transparência. Esses regulamentos criam um marco jurídico seguro que baliza as relações entre prestadores de serviço, poder concedente e usuários, assegurando que as revisões obedeçam a critérios técnicos e objetivos. Ao definir metodologias padronizadas de cálculo, prazos previsíveis e mecanismos de participação social, os normativos evitam arbitrariedades e promovem a modicidade tarifária, equilibrando a sustentabilidade econômico-financeira das concessionárias com a proteção aos consumidores.

Essas regras também desempenham papel estratégico no planejamento de longo prazo do setor, pois proporcionam estabilidade e previsibilidade para investimentos em expansão e melhoria da infraestrutura. Ao estabelecer parâmetros para a análise de eficiência operacional e incentivos

tarifários, os normativos incentivam a modernização e a qualidade dos serviços, beneficiando toda a cadeia do saneamento. Além disso, ao prever mecanismos como consultas públicas e divulgação de planilhas de custos, fortalecem a governança regulatória e a confiança da sociedade no sistema tarifário.

Durante a Fase 1 desse projeto, foi realizado um levantamento das normas editadas pelas ERIs através de busca ativa nos sítios eletrônicos das ERIs. Os normativos encontrados foram tipificados e dentre estes foram identificadas 186 normas de 34 agências reguladoras infraacionais que tratam sobre revisão tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

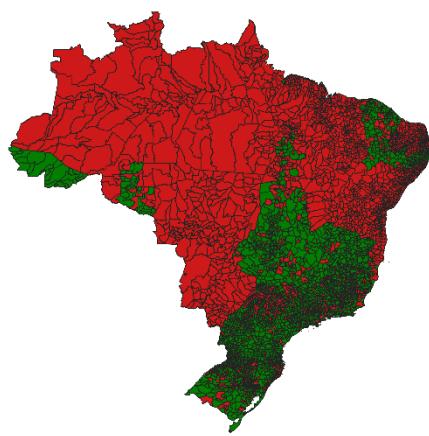
#### 4.6.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs

Dentre os normativos identificados que tratam das regras de revisão tarifária identificou-se como principais cláusulas as que versam sobre a metodologia de cálculo das variáveis que constituem as tarifas reguladas, tais como: avaliação da base de ativos; taxa de remuneração regulatória; taxa de depreciação regulatória; custos operacionais; metodologia de estimativa da produtividade; mercado de referência; outras receitas; incentivos tarifários; e, reposicionamento tarifário.

Alguns dos normativos também estabelecem os procedimentos a serem seguidos pelos prestadores e reguladores no processo de revisão tarifária. Podendo, ainda, contemplar diretrizes sobre as revisões tarifárias extraordinárias, que ocorrem em face de fatos não previstos e fora do controle do prestador que alterem o equilíbrio econômico-financeiro. Nesse contexto, a matriz de riscos é um elemento complementar aos procedimentos de revisões extraordinárias e compensações, alocando os eventos de risco entre o prestador e o poder concedente. A matriz de risco normalmente é definida no âmbito dos contratos de delegação dos serviços ou em regulamento específico da ERI.

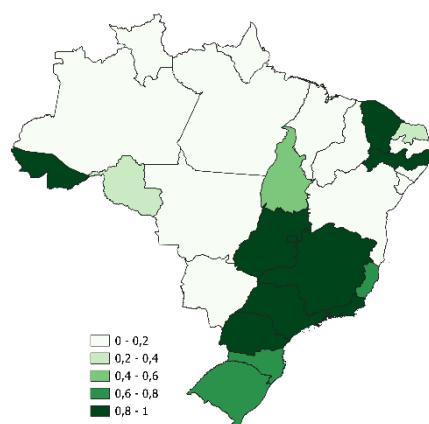
Por fim, é comum que os normativos que disciplinam as revisões tarifárias sejam os mesmos que estabelecem o modelo de regulação tarifária, as regras de reajuste e a estrutura tarifária. Além disso, regulamentos sobre a Base de Remuneração Regulatória e os investimentos também são comumente integrados a esses normativos.

**Mapa 17 – Municípios com normativo de revisão tarifária**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 18 – Presença de normativos de revisão tarifária por UF, em termos de população abrangida**



Fonte: elaboração própria

Os Mapas Mapa 17 e Mapa 18 mostram a presença dos tipos normativos de regras de revisão tarifária. Apesar da grande relevância desse tema, dentro do âmbito legal e regulatório do saneamento brasileiro, percebe-se que em uma área extensa do território brasileiro ainda não há normativos claros sobre esse assunto. As regiões Sul e Sudeste do país são as que apresentam mais municípios abrangidos por normativos desse tipo. Na demais regiões, sobre tudo no Centro-Oeste e no Norte não foi identificada a presença significativa de normativos desse tema.

#### 4.6.3. Base Legal

No que se refere a concessão de serviços públicos no país, a Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, estabeleceu os critérios e procedimentos para revisão tarifária como parte essencial para a construção dos contratos:

*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;*

Ainda, a Lei incube ao poder concedente a responsabilidade de proceder à revisão das tarifas, conforme artigo 29, bem como em seu artigo 9º garante à concessionária a manutenção do preço da proposta vencedora através dos mecanismos de revisão das tarifas. Ademais, o texto da Lei nº 13.673/2018 estabeleceu como obrigação da concessionária divulgar em seu sítio eletrônico a evolução das revisões ou reajustes tarifários realizados nos últimos cinco.

O marco legal do saneamento básico brasileiro, estabelecido pela Lei Federal 11.445/2007, alterada pela 14.026/2020, determina em seu artigo 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, valores esses que deverão ser preservados através das regras de revisão tarifária, conforme já mencionado.

Nesse sentido, a Lei também condiciona a validade dos contratos de concessão ou de programa a existência de normas que estabeleçam a sistemática de reajustes e de revisões das tarifas:

*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;*

Em seus artigos 22 e 23 a Lei Federal define responsabilidades aos entes reguladores, dentre elas a de definir as tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária, cabendo a eles editar as normas relativas aos níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos para fixação dos reajustes e revisões:

*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;*

Especificamente sobre as revisões tarifárias, em seu artigo 38, a Lei Federal as tipifica em dois grupos, sejam elas periódicas – objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado – ou extraordinárias – quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, e que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro. Ainda, são definidos critérios e procedimentos básicos para a condução do processo de revisão tarifária, como a obrigatoriedade do processo de participação social e à possibilidade de inclusão de mecanismos tarifários de indução à eficiência:

*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.*

Em seu artigo 39, a Lei Federal também define que as alterações tarifárias, incluindo o resultado das revisões tarifárias deverão ser publicadas com antecedência mínima de 30 dias com relação à sua aplicação.

Por fim, é importante destacar que a Lei 9.984/2000, que cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a partir de sua modificação com a Lei 14.026/2020, 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. Diante disso, a ANA inseriu em sua agenda regulatória para o 2º semestre de 2025 a edição de uma Norma de Referência acerca das revisões tarifárias.

#### **4.6.4. Objetivos das Normatização e Estratégias Adotadas**

A regulação da revisão tarifária no saneamento básico tem como propósito estabelecer procedimentos e metodologias para a revisão das condições da prestação dos serviços e reconstrução das tarifas. Através desse normativo, busca-se alcançar uma maior previsibilidade e transparência para os processos de revisão tarifária. Além disso, outros objetivos dos normativos de revisão tarifária são a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e da modicidade tarifária, alinhada com a melhoria e expansão contínuas dos serviços.

##### **4.6.4.1. Previsibilidade e Transparência**

A previsibilidade e transparência dos processos de revisão tarifária reduz incertezas para os agentes do setor, incluindo prestador e investidores. A previsibilidade é essencial para atrair o capital necessário à expansão e melhoria dos serviços, contribuindo para a redução dos custos de financiamento e garantindo a sustentabilidade do setor. Por outro lado, a transparência promovida pela participação da sociedade na discussão e definição das tarifas, bem como a adoção de sistemas de informação acessíveis e processos decisórios institucionalizados, reforçam a legitimidade das decisões e fortalecem a confiança no modelo regulatório.

Isto posto, é responsabilidade das entidades reguladoras estabelecer procedimentos claros, sistemáticos e duradouros para as revisões tarifárias, visando garantir a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico. Nesse sentido, o arcabouço legal prevê dois tipos distintos de revisões: as revisões ordinárias, realizadas em ciclos regulares, e as revisões extraordinárias, acionadas em situações excepcionais que acarretam desequilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Desse modo, cabe às agências reguladoras, através de normativos específicos, estabelecer as etapas e procedimentos claros para os processos de revisão, sejam elas ordinárias ou extraordinárias. Ainda, essas etapas devem compreender a admissibilidade do pedido – quando pertinente –, as metodologias que deverão ser utilizadas, a tomada de decisão e a possibilidade interposição de recurso. Ademais, nesses normativos devem conter no mínimo, os documentos necessários para o cálculo das revisões, os responsáveis, e os prazos de cada etapa.

Na hipótese de previsão de revisões ordinárias, os normativos devem ser claros ao estabelecer ciclos regulatórios fixos – normalmente de quatro ou cinco anos – prevendo dentre outros, datas limites para início dos processos de forma a evitar atrasos na divulgação e aplicação dos resultados. No caso de revisões extraordinárias, a etapa de admissibilidade se destaca. Para tanto, faz-se necessário a definição – em um normativo específico – de uma matriz de riscos, que explique as responsabilidades do poder concedente e da concessionária diante de eventos imprevistos. Portanto, deve-se estabelecer procedimentos claros para tipificar quais pedidos de reequilíbrio – uma vez verificada a sua existência e identificado como risco do poder concedente – poderão incorrer ou não em um processo de revisão extraordinária.

Mecanismos de ampla publicidade e participação pública efetiva, como a abertura formal dos processos à sociedade, divulgação de estudos e materiais técnicos, além da realização de consultas e audiências públicas, são de grande importância para processos de revisão tarifária. Em vista disso, é de suma importância que esses mecanismos estejam explicitamente descritos nos normativos de revisão, em que também deverão estabelecer etapas e prazos para esses mecanismos de controle social.

Por fim, é importante que todas as metodologias de cálculo tarifário sejam públicas e de conhecimento amplo, com a explicitação detalhada dos parâmetros e fórmulas aplicáveis a cada componente da tarifa. Essa transparência metodológica permite a compreensão por parte da sociedade civil, reforçando a legitimidade do processo decisório e a confiança no sistema regulatório. De forma análoga, os resultados dos cálculos devem ser públicos e amplamente divulgados com antecedência mínima de 30 dias da aplicação desses resultados, conforme artigo 39 da Lei Federal 11.445/2007.

#### **4.6.4.2. Equilíbrio Econômico-Financeiro**

A determinação da receita requerida em revisões tarifárias obedece a critérios regulatórios que visam equilibrar a sustentabilidade econômico-financeira das concessionárias com a modicidade tarifária para os usuários. Portanto, apesar de serem objetivos distintos no âmbito regulatório, estes temas são indissociáveis e devem ser trabalhados de forma conjunta.

Durante os processos de revisão, são analisados os aspectos operacionais e as condições de mercado, com o objetivo de calcular a receita requerida necessária para garantir o equilíbrio econômico-financeiro durante o próximo ciclo regulatório. As metodologias consideradas no cálculo da receita requerida, sejam elas para cobertura dos custos operacionais eficientes quanto para remuneração adequada do capital investido, devem ser previamente estabelecidas e divulgadas de forma clara.

Na composição da receita requerida, temos: os custos operacionais eficientes, tributos, taxa de remuneração regulatória, a quota de reintegração regulatória e as receitas irrecuperáveis. Tais componentes visam garantir que o retorno dos investimentos realizados seja igual a taxa de remuneração regulatória definida, sendo esse um ponto central para a verificação do equilíbrio econômico-financeiro do prestador.

Sobre a taxa de remuneração sobre o capital investido, esta é calculada com base em parâmetros regulatórios que garantam a atratividade do setor para investidores, assegurando, ao mesmo tempo, que os retornos sejam justos e proporcionais aos riscos assumidos. Concomitante a esse ponto, tem-se definido a quota de reintegração regulatória, percentual calculado com base na vida útil dos ativos que garante a amortização dos investimentos. Conjuntamente, a taxa de remuneração regulatória e a quota de reintegração regulatória permitem a adequada recuperação do custo de capital, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Ainda, a incorporação da inadimplência no cálculo tarifário reconhece as perdas financeiras decorrentes de receitas não recebidas, garantindo que esses custos sejam adequadamente compensados sem comprometer a viabilidade do negócio. Essa medida preserva o equilíbrio financeiro da concessionária, assegurando a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

Por fim, os processos de reequilíbrio econômico-financeiro são mecanismos de ajustes tarifários extraordinários utilizados quando ocorrem eventos imprevistos e relevantes que impactem significativamente seus custos ou receitas, fora do ciclo regular de revisões tarifárias. Esses eventos podem incluir mudanças legislativas, crises econômicas, desastres naturais ou variações bruscas em insumos essenciais, como energia e produtos químicos. O reequilíbrio busca restabelecer a

sustentabilidade financeira da prestação, garantindo que os prestadores mantenham a capacidade de investimento e a qualidade dos serviços.

#### 4.6.4.3. Modicidade Tarifária

Um dos pilares centrais da regulação no saneamento é a definição de tarifas que atendam ao princípio da modicidade tarifária, assegurando preços justos aos usuários sem comprometer a viabilidade econômico-financeira das concessionárias. Para tanto, é fundamental que a receita requerida cubra os custos operacionais de forma eficiente e remunere adequadamente os investimentos realizados, mantendo o equilíbrio contratual e a continuidade dos serviços, ao mesmo tempo que se estabeleça as menores tarifas possíveis para os usuários, observando sua capacidade de pagamento. Conforme já mencionado, os objetivos de equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária apesar de distintos, são complementares. Dessa forma, algumas de suas estratégias apresentadas são comuns à ambos os objetivos.

No momento de cálculo das revisões, analisa-se os aspectos operacionais e as condições de mercado, visando auferir a receita requerida necessária para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do prestador. De forma complementar, essa avaliação busca também evitar que a receita auferida pelo prestador seja maior que a receita requerida, garantindo que as tarifas sejam as menores possíveis e que não comprometam a sustentabilidade econômico-financeira do prestador. Em outras palavras, a análise dos aspectos operacionais e condições de mercado tem como objetivo assegurar que o prestador arrecade exatamente o valor da receita requerida.

Na composição da receita requerida, além dos componentes mencionados na seção anterior, temos a reversão de receitas não tarifárias. De forma prática, valores obtidos com atividades acessórias – projetos associados a fontes alternativas de receita – são parcialmente deduzidos da receita requerida. Esse mecanismo contribui para a modicidade das tarifas, uma vez que parte dessas receitas é revertida em benefício dos usuários, reduzindo os valores efetivamente cobrados.

Visando a modicidade tarifária, temos também os mecanismos de compartilhamento com os usuários dos ganhos de produtividade obtidos pela concessionária, comumente denominado como Fator X. Esse mecanismo reduz os custos operacionais reconhecidos, reduzindo, por consequência, a receita requerida e promovendo a modicidade tarifária.

Por fim, os processos de reequilíbrio econômico-financeiro também visam garantir a modicidade tarifária, uma vez que os eventos imprevistos e relevantes também podem gerar redução nos custos ou elevação na receita dos prestadores. Quando identificado tais situações o reequilíbrio é realizado visando reequilibrar a concessão e, consequentemente colaborando para a modicidade tarifária.

#### 4.6.4.4. Universalização e Melhoria da Qualidade dos Serviços

As normas devem zelar pela a expansão da cobertura e a melhoria da qualidade dos serviços<sup>31</sup>, alinhando-se aos princípios estabelecidos pela Lei Federal nº 11.445/2007. Por meio de mecanismos tarifários adequados, induz-se maior eficiência operacional, redução de perdas e aprimoramento no atendimento aos usuários, garantindo que os prestadores cumpram metas claras dentro de prazos definidos.

Dessa forma, o marco regulatório brasileiro estabelece no § 2º do seu artigo 38, dentre os mecanismos a serem estabelecidos nas revisões tarifárias, o estímulo a expansão e a melhoria contínua dos serviços de saneamento, alinhadas ao objetivo de universalização até 2033. Apesar de a universalização, a

<sup>31</sup> Art. 22 da Lei Federal 11.445/2007.

melhoria da qualidade e o aumento da produtividade serem objetivos distintos, as estratégias adotadas para o alcance de cada um desses objetivos são semelhantes.

Uma das principais estratégias para o alcance desses objetivos é a adoção de incentivos tarifários. Esses incentivos consistem na definição de bônus ou penalidades a partir dos resultados obtidos pelos prestadores de serviços. Esses bônus/penalidades incidem diretamente na receita tarifária auferida pelo prestador, gerando um aumento ou redução nas tarifas praticadas.

Ainda nesse sentido, o Fator X – ou Fator de Produtividade – constitui um mecanismo de incentivo ao aumento de produtividade. Ao estabelecer uma redução tarifária programada, o Fator X estimula a melhoria contínua de processos, a otimização de recursos e a adoção de tecnologias mais eficientes, criando um ambiente de competição simulado que beneficia tanto as empresas – que podem obter maiores margens caso superem as metas de produtividade – quanto os usuários, que se beneficiam de tarifas progressivamente menores. A redução tarifária programada é baseada na estimativa da produtividade futura do setor ou da empresa, em que se utiliza, comumente, de técnicas de *benchmarking*.

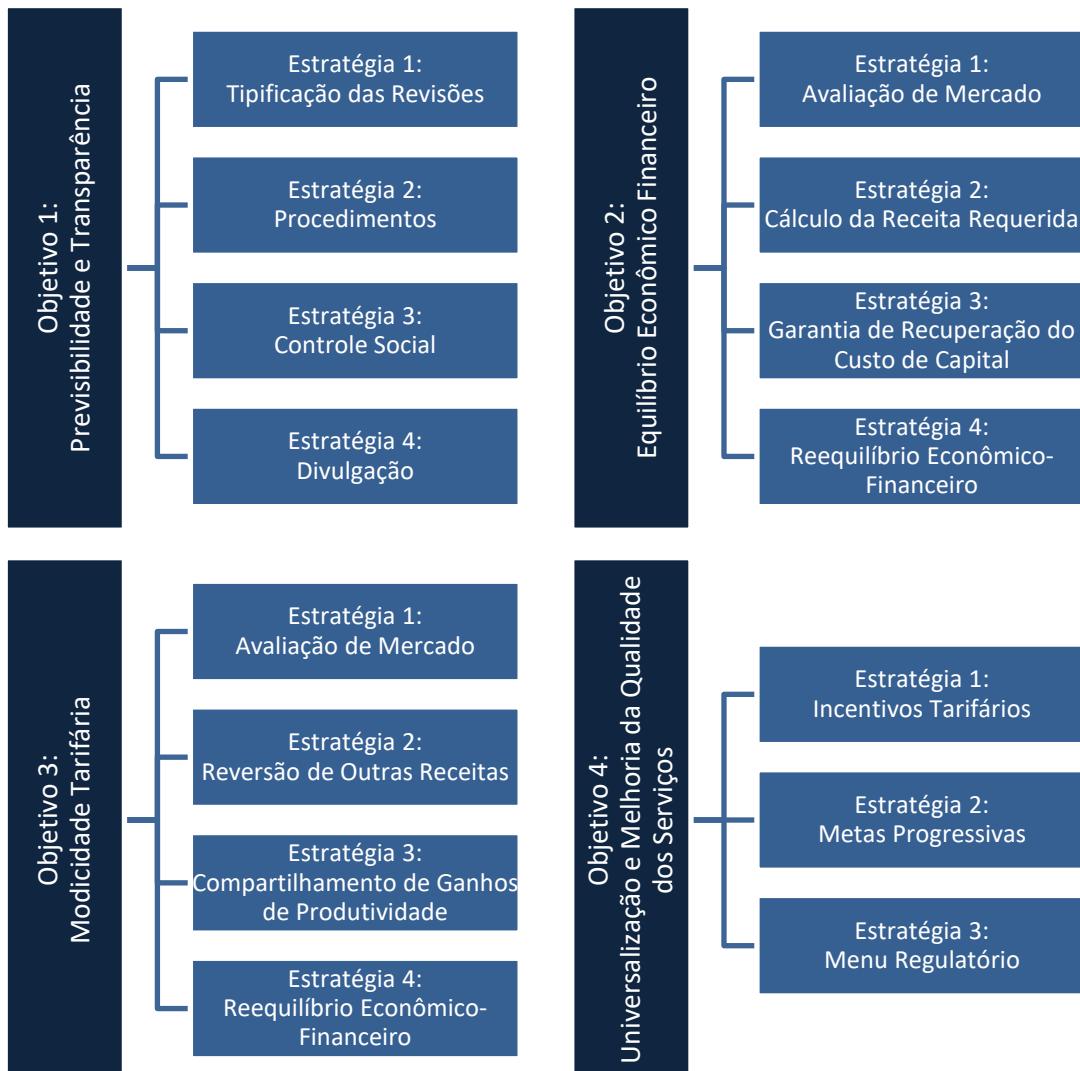
Similarmente ao Fator X, pode ser aplicado o Fator de Qualidade – ou Fator Q – que consiste em um mecanismo de incentivo à melhoria da qualidade dos serviços. Através desse fator são estabelecidas metas de qualidade dos serviços, que uma vez atendidas geram bonificações tarifárias para a concessionária; por outro lado, na hipótese de não atendimento das metas estabelecidas o prestador incorre em penalizações, traduzidas como redução da receita aprovada. Dentro do âmbito dos incentivos à qualidade, também se destacam os incentivos à expansão dos serviços e à redução e controle de perdas que podem ser tratados dentro do Fator Q ou por fora, em mecanismos específicos.

Outra estratégia adotada é a definição de indicadores e metas progressivas de acompanhamento anual. Tais metas são cruciais não só para monitorar o cumprimento dos objetivos propostos, mas também para incentivar o prestador a alcançar essas finalidades, estimulando a expansão e o aprimoramento dos serviços de saneamento. Elas atuam em conjunto com outras estratégias regulatórias, como os incentivos tarifários, ou aplicações de sanções.

Por fim, pode-se adotar também um Menu Regulatório, que confere flexibilidade aos prestadores na escolha de metas de desempenho entre diversas opções predefinidas, associando a cada alternativa um sistema de bônus por superação ou penalidades por descumprimento. Essa abordagem promove maior eficiência na alocação de recursos, reduz assimetrias de informação e estimula o planejamento estratégico das concessionárias.

#### 4.6.5. Mapa dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 5 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre regras de revisão tarifária



Fonte: elaboração própria

#### 4.6.6. Avaliação de Normatização Aplicada

Dentre os normativos avaliados sobre as regras de revisão tarifária, destaca-se o Manual de Revisão Tarifária – MRT da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA). Esse manual é separado em módulos e adota grande parte dos objetivos e estratégias elencadas, despondo como uma referência no tema em questão.

Em relação à Previsibilidade e Transparéncia, os normativos da ADASA estabelecem procedimentos claros e sistemáticos para as revisões tarifárias. O próprio Manual de Revisão Tarifária Periódica (MRT), composto por diversos módulos, detalha as metodologias de cálculo para os vários componentes tarifários, como a Remuneração Adequada dos Ativos, o Custo de Capital, a Base de Ativos Regulatória, os Custos Operacionais Eficientes e o Reposicionamento Tarifário. Essa abordagem metodológica transparente e detalhada, com fórmulas e parâmetros explícitos, alinha-se diretamente com o objetivo de tornar as metodologias de cálculo tarifário públicas e de conhecimento amplo. Além disso, a definição de ciclos regulatórios fixos de quatro anos para a Revisão Tarifária Periódica (RTP) contribui

para a previsibilidade do processo. A definição de uma matriz de riscos no Módulo IX, que distingue riscos da concessionária – não passíveis de revisão extraordinária – e riscos do poder concedente – passíveis de revisão extraordinária – e o estabelecimento de um limiar de 2% nos custos para a identificação de um desequilíbrio demonstra aderência à estratégia de estabelecer procedimentos claros para reequilíbrios econômico-financeiros. Contudo, os documentos analisados não detalham explicitamente os mecanismos de ampla publicidade e participação pública efetiva, como a realização de consultas e audiências públicas para o processo de revisão tarifária de forma geral. Da mesma forma, não há menção explícita a divulgação dos resultados dos cálculos com antecedência mínima de 30 dias antes da sua aplicação.

No que tange ao Equilíbrio Econômico-Financeiro, os normativos da ADASA visam garantir que a Receita Requerida seja suficiente para cobrir os custos e remunerar os investimentos. A Remuneração Adequada dos Ativos (RA) é calculada utilizando a Base de Ativos Regulatória Líquida (BARL) e o Custo Médio Ponderado de Capital (WACC). O Módulo II descreve a metodologia detalhada para o cálculo do WACC, assegurando que a remuneração sobre o capital investido seja definida por parâmetros regulatórios. A Quota de Reintegração Regulatória (QRRT), que garante a amortização dos investimentos, também é um componente da Remuneração Adequada, com sua metodologia de cálculo detalhada no Módulo III. A incorporação da inadimplência no cálculo tarifário é assegurada pela inclusão das Receitas Irrecuperáveis, detalhadas no Módulo VII, que utiliza o método da curva de envelhecimento da fatura. Os mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro para eventos imprevistos e relevantes são explicitamente definidos no Módulo IX, que lista as hipóteses de risco do poder concedente que podem ensejar uma Revisão Tarifária Extraordinária.

No que concerne à Modicidade Tarifária, os normativos da ADASA buscam equilibrar a sustentabilidade econômico-financeira com a garantia de preços justos para os usuários. A metodologia de cálculo da Receita Requerida, em conjunto com a projeção de mercado, e a determinação do Reposicionamento Tarifário, visam que a concessionária arrecade exatamente o valor necessário. Uma estratégia fundamental para a modicidade é a reversão de receitas não tarifárias, explicitamente tratada no Módulo IV. Este módulo define "Outras Receitas" como provenientes de atividades complementares ou adicionais e estabelece que devem ser compartilhadas com os usuários por meio da redução das tarifas. O compartilhamento dos ganhos de produtividade é alcançado através do Fator de Eficiência Operacional X, um mecanismo regulatório que visa reduzir os custos operacionais reconhecidos. O Módulo VI é inteiramente dedicado ao Fator X, que é composto por um Fator de Eficiência Operacional ( $X_O$ ), responsável pelo compartilhamento dos ganhos de produtividade. Além disso, os processos de reequilíbrio econômico-financeiro também contribuem para a modicidade tarifária, pois, em casos de redução de custos ou elevação de receitas para o prestador devido a eventos imprevistos, o reequilíbrio visa a adequação da concessão, beneficiando os usuários.

Finalmente, quanto à Universalização e Melhoria da Qualidade dos Serviços, os normativos da ADASA promovem o estímulo à expansão e à melhoria contínua dos serviços. Os incentivos tarifários são abordados em sua grande maioria no Módulo VI – Fator X – que estabelece incentivos à eficiência operacional – composto pelo Fator  $X_O$  –, qualidade e cobertura dos serviços – pelo Fator  $X_Q$  – e redução de perdas – pelo Fator  $X_H$ . Estes fatores afetam diretamente o Índice de Reajuste Tarifário (IRT) como redutor ou adicional, incentivando a superação de metas de qualidade. Contudo, a construção de um Menu Regulatório para flexibilidade na escolha de metas não é abordada nas metodologias de cálculo específicas apresentadas nos módulos do MRT.

Em suma, os normativos da ADASA fornecem um arcabouço metodológico extenso e detalhado que espelha e operacionaliza a grande maioria dos objetivos e estratégias definidos para as normas de revisão tarifária periódica, buscando um equilíbrio entre a sustentabilidade da concessionária e a

modicidade para o usuário, com incentivos à eficiência e qualidade. As poucas lacunas identificadas nos documentos analisados estão relacionadas aos mecanismos de controle social e a certas abordagens de incentivo, que podem ser objeto de outros atos regulatórios ou interpretações da agência.

## 4.7. Regras para Estrutura Tarifária

### 4.7.1. Introdução

A estrutura tarifária corresponde à forma de cobrança de tarifas sobre o mercado, sendo essencial que as normas que a regulamentam estabeleçam diretrizes claras para sua determinação, considerando aspectos como sustentabilidade econômico-financeira, eficiência, equidade, entre outros. Essas normas também devem disciplinar a metodologia de desenho tarifário, abrangendo categorias e enquadramentos, a distinção entre serviços tarifados, o modelo de cobrança e as faixas de consumo, além de definir os procedimentos para a elaboração da estrutura tarifária.

Os normativos que estabelecem regras para a estrutura tarifária desempenham um papel essencial na organização e no equilíbrio na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assegurando que a cobrança pelos serviços de água e esgoto seja justa, transparente e economicamente sustentável. Ao definir critérios técnicos para a composição das tarifas, esses regulamentos garantem que os custos operacionais, investimentos e remuneração do capital sejam adequadamente rateados entre os usuários, evitando distorções que possam prejudicar tanto a viabilidade financeira das concessionárias quanto a acessibilidade para a população.

Nesse sentido, a regulamentação da estrutura tarifária nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário desempenha um papel estratégico ao conciliar sustentabilidade econômico-financeira, inclusão social e qualidade dos serviços. Ao estabelecer regras claras para a composição das tarifas de água e esgoto, esses normativos garantem a modicidade das cobranças, a justa distribuição de custos entre os usuários e a alocação eficiente de recursos. Esses mecanismos criam um equilíbrio fundamental entre a viabilidade operacional das concessionárias e o acesso equitativo da população aos serviços essenciais, promovendo simultaneamente a universalização do saneamento, a justiça social e o desenvolvimento econômico do setor. Dessa forma, a estrutura tarifária bem definida é indispensável para um sistema de saneamento sustentável e inclusivo.

Durante a Fase 1 desse projeto, foi realizado um levantamento das normas editadas pelas ERIs através de busca ativa nos sítios eletrônicos das ERIs. Os normativos encontrados foram tipificados e dentre estes foram identificadas 90 normas de 30 agências reguladoras infracionais que tratam sobre estrutura tarifária aplicável aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

### 4.7.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs

Dentre os normativos de estrutura tarifária, as principais cláusulas identificadas foram as que determinam as categorias ou classificações dos usuários, modelos de cobrança – consumo mínimo ou tarifa em duas partes –, definição de subsídios tarifários, sobretudo para as categorias sociais ou vulneráveis, e as cláusulas que aprovam a tabela tarifária.

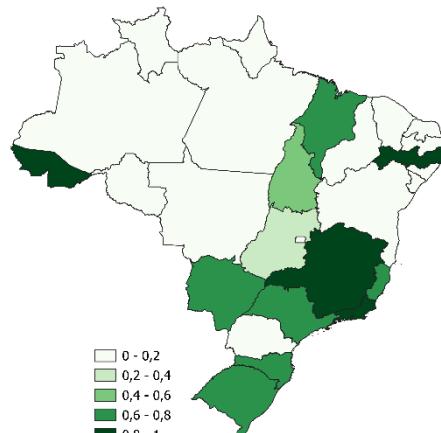
Adicionalmente, os normativos que tratam da estrutura tarifária podem incluir disposições sobre subsídios tarifários, estabelecendo critérios para sua destinação a grupos de usuários específicos. É comum que esses mesmos normativos sejam os mesmos que disciplinem sobre regras de revisão tarifária; similarmente aos normativos de condições gerais que frequentemente abordam o enquadramento de usuários em categorias de consumo, tangenciando questões relacionadas à estrutura tarifária.

Mapa 19 – Municípios com normativo de estrutura tarifária



Fonte: elaboração própria

Mapa 20 – Presença de normativos de estrutura tarifária por UF, em termos de população abrangida



Fonte: elaboração própria

Os Mapas Mapa 19 e Mapa 20 evidenciam a presença dos tipos normativos de regras de estrutura tarifária. Apesar da grande relevância desse tema, dentro da lógica regulatória e cotidiano da população, nota-se que em uma área extensa do território brasileiro ainda não há normativos específicos sobre esse assunto. A região Sudeste do país é a que apresenta mais municípios abrangidos por normativos desse tipo. Na demais regiões, sobre tudo no Centro-Oeste e no Norte – com exceção do estado do Acre – não foi identificada a presença significativa de normativos desse tema.

#### 4.7.3. Base Legal

A Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei Federal 14.026/2020, estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico no Brasil:

*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:*

*(...)*

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

*(...)*

*IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;  
(...)*

*§ 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.*

Conforme transcrito acima, no § 1º do seu artigo 29, a lei determina diretrizes para a elaboração das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que incluem ampliação da cobertura do atendimento, sobretudo em localidades de baixa renda, inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos. Não obstante, no § 2º desse mesmo artigo a lei define que 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. Tais diretrizes são basilares para a definição da estrutura de cobrança adotada pelos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil.

Em seu próximo artigo a lei também determina que a estrutura de remuneração dos prestadores deverá considerar os seguintes fatores:

*Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços públicos de saneamento básico considerará os seguintes fatores: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;*

*II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;*

*III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;*

*IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;*

*V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e*

*VI - capacidade de pagamento dos consumidores.*

Mediante isso, definiu-se as diretrizes básicas para a elaboração da estrutura tarifária aplicável aos prestadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, abrangendo a classificação dos usuários, distribuição por faixas crescentes, utilização mínima dos serviços visando garantia de objetivos sociais, observância da capacidade de pagamento, dentre outros.

Nesse sentido, a promulgação da Lei Federal 14.898/2024, articula diretamente com as estruturas tarifárias dos serviços de água e esgoto. Ao instituir a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional, a lei transforma o que antes era uma estratégia discricionária de algumas agências reguladoras em uma política pública para todos os prestadores do país. Isso obriga que todas as estruturas tarifárias sejam revisadas para incorporar uma nova categoria de usuários, definida por critérios de renda via CadÚnico, com descontos padronizados. A lei ainda consolida o mecanismo de subsídios cruzados como a principal fonte de financiamento para este benefício, determinando que os custos da Tarifa Social sejam rateados entre as demais categorias de consumidores.

Por fim, a Lei 9.984/2000, que cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a partir de sua modificação com a Lei 14.026/2020, 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. Mediante isso, a ANA encerrou no dia 07 de julho de 2025 a

Consulta Pública nº 003/2025 para elaboração da Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária e Tarifa Social.

#### **4.7.4. Objetivos das Normatização e Estratégias Adotadas**

A normatização da estrutura tarifária visa definir de forma clara e previsível a estrutura de remuneração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Através dessa estrutura, objetifica-se atender conjuntamente: a garantia de estabilidade e eficiência; manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; atendimento à modicidade tarifária e equidade; e, incentivo ao consumo racional.

##### **4.7.4.1. Estabilidade e Eficiência**

A estabilidade e a eficiência na construção da estrutura tarifária visa conciliar a sustentabilidade do negócio assim como garantir eficiência no uso dos recursos hídricos. Ainda, a estabilidade garante previsibilidade na receita auferida e nas faturas incorridas pelos usuários. Simultaneamente, a eficiência é promovida ao enviar sinais de preço aos usuários que, observados os demais princípios, garantam que estes percebam os custos reais do serviço ofertado. Ainda nesse sentido, toda alteração na estrutura deve buscar a melhora em sua eficiência.

Para tanto, a categorização dos usuários em grupos distintos, como residencial, comercial, industrial e público, é um fundamental para estabilidade e eficiência do sistema tarifário. Do ponto de vista da eficiência, essa estratégia permite uma alocação de custos mais precisa, possibilitando que as tarifas reflitam as distintas demandas e custos de atendimento de cada categoria. Para a estabilidade, a categorização cria um portfólio de receitas diversificadas; enquanto o consumo residencial pode ser mais volátil, os setores comercial e industrial tendem a apresentar uma demanda mais previsível e uma maior capacidade de pagamento, possibilitando um fluxo de receita mais estável ao prestador.

A adoção de modelos de cobrança claros, com destaque para as tarifas em duas partes – parcelas fixa e variável – é uma estratégia crucial para garantir a estabilidade da receita. A componente fixa, cobrada de todos os usuários conectados à rede independentemente do volume consumido, é desenhada para cobrir os custos de disponibilidade do serviço – custos estes que são fixos e previsíveis para o prestador. Ao assegurar uma parcela da arrecadação por meio desta tarifa, o modelo cria um fluxo de receita estável e eficiente, que não é afetado por variações sazonais de consumo ou por esforços de economia de água.

O estabelecimento de faixas de consumo com limites e progressividade bem definidos confere previsibilidade e eficiência à estrutura tarifária. No que tange a eficiência, a progressividade das faixas de consumo mais altas visam desincentivar ao consumo supérfluo; ao tornar os volumes mais elevados progressivamente mais caros, a regulação envia um claro sinal econômico contra o desperdício. Para a estabilidade, essa estrutura garante preços acessíveis para o consumo essencial de uma vasta base de usuários possuindo, por outro lado, margens mais altas nos blocos de consumo mais elevados; que, embora utilizados por menos consumidores, contribuem de forma significativa para sustentabilidade do sistema.

##### **4.7.4.2. Equilíbrio Econômico-Financeiro**

O equilíbrio econômico-financeiro é um princípio central da regulação das tarifas, visto que os valores definidos devem garantir a entrega da receita requerida pela concessão. Dessa forma, os preços na estrutura devem cobrir os custos operacionais eficientes além de remunerar adequadamente os investimentos prudentes realizados pelo prestador. Nesse sentido, as tarifas devem ser capazes de entregar a receita requerida, visando o atendimento conjunto aos princípios de equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária.

Uma estratégia adotada é a de classificação dos usuários quanto a finalidade do uso do recurso hídrico. Essa categorização permite a aplicação de estruturas tarifárias distintas, priorizando o consumo destinado à subsistência humana. Em contrapartida, para viabilizar financeiramente essa política os valores médios para outras finalidades – como o consumo comercial e industrial – são mais elevados, de forma que a garantir a neutralidade dessa distinção para o prestador.

Para a definição da estrutura de cobrança, deve-se avaliar a estrutura e condições do mercado, visando auferir a receita requerida necessária para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do prestador. Tal análise visa ajustar as tarifas cobradas a realidade do mercado operado pelo prestador, dessa forma se obtém como resultado a garantia que o prestador será remunerado no nível necessário para a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro.

Por fim, pode-se entender a estrutura de custos dos prestadores em duas parcelas, os custos fixos – associados à oferta do serviço e manutenção da infraestrutura – e os custos variáveis – associados ao consumo dos usuários. Dessa forma, pode-se adotar as franquias de consumo, que está associada a quantidade volumétrica de água concedida ao usuário e incluída na tarifa por consumo mínimo, pelo qual o usuário paga independentemente do volume medido até o limite da franquia, sendo faturado adicionalmente apenas o volume que ultrapassar a franquia estabelecida. Outra possibilidade – preferível – são as tarifas em duas partes, onde a parcela fixa é um valor fixo cobrado independente do consumo e a parcela variável está associada ao consumo volumétrico do usuário.

#### **4.7.4.3. Modicidade Tarifária e Equidade**

Concomitante, ao objetivo anterior, deve-se verificar o princípio de modicidade e equidade das tarifas definidas, visto que estas devem ser as menores possíveis e devem observar a capacidade de pagamento dos usuários de forma a não os onerar excessivamente. Ainda nesse sentido, a estrutura de cobrança também deve atender aos objetivos sociais em lei e normativos específicos, como é o caso da Tarifa Social, visto que a classificação dos usuários permite a elaboração de políticas públicas direcionadas.

Conforme já mencionado, para a definição da estrutura de cobrança, avalia-se as condições do mercado com o objetivo de garantir a arrecadação da receita requerida. De forma complementar, essa avaliação busca também evitar que a receita auferida pelo prestador seja maior que a receita requerida, garantindo que as tarifas sejam as menores possíveis e que não comprometam a sustentabilidade econômico-financeira do prestador. Em outras palavras, a análise dos aspectos operacionais e condições de mercado tem como objetivo assegurar que o prestador arrecade exatamente o valor da receita requerida.

Por sua vez, os subsídios cruzados consistem na criação de um sistema interno à própria estrutura de cobrança, onde categorias com maior capacidade contributiva – como a comercial e a industrial – e as faixas de consumo elevado da categoria residencial pagam tarifas superiores ao custo marginal do serviço. A receita excedente gerada por esses grupos é então utilizada para financiar as tarifas reduzidas, que ficam abaixo do custo, destinadas tanto à usuários vulneráveis socioeconomicamente quanto ao consumo considerado essencial.

Nesse sentido, a implementação de tarifas diferenciadas para populações de baixa renda é uma estratégia essencial. Fundamentalmente, busca-se ampliar o acesso a serviços essenciais e observar capacidade de pagamento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Adicionalmente, pode-se adotar um limite de consumo subsidiado para que o este seja focado nas necessidades básicas e essenciais, evitando o uso supérfluo.

Por fim, a avaliação da capacidade de pagamento funciona como uma ferramenta de diagnóstico e monitoramento essencial para a manutenção da modicidade tarifária. Através dessa avaliação, busca-se traduzir o conceito de “tarifa acessível” em um indicador quantitativo, que mede o percentual da renda dos usuários comprometido com o pagamento das faturas de água e esgoto. Essa análise fundamenta decisões regulatórias, sinalizando a necessidade de ajustes para que seja mantida a observância a capacidade de pagamento.

#### **4.7.4.4. Incentivo ao Consumo Racional**

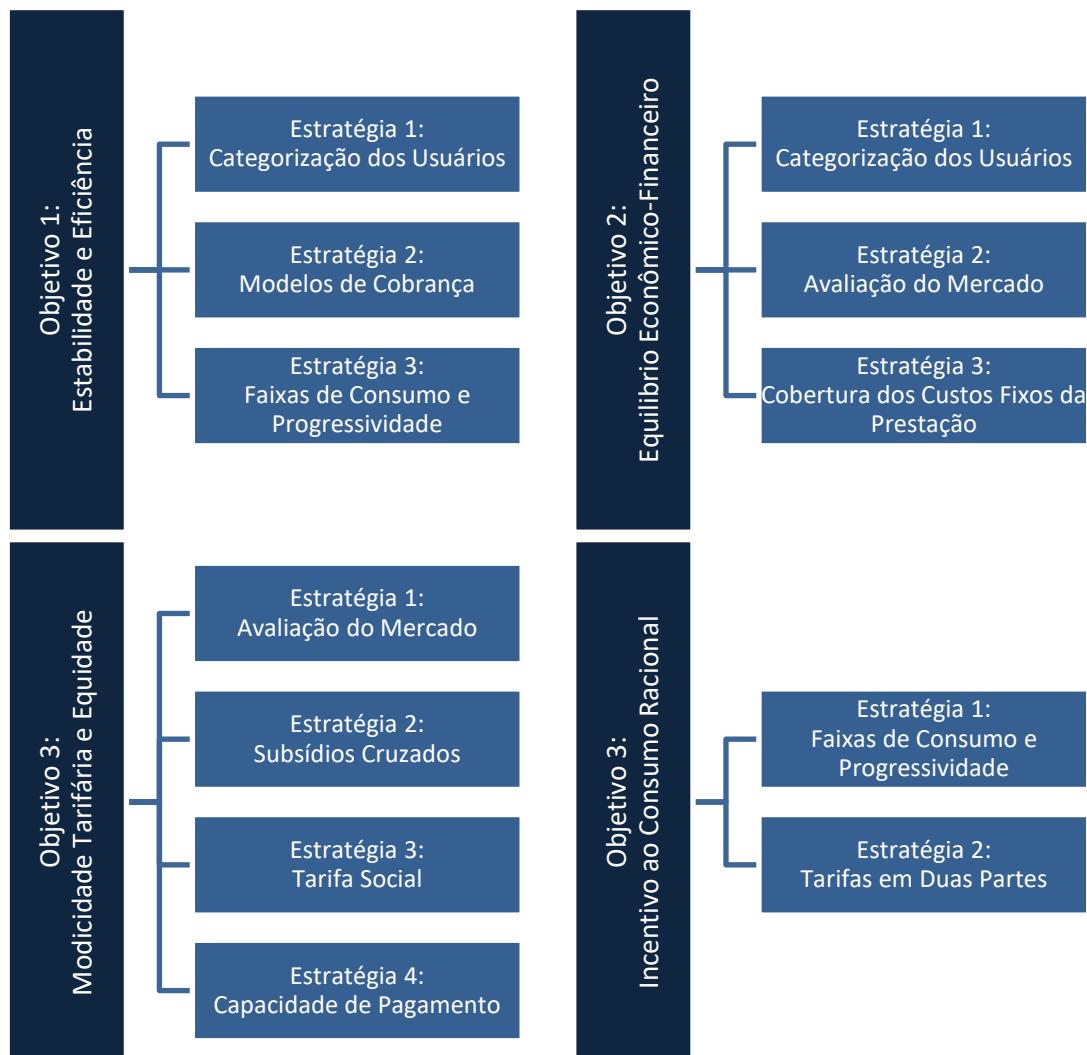
Por fim, as regras de definição da estrutura tarifária também possuem como objetivo incentivar o consumo racional. Através da elaboração adequada da estrutura de cobrança é possível sinalizar os consumidores sobre o consumo adequado e, em contrapartida, penalizar economicamente os consumos mais elevados, que frequentemente estão associados a usos supérfluos e ao desperdício.

Uma estratégia fundamental é a progressividade das tarifas. Este método estabelece que o valor unitário da tarifa – por metro cúbico – aumenta conforme o volume de consumo cresce, a partir de faixas de consumo bem definidas. O objetivo principal é inibir o consumo supérfluo e o desperdício de recursos. Para a categoria residencial, as tarifas progressivamente crescentes penalizam o uso supérfluo tornando o consumo essencial mais acessível e subsidiado. Já para as categorias não residenciais a progressividade deve ser menos acentuada, pois grandes volumes de consumo nessas categorias geralmente estão relacionados à escala do negócio e não necessariamente a desperdício, visando evitar que sejam onerados injustamente e desincentivados a permanecer no sistema público de abastecimento.

Adicionalmente, a adoção de uma tarifa em duas partes, composta por uma parcela fixa e uma parcela variável, é uma estratégia que incentiva o uso racional. Diferentemente da franquia de consumo, onde o usuário paga por um volume fixo mesmo que consuma menos, a tarifa em duas partes garante que qualquer redução no volume consumido resulte em uma diminuição direta na fatura. A parcela fixa cobre os custos de disponibilização da infraestrutura do serviço, independentemente do consumo, enquanto a parcela variável incide sobre o consumo efetivamente medido.

#### 4.7.4.5. Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 6 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre estrutura tarifária



Fonte: elaboração própria

#### 4.7.5. Avaliação de Normatização Aplicada

Dentre os normativos avaliados sobre as regras de estrutura tarifária, destaca-se a Nota Técnica CRE 05/2021 da Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). Essa nota técnica adota grande parte dos objetivos e estratégias elencadas, despondo como uma referência no tema em questão.

Em relação à estabilidade e eficiência, o normativo da agência aborda todas as estratégias elencadas. A nota técnica em questão categoriza os usuários em cinco grupos: residencial social, residencial, comercial, industrial e público. Tal categorização permite a aplicação de subsídios cruzados de forma controlada, diversificando as fontes de receita. Outra estratégia adotada é a cobrança pelo modelo de tarifas em duas partes, com a parcela fixa projetada para garantir 30% da receita, conferindo estabilidade financeira ao prestador. Finalmente, o desenho adotado para as faixas de consumo, com uma progressividade acentuada para a categoria residencial, promove a eficiência no uso da água ao desestimular o desperdício, ao passo que a estrutura como um todo é calibrada para manter o equilíbrio da receita total do sistema.

No que tange a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o documento aborda consistentemente as estratégias essenciais. A agência destaca de forma clara a categorização dos usuários, conforme apontado acima. Para a avaliação da estrutura de cobranças a agência realiza um estudo do mercado através da metodologia de ano teste. Conforme já mencionado a parcela fixa definida pela ARSAE-MG equivale a 30% da receita do prestador, sendo esse percentual definido para a cobertura dos custos fixos do prestador. Ainda, definiu-se um mecanismo complementar de compensação pelo aumento dos custos de tratamento de esgoto para evitar desequilíbrios futuros para a Copasa, isso se deve pela tarifa unificada para os serviços de coleta e tratamento de esgoto.

Já no que se refere a modicidade tarifária e equidade, o documento novamente abrange as estratégias elencadas. Existe a avaliação das condições e distribuição do mercado, com base nas categorias definidas. O documento propõe diretrizes que priorizam a modicidade tarifária para as categorias residenciais, consequentemente elevando as tarifas médias das categorias não-residenciais, estabelecendo subsídios cruzados entre as categorias. Ainda nesse sentido, existe um direcionamento maior de subsídio para as primeiras faixas de consumo, consumo este considerado como essencial à subsistência humana. Existem também estratégias de tarifas diferenciadas para população de baixa renda, definida como categoria Residencial Social, sendo destinada a famílias cadastradas no CadÚnico que atendam aos requisitos regulatórios. A agência concede um percentual de redução de tarifas – 50% para tarifas variáveis e 55% para a tarifa fixa – em relação a categoria Residencial Comum, limitado à 20m<sup>3</sup> consumidos. Por fim, a capacidade de pagamento dos usuários é um fator explicitamente considerado na definição da estrutura tarifária, em conformidade com as diretrizes nacionais do saneamento. A ARSAE-MG desenvolveu um indicador para avaliar essa capacidade, propondo que o comprometimento da renda familiar com os serviços não seja superior a 3% (satisfatório) a 5% (moderado), utilizando uma avaliação intervalar do indicador para lidar com imprecisões e heterogeneidade de renda.

Por fim, no que se refere ao incentivo ao consumo racional, a estrutura tarifária incorpora diversas estratégias. A progressividade das tarifas é uma diretriz central, com o valor unitário da tarifa aumentando conforme o volume de consumo cresce, visando inibir o consumo supérfluo e o desperdício de recursos. A nota técnica analisada também estabelece que a progressividade deve ser mais elevada para as categorias residenciais e menor para as não-residenciais. A classificação dos usuários em diferentes categorias permite a aplicação de tarifas diferenciadas que consideram as características de demanda e consumo de cada grupo. Por exemplo, as faixas de consumo são desenhadas para refletir a distribuição do mercado e os padrões de consumo de cada categoria. A estratégia de tarifas em duas partes substituiu a política de consumo mínimo, que desestimulava a economia de água abaixo de um limite. Este modelo garante que qualquer redução no volume consumido resulte diretamente em uma diminuição na fatura, incentivando o uso consciente por todos os usuários. A definição das faixas de consumo é considerada crucial para o incentivo ao uso racional, permitindo que as tarifas cobrem valores mais móveis para consumos essenciais e maiores para casos de uso supérfluo.

Em suma, o normativo da ARSAE-MG fornece um arcabouço metodológico extenso e detalhado que espelha e operacionaliza a grande maioria dos objetivos e estratégias definidos para as normas de estrutura tarifária, buscando atender os critérios e diretrizes definidas pelo marco regulatório. O tema desse normativo está sendo discutido pela ARSAE-MG na 3<sup>a</sup> RTP da COPASA em curso nesse momento.

## 4.8. Regras de Contabilidade regulatória

### 4.8.1. Introdução

A normatização da contabilidade regulatória para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário constitui um instrumento para a atuação da entidade reguladora. Sua

implementação representa a organização de um conjunto de ferramentas de informação que viabilizam o cumprimento dos objetivos da regulação, como a qualidade e a expansão dos serviços, a definição de tarifas adequadas e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação.

Uma vez que as informações detalhadas sobre custos, receitas e investimentos nem sempre estão plenamente contempladas nos registros contábeis convencionais dos prestadores, ou seja, na contabilidade societária, torna-se necessária a definição de normas regulatórias que permitam a padronização e o fornecimento dessas informações.

A contabilidade regulatória pode ser definida como um conjunto de técnicas e procedimentos, emitidos por uma entidade reguladora, para orientar e disciplinar o registro das informações contábeis e econômico-financeiras sob a ótica da regulação, representando uma linguagem que organiza a comunicação entre reguladores e regulados.

Desse modo, a normativa sobre o tema deve ter como objetivo principal a redução da assimetria de informações entre a entidade regulada e o ente regulador, agregando qualidade à informação contábil e permitindo uma análise segura dos dados para subsidiar o cálculo tarifário, o cálculo de indicadores de gestão e a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviço.

Durante a Fase 1 desse projeto, foi realizado um levantamento das normas editadas pelas ERIs através de busca ativa nos sítios eletrônicos das ERIs. Os normativos encontrados foram tipificados e dentre estes foram identificadas 20 normas de 15 agências reguladoras infracionais que tratam sobre contabilidade regulatória dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

#### **4.8.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs**

Dentre os normativos identificados que tratam sobre a contabilidade regulatória, identificou-se como principais elementos os que versam sobre os sistemas de informações contábeis regulatórios, estrutura para elaboração e divulgação de relatórios contábil-financeiros e diretrizes, estrutura, premissas e metodologias para a elaboração do Plano de Contas Regulatório e dos Manuais de Contabilidade Regulatória e Controle Patrimonial.

Os normativos avaliados também estabelecem em alguns casos os mecanismos de movimentação das contas relativas a investimentos, custos, despesas e receitas, como também as diretrizes para a definição de indicadores econômico-financeiros para serem utilizados como ferramenta de fiscalização e monitoramento de metas, avanços, resultados e capacidade da empresa (ex. solvência).

Ademais, os normativos de algumas das ERIs estabelecem a necessidade de apresentação de informações adicionais consolidadas em demonstrações ou relatórios auxiliares que auxiliam na análise da gestão do prestador nas vertentes econômico, financeira e patrimonial, tais como a composição e movimentação da base de remuneração da concessão, planos de investimentos detalhado, composição do endividamento e suas projeções.

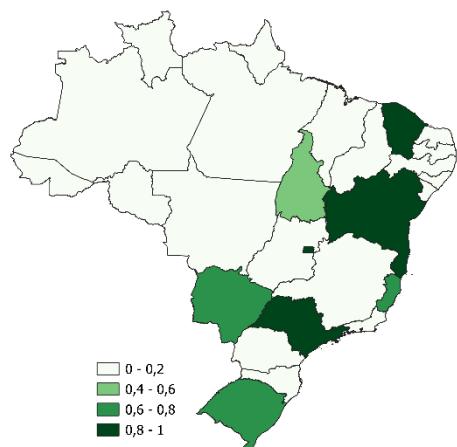
Por fim, foi também identificada como obrigação dentro do arcabouço da contabilidade regulatória, a apresentação dos fluxos de caixa da empresa projetado e realizado, como instrumento de avaliação da capacidade de geração de caixa e o risco de liquidez do prestador.

Mapa 21 – Municípios com normativo de contabilidade regulatória



Fonte: elaboração própria

Mapa 22 – Presença de normativos de contabilidade regulatória por UF, em termos de população abrangida



Fonte: elaboração própria

Os Mapas Mapa 21Mapa 17 e Mapa 18 Mapa 22 evidenciam a presença dos tipos normativos de contabilidade. Apesar da grande relevância desse tema, dentro de uma lógica de transparência e segurança jurídica, nota-se que em uma área extensa do território brasileiro ainda não há normativos específicos sobre esse assunto. A região Norte do país é que apresenta maior déficit, sem nenhum normativo do tema identificado. Na demais regiões nota-se a presença de alguns estados que possuem boa cobertura desse tipo de normativo – como São Paulo, Bahia, Ceará e o Distrito Federal – contudo a abrangência desse tipo de normativo ainda é muito incipiente no contexto brasileiro.

#### 4.8.3. Base Legal

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, contém referências diretas e indiretas à Contabilidade Regulatória. De forma explícita, o artigo 18 determina que os prestadores que atuem em mais de um município ou que prestem serviços de saneamento básico diferentes em um mesmo município deverão manter um sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios atendidos. O parágrafo único deste artigo reforça essa diretriz, ao estipular que a entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, com o objetivo de garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na lei.

Adicionalmente, o artigo 23, que elenca os aspectos que devem ser abrangidos pelas normas da entidade reguladora, inclui em seu inciso VIII o "plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação".

De maneira indireta, outros dispositivos da mesma lei pressupõem a existência de um sistema contábil regulatório para sua plena aplicação. O artigo 22, ao definir os objetivos da regulação, menciona a necessidade de se definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, o que demanda o monitoramento dos custos, conforme previsto no inciso VI do artigo 23. A avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, também mencionada no artigo 23, bem como o cálculo de indenizações por investimentos em bens reversíveis, tratado no artigo 42, são atividades que dependem de informações contábeis padronizadas e fidedignas, que permitam uma análise consistente por parte do regulador.

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento, reforça a necessidade a um patamar de normatização de referência nacional para a Contabilidade Regulatória. Ao alterar a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a nova legislação atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento. Dentro do escopo dessas normas, conforme estabelecido no novo artigo 4º-A, parágrafo 1º, inciso V, incluem-se expressamente os "critérios para a contabilidade regulatória". Essa menção direta posiciona a contabilidade regulatória como um dos pilares para a uniformidade regulatória do setor em âmbito nacional.

As demais competências atribuídas à ANA para a edição de normas de referência também reforçam indiretamente essa necessidade. A definição de uma metodologia para o cálculo de indenizações por investimentos não amortizados ou depreciados e a estipulação de diretrizes para a regulação tarifária, que visem ao equilíbrio econômico-financeiro, são atribuições que dependem intrinsecamente da existência de um sistema contábil regulatório robusto e padronizado, que forneça as informações necessárias para tais cálculos e análises de forma consistente em todo o território nacional.

#### **4.8.4. Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas**

A normatização da contabilidade regulatória tem como propósito a redução da assimetria de informações entre a entidade regulada e o ente regulador, agregando qualidade à informação contábil e permitindo uma análise segura dos dados para subsidiar a gestão regulatória.

Através desse normativo, busca-se a promoção da transparência do processo regulatório, a instituição de um instrumento de orientação e padronização dos procedimentos contábeis, a segregação das informações para subsidiar a gestão regulatória e a produção de indicadores contábeis e econômico-financeiros que possibilitem avaliar a evolução do desempenho do prestador de serviços.

##### **4.8.4.1. Transparência e Padronização**

A promoção da transparência do processo regulatório procura estabelecer um arcabouço contábil padronizado que torna as informações contábeis e financeiras dos prestadores de serviços mais claras e acessíveis. Essa clareza permite que reguladores, usuários e a sociedade em geral compreendam a base econômico-financeira das operações e das decisões tarifárias, fortalecendo a legitimidade e a previsibilidade do ambiente regulatório.

Para promover a transparência do processo regulatório, algumas estratégias normativas podem ser delineadas. A exigência de divulgação pública das demonstrações contábeis regulatórias e dos relatórios complementares permite o controle social e a análise por parte de todos os interessados. Essa medida viabiliza o controle social, permitindo que todas as partes interessadas possam analisar os dados que fundamentam, por exemplo, as tarifas dos serviços. Ao tornar públicas essas informações, o regulador fortalece a transparência do prestador de serviços e do próprio processo regulatório.

Adicionalmente, a instituição de modelos padronizados para a apresentação das demonstrações financeiras e relatórios auxiliares é fundamental para a comparabilidade e clareza das informações. O normativo deve prever uma estrutura pré-definida para documentos como o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício e o Fluxo de Caixa regulatórios. A adoção de um formato uniforme facilita a análise comparativa entre diferentes prestadores de serviço e a avaliação da evolução de um mesmo prestador ao longo do tempo. Esta padronização reduz a discricionariedade na forma de apresentação dos dados e assegura que informações equivalentes sejam apresentadas de maneira consistente, simplificando o trabalho de análise do regulador e de outros agentes interessados.

Outra medida é a determinação de que as notas explicativas detalhem as premissas, os critérios e as metodologias contábeis adotadas pelo prestador. A normativa deve requerer que o prestador descreva em detalhe as políticas contábeis utilizadas, assim como os critérios de mensuração e valoração. Um ponto central desta estratégia é a exigência de uma nota de conciliação entre a contabilidade societária e a regulatória. Essa conciliação deve demonstrar, de forma clara, todos os ajustes e reclassificações efetuados para se chegar aos valores regulatórios, justificando cada movimento. Isso permite que se compreenda como os resultados apurados para fins societários se convertem na base de cálculo para a regulação.

Finalmente, a própria normativa deve apresentar definições claras e objetivas dos conceitos regulatórios fundamentais, como o que constitui uma atividade regulada e não regulada, para que a aplicação dos critérios seja consistente e compreensível. A ausência de ambiguidades interpretativas é um elemento que confere segurança jurídica e previsibilidade ao ambiente regulatório. Ao estabelecer um vocabulário comum e preciso, a normativa minimiza a ocorrência de disputas sobre a classificação de contas e a aplicação de critérios, garantindo que todos os prestadores de serviço sigam a mesma base conceitual em seus registros.

#### 4.8.4.2. Padronização dos Procedimentos

Um segundo objetivo consiste em instituir um instrumento de orientação e padronização dos procedimentos contábeis, de modo a permitir o controle e o acompanhamento das atividades do serviço. A existência de um manual ou de diretrizes formais estabelece uma linguagem comum entre o regulador e as entidades reguladas, uniformizando a maneira como as transações são registradas e apresentadas. Essa padronização é um elemento para o exercício efetivo da fiscalização, pois viabiliza a realização de análises consistentes ao longo do tempo e entre diferentes prestadores, facilitando a verificação do cumprimento das obrigações contratuais e regulatórias.

Visando instituir um instrumento de orientação e padronização para o controle e acompanhamento, as estratégias se concentram na criação de ferramentas técnicas como a elaboração e a instituição da obrigatoriedade de um Plano de Contas Regulatório, que estabelece uma estrutura uniforme para a classificação e o registro de todas as transações econômico-financeiras dos prestadores de serviços. A normativa deve determinar que este plano seja o único referencial para o reporte das informações regulatórias. Sua estrutura deve ser concebida para atender às necessidades específicas da regulação dos serviços, prevendo os diferentes níveis de segregação necessários, como a distinção entre ativos, passivos, receitas e despesas por município, por tipo de serviço e entre atividades reguladas e não reguladas. Dessa forma, o regulador assegura que todos os prestadores organizem suas informações contábeis de maneira idêntica, condição primária para a realização de análises comparativas e para o exercício de um controle sistêmico.

Complementarmente, é necessário o desenvolvimento de um Manual de Contabilidade Regulatória. Enquanto o plano de contas fornece a estrutura, o manual oferece as instruções detalhadas sobre sua aplicação. A normativa deve prever que este manual descreva a finalidade de cada grupo de contas, os critérios para o reconhecimento de transações e os procedimentos de débito e crédito aplicáveis. Esta ferramenta serve como um guia prático dos prestadores, reduzindo ambiguidades e a margem para interpretações divergentes. Ao padronizar não apenas a estrutura, mas também os procedimentos de registro, o manual garante a consistência e a integridade dos dados gerados, o que é fundamental para que o regulador possa acompanhar as atividades do serviço com um grau de confiança nas informações recebidas.

Adicionalmente, uma terceira estratégia normativa é o estabelecimento formal das características qualitativas que devem nortear a produção da informação contábil. A norma deve explicitamente requerer que as informações prestadas sejam relevantes para as decisões regulatórias, representem fidedignamente a realidade econômica do prestador e sejam, ao mesmo tempo, comparáveis,

verificáveis, tempestivas e compreensíveis. Isso confere ao regulador o embasamento para questionar dados que, embora estruturados corretamente, careçam de substância ou clareza, assegurando que o controle e o acompanhamento sejam baseados em informações verdadeiramente úteis para a finalidade regulatória.

Finalmente, sugere-se a definição de uma periodicidade clara para o envio das informações contábeis e na exigência de auditoria independente. A normativa deve estabelecer um cronograma preciso para a submissão das informações, permitindo um monitoramento contínuo e tempestivo do desempenho dos prestadores. A exigência de que as demonstrações contábeis regulatórias sejam auditadas por auditores independentes adiciona uma camada de verificação externa e de credibilidade à informação. Este mecanismo de validação independente é um instrumento de controle, assegurando ao regulador e à sociedade que os dados reportados pelo prestador foram preparados em conformidade com as normas estabelecidas e refletem adequadamente sua posição econômico-financeira sob a ótica da regulação.

#### **4.8.4.3. Segregação das Informações**

A segregação das informações que tratam de receitas, custos, despesas e investimentos busca assegurar que os registros contábeis permitam a distinção detalhada dos resultados por município, por tipo de serviço, como abastecimento de água e esgotamento sanitário, e entre atividades reguladas e não reguladas. Tal separação é necessária para a correta alocação de custos e para evitar a ocorrência de subsídios cruzados indevidos, garantindo que as tarifas reflitam adequadamente os custos associados a cada serviço prestado e que as atividades não relacionadas ao saneamento não impactem os valores cobrados dos usuários.

Para alcançar esse objetivo, a normativa regulatória deve estabelecer um conjunto de estratégias que atuem de maneira complementar, garantindo que a desagregação dos dados ocorra desde o registro inicial da transação até a sua apresentação final nas demonstrações.

Uma primeira estratégia é a exigência de implementação de um sistema de centros de custo. A normativa deve determinar que o prestador de serviços estruture seus registros de forma que cada receita, custo ou despesa seja alocado a um centro de custo específico. Essa estrutura precisa ser granular o suficiente para permitir a identificação das informações em conformidade com as dimensões da regulação. Portanto, os centros de custo devem ser organizados, no mínimo, por município ou localidade atendida, possibilitando a análise individualizada de cada contrato, e por tipo de serviço, distinguindo claramente as operações de abastecimento de água daquelas de esgotamento sanitário. Essa segregação operacional na origem do lançamento é a base para qualquer análise subsequente sobre a ocorrência de subsídios cruzados ou a avaliação do desempenho específico de cada concessão.

Adicionalmente, será necessária a definição de critérios de rateio claros e objetivos para a alocação de custos e despesas indiretos. Nem todos os gastos podem ser atribuídos diretamente a um único centro de custo, como é o caso de despesas administrativas da sede corporativa, serviços de tecnologia da informação ou custos com pessoal de áreas de apoio. Para esses casos, a normativa deve estabelecer a obrigatoriedade de que o prestador de serviços defina e documente metodologias de rateio que sejam consistentes, transparentes e baseadas no princípio da causalidade. A norma pode indicar direcionadores de custos recomendados, como a proporção da receita bruta, o número de empregados ou a quantidade de ligações, para orientar o prestador na escolha do critério mais adequado para cada tipo de gasto indireto. A exigência de que essa metodologia de rateio seja formalizada e mantida à disposição da agência reguladora assegura que a alocação dos custos comuns seja auditável e justificada.

Um comando importante será a estruturação do Plano de Contas Regulatório com grupos e subgrupos distintos que reflitam as segregações necessárias. A arquitetura do plano de contas deve ser o espelho contábil das divisões operacionais. A normativa deve prever, por exemplo, a existência de grupos de contas separados para "Receitas Regulatórias" e "Receitas Não Regulatórias". Dentro de cada um desses grupos, a estrutura deve se desdobrar para permitir o registro segregado por serviço (água e esgoto) e, por meio da codificação ou de contas analíticas, por município. Ao incorporar a segregação na própria estrutura contábil, a normativa garante que a separação das informações não seja um exercício auxiliar, mas sim um princípio central da escrituração, facilitando a extração de relatórios e a elaboração de demonstrações financeiras que já apresentem os dados de forma desagregada.

Por fim, será necessária a exigência da manutenção de um registro patrimonial detalhado para o controle dos ativos. Dado o caráter capital-intensivo do setor de saneamento, a correta segregação da base de ativos é um ponto de atenção para a regulação tarifária. A normativa deve, portanto, determinar que o prestador mantenha um controle auxiliar de todos os seus bens e direitos, no qual cada ativo seja individualmente identificado e classificado de acordo com sua vinculação ao serviço prestado (água, esgoto ou uso compartilhado), sua localização (município), sua natureza (regulatório ou não regulatório) e a origem dos recursos utilizados para sua aquisição (onerosos ou não onerosos). Esse controle detalhado é a ferramenta indispensável para a apuração correta da base de ativos remunerável por concessão e para o cálculo da depreciação regulatória, elementos que impactam a definição das tarifas.

#### **4.8.4.4. Produção de Indicadores de Desempenho**

Um último objetivo principal da norma será a produção de indicadores contábeis e econômico-financeiros que possibilitem avaliar a evolução do desempenho do prestador de serviços. A partir de dados padronizados e segregados, torna-se viável o cálculo de indicadores de desempenho consistentes e comparáveis. Esses indicadores funcionam como ferramentas de monitoramento para o regulador, permitindo a análise da saúde financeira, da eficiência operacional e da sustentabilidade econômico-financeira das concessionárias, fornecendo subsídios informativos para os processos de revisão tarifária e para a fiscalização contínua do setor.

Para que a normatização da contabilidade regulatória cumpra o objetivo de produzir indicadores de desempenho consistentes e úteis, serão necessárias estratégias que garantam não apenas a existência dos dados, mas também sua qualidade, padronização e aplicabilidade no contexto da regulação.

Uma estratégia fundamental é a padronização da base de informações contábeis e operacionais. A eficácia de qualquer indicador depende diretamente da consistência dos dados que o alimentam. Portanto, a normativa deve assegurar que os prestadores de serviços utilizem o mesmo Plano de Contas Regulatório e sigam as mesmas instruções contábeis. Esta uniformidade garante que os termos utilizados tenham exatamente o mesmo significado e composição para todas as empresas reguladas. Sem essa base padronizada, qualquer tentativa de comparação ou de estabelecimento de metas de desempenho (*benchmarking*) seria invalidada, pois as diferenças nos indicadores poderiam refletir apenas divergências de critérios contábeis, e não uma real diferença de performance.

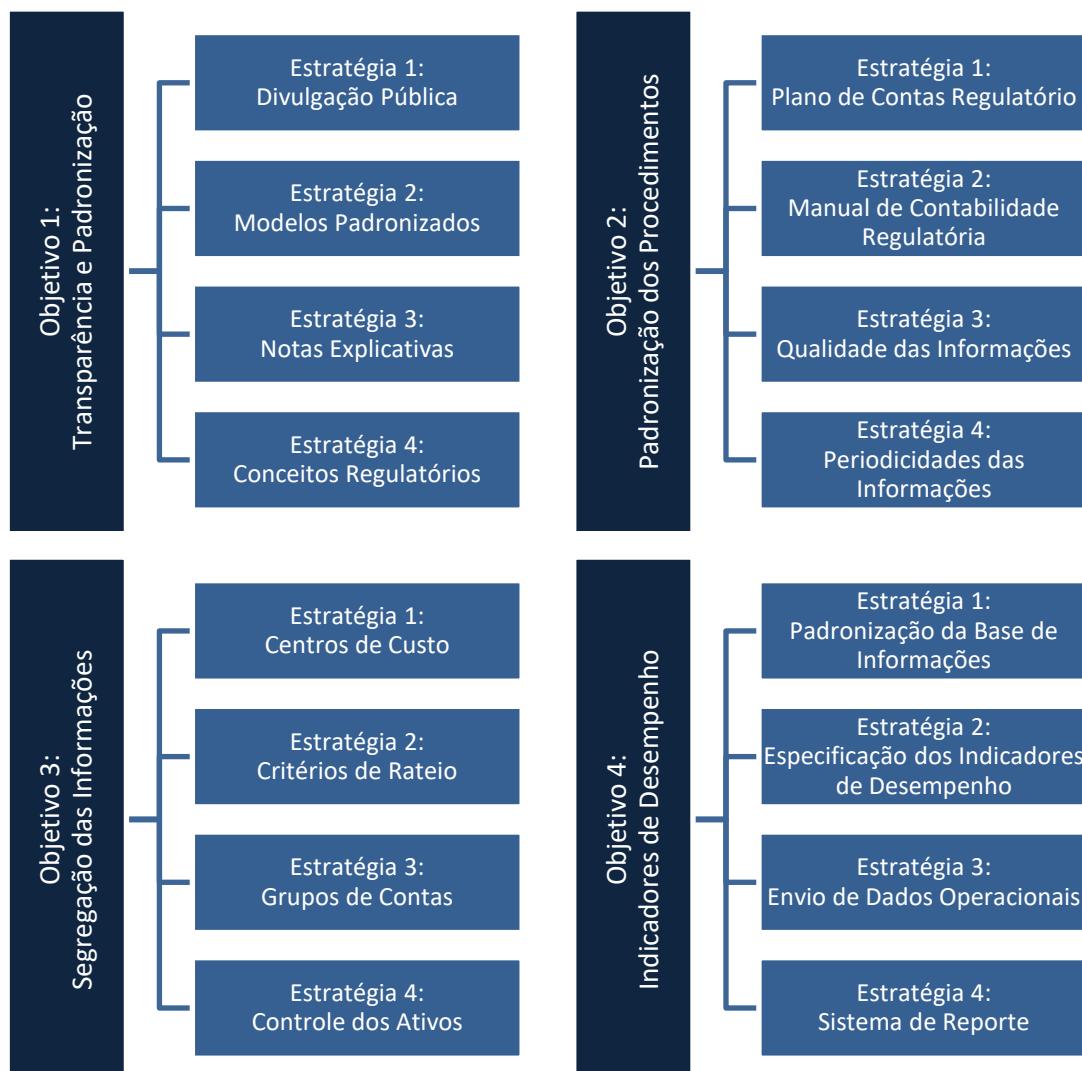
Será necessário também a definição formal, por parte do ente regulador, de um conjunto específico de indicadores econômico-financeiros e de desempenho a serem monitorados. Não basta apenas ter os dados; é preciso que a normativa estabeleça quais são os indicadores considerados relevantes para a avaliação do setor. O regulador deve publicar uma lista oficial de indicadores, detalhando seu objetivo (o que se pretende medir com ele) e sua fórmula de cálculo. Isso permite eliminar ambiguidades e assegurar que todos os prestadores calculem os indicadores da mesma maneira, tornando os resultados diretamente comparáveis e aptos para serem utilizados nos processos de fiscalização e revisão tarifária.

Um assunto que transcende a esfera estritamente contábil, é a exigência do envio periódico e padronizado de dados operacionais e não financeiros. Muitos indicadores de eficiência e produtividade essenciais para o setor de saneamento dependem da correlação entre dados financeiros e dados físicos. Portanto, a normativa deve prever a criação de relatórios complementares específicos para a coleta de dados operacionais, como volumes de água e esgoto, número de economias e ligações, extensão da rede, número de funcionários e outros. A padronização na coleta e definição desses dados é tão importante quanto a padronização das contas contábeis.

Finalmente, a criação de um sistema estruturado para o reporte e a análise das informações será relevante para o processo. A normativa deve estabelecer não apenas o "quê" (quais dados e indicadores), mas também o "como" e o "quando". Isso se materializa na definição de modelos de relatórios e balancetes periódicos que os prestadores devem submeter à agência, especificando os prazos de entrega. Ao sistematizar o fluxo de informações, o regulador cria um mecanismo contínuo e eficiente de monitoramento, permitindo acompanhar a evolução do desempenho dos prestadores e identificar desvios ou tendências de forma tempestiva.

#### 4.8.5. Mapa dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 7 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre contabilidade regulatória



Fonte: elaboração própria

#### 4.8.6. Avaliação de Normatização Aplicada

Dentre os normativos avaliados sobre Contabilidade Regulatória, destaca-se o documento "Manual de Contabilidade Regulatória e Plano de Contas Contábeis do Saneamento - Versão 2021" da ARSESP, que adota grande parte dos objetivos e estratégias elencadas, sendo uma referência no tema em questão.

A aderência do manual ao objetivo de promover a transparência do processo regulatório se manifesta de forma estruturada. A estratégia de instituir modelos padronizados para as demonstrações financeiras é integralmente atendida na seção 10.5, que apresenta os "Modelos de Demonstrações Contábeis Regulatórias", incluindo Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício e Fluxo de Caixa. A estratégia de detalhar premissas e critérios em notas explicativas também é contemplada. O manual, em sua seção 10.5.5, orienta a elaboração dessas notas, e a seção que trata dos Balanços Patrimoniais ressalta que as variações entre o balanço regulatório e o societário deverão ser conciliadas e apresentadas em notas explicativas, o que é um ponto central para a transparência. Adicionalmente, a estratégia de apresentar definições claras é cumprida por meio do glossário no capítulo 11 que define os termos técnicos contábeis e específicos do setor de saneamento. Por fim, o manual não define a política de divulgação pública, conteúdo que auxiliaria no fortalecimento da transparência do prestador de serviços e do próprio processo regulatório.

No que tange ao objetivo de instituir um instrumento de orientação e padronização para o controle e acompanhamento, a aderência do manual é robusta. A principal estratégia, a elaboração de um Plano de Contas Regulatório mandatório, é o próprio cerne do documento, com o elenco de contas detalhado no capítulo 6. A aplicabilidade do manual a todas as empresas reguladas pela ARSESP, conforme estabelecido na seção 4.2, confirma seu caráter normativo e padronizador. A estratégia de desenvolver um manual detalhado é plenamente atendida, uma vez que o documento, em sua seção 6.2 "Técnicas de funcionamento", descreve minuciosamente a função de cada conta e os procedimentos de registro. A definição das características qualitativas da informação contábil, outra estratégia relevante, está presente na seção 10.2, que trata sobre comprehensibilidade, relevância, confiabilidade e outros atributos que a informação deve possuir. Por último, a estratégia de estabelecer periodicidade e auditoria é abordada no capítulo 8, "Relatórios Periódicos", que define os prazos de entrega, e na seção sobre Demonstrações Contábeis Regulatórias e Societárias, que estabelece a exigência de que as demonstrações regulatórias sejam auditadas pela mesma empresa que audita as societárias.

O objetivo de segregar as informações contábeis é uma das diretrizes mais bem estruturadas no manual. A estratégia de implementação de um sistema de centros de custo é explicitamente abordada na seção 5.1.2, que apresenta a estrutura das contas contábeis e elenca "Municípios", "Serviços" e "Etapas/Categorias" como dimensões inerentes ao setor que devem ser refletidas. O documento vai além e define critérios de rateio claros e objetivos para custos indiretos na seção 5.4, apresentando em tabelas os critérios de alocação para diversas contas de despesa. A estratégia de estruturar o Plano de Contas para refletir a segregação é visível em toda a sua concepção, com contas distintas para itens "Regulatório" e "Não regulatório", bem como desdobramentos por tipo de serviço (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem). Por fim, a necessidade de um registro patrimonial detalhado é mencionada ao se referir a um "Manual de Controle Patrimonial" em elaboração pela ARSESP, indicando que a segregação no nível do ativo é uma preocupação contemplada pelo regulador.

Finalmente, em relação ao objetivo de produzir indicadores de desempenho, o manual demonstra também aderência. A estratégia de padronizar a base de informações é uma consequência direta da aplicação do próprio manual e de seu plano de contas. No capítulo 9 do documento "Indicadores de Desempenho" é definido um conjunto de 87 indicadores. Para muitos destes, o manual implementa a estratégia de especificar as fórmulas de cálculo e os dados necessários, vinculando-os diretamente às contas do Plano de Contas Regulatório. A necessidade de dados operacionais e não financeiros também é reconhecida, com o manual listando indicadores que dependem de informações como

quantidade de ligações e volumes de água. Por último, o manual referencia o Sistema de Apoio às Fiscalizações (SAFI) como a plataforma para envio das informações, o que configura a existência de um sistema estruturado para o reporte e análise dos dados, completando o ciclo de estratégias para um monitoramento de desempenho eficaz.

## 4.9. Base de Remuneração Regulatória

### 4.9.1. Introdução

O objetivo central de um normativo sobre Base de Remuneração Regulatória (BRR) é definir os critérios e a metodologia para a constituição, valoração e movimentação do conjunto de ativos prudentemente investidos e vinculados à prestação dos serviços. A BRR é o alicerce da sustentabilidade econômico-financeira da concessão, pois representa o montante de capital sobre o qual o prestador de serviço será remunerado.

A regulação deste tema busca, além de criar um ambiente de segurança jurídica e previsibilidade essencial para atrair investimentos de longo prazo a um custo razoável, assegurar um equilíbrio fundamental: de um lado, garantir ao investidor o retorno justo de seu capital e a recuperação do investimento ao longo do tempo; de outro, proteger os usuários, garantindo que apenas investimentos eficientes e necessários à prestação do serviço componham a base sobre a qual a tarifa é calculada. Desse modo, o objetivo final é garantir a modicidade tarifária e a continuidade dos serviços, viabilizando a expansão e a melhoria contínua da infraestrutura de saneamento.

A Base de Remuneração Regulatória é um dos temas centrais da regulação econômica de serviços de infraestrutura. Sua importância deriva do fato de que o saneamento é um setor capital-intensivo, com ativos de longa vida útil e sem possibilidade de realocação (*sunk costs*). Sem uma regra clara e estável que garanta a remuneração desses investimentos, o risco regulatório se torna elevado, afugentando investidores ou encarecendo o custo do capital, com impacto direto e negativo sobre as tarifas.

Um normativo robusto sobre BRR é o principal instrumento para mitigar o risco de expropriação regulatória, que ocorre quando o regulador, de forma oportunista, impede que o prestador recupere seus investimentos. Ao estabelecer regras transparentes para a inclusão, valoração e depreciação dos ativos, a norma cria um compromisso crível de longo prazo, reduzindo a assimetria de informação e os custos de transação entre regulador, prestador e investidores.

No contexto brasileiro, a normatização da BRR é ainda mais crucial. A necessidade de investimentos massivos para alcançar a universalização, conforme previsto no Novo Marco Legal, só será viabilizada com a atração de capital de longo prazo. A existência de um normativo que defina de forma clara e estável a metodologia de cálculo e remuneração dos ativos é, portanto, uma condição indispensável para o sucesso do marco regulatório. É o tratamento adequado da BRR que confere segurança ao investidor de que os investimentos prudentes serão efetivamente remunerados ao longo do tempo, mitigando o risco regulatório e, consequentemente, reduzindo o custo de capital para o setor. Sem essa garantia, a expansão do acesso aos serviços de saneamento se torna mais cara e incerta.

### 4.9.2. Arcabouço Regulatório Identificado nas ERIs

A análise dos normativos existentes, apresentada na Fase 1 deste projeto, demonstrou que a regulação econômico-financeira é uma das áreas de maior atuação das ERIs, com 58 das 78 agências analisadas possuindo ao menos uma norma sobre o tema. Dentro dessa classe, os tipos normativos que tratam diretamente de componentes da BRR, como "base de remuneração regulatória" e "indenização de ativos", aparecem com frequência, ainda que em menor número que as regras de reajuste e revisão tarifária.

Essa constatação sugere que, embora o tema seja central, a abordagem ainda pode ser fragmentada, com muitas agências tratando da BRR de forma implícita dentro de normativos de revisão tarifária, em

vez de consolidar a metodologia em um documento único e abrangente. A análise da Fase 1 indicou que as agências estaduais, por regularem prestadores de maior porte, tendem a possuir normativos mais detalhados e metodologias mais sofisticadas sobre o tema, servindo de referência para as demais.

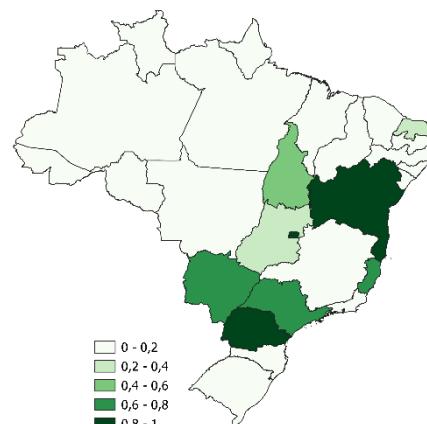
**Mapa 23 – Municípios com normativo de base de remuneração regulatória**



■ Presença ERI com normativo de base de remuneração regulatória editado  
■ Ausência de ERI com normativo de base de remuneração regulatória editado

Fonte: elaboração própria

**Mapa 24 – Presença de normativos de base de remuneração regulatória por UF, em termos de população abrangida**



Fonte: elaboração própria

Os Mapas Mapa 23 e Mapa 24 apresentam a dispersão normativos sobre base de remuneração regulatória. Apesar de ser um tema central para atratividade dos investimentos e segurança regulatória nota-se que em uma área extensa do território brasileiro ainda não há normativos específicos sobre esse assunto. Destaca-se a Bahia, Paraná e Distrito Federal que possuem mais de 80% da população atendida por ERIs que possuem normativos sobre BRR, por outro lado, nota-se que 17 das 27 unidades federativas não possuem normativos específicos sobre esse tema, evidenciando a deficiência regulatória.

#### 4.9.3. Base Legal

A base legal para a BRR é fundamentada em duas leis federais cruciais: a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como a Lei Geral de Concessões, estabeleceu os conceitos basilares dos chamados bens reversíveis — aqueles que retornam ao poder concedente ao fim do contrato — e o direito da concessionária à indenização pelas parcelas de investimentos ainda não amortizadas ou depreciadas vinculadas a esses bens:

*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:*

*(...)*

*X - a indicação dos bens reversíveis;*

*XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;*

*Art. 35. Extingue-se a concessão por:*

*(...)*

*§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.*

Essa lei inaugurou o princípio de que os investimentos prudentes e essenciais para a continuidade do serviço devem ser recuperados, criando a base para o cálculo da indenização que, por sua vez, se relaciona diretamente com a BRR.

Posteriormente, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, o Marco Legal do Saneamento Básico, reforçou e detalhou esses conceitos para o setor. De forma clara, seu artigo 42 estabelece que os valores investidos em bens reversíveis constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços. Esta definição solidifica a natureza econômica da BRR como um crédito a ser remunerado pelas tarifas. Além disso, o Marco do Saneamento, com as alterações da Lei nº 14.026/2020, tornou obrigatória a inclusão nos contratos da metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados conferindo maior transparência e segurança jurídica ao processo.

*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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

(...)

*III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

Além disso, a introdução do tema da regulação da BRR em nível nacional se dá na Resolução ANA nº 161/2023, que aprovou a Norma de Referência nº 3/2023. Este documento estabelece a metodologia para indenização de investimentos não amortizados, cujos princípios e critérios são diretamente aplicáveis à formação e valoração da BRR. Os pontos centrais da Norma de Referência incluem:

- **Definição de BRR:** Apresenta a definição oficial de base de remuneração regulatória como o valor atribuído pela ERI ao conjunto de bens vinculados e imprescindíveis à prestação dos serviços;
- **Critérios de Elegibilidade:** Define o que são bens reversíveis, ou seja, os ativos que, por sua natureza essencial ao serviço, devem compor a BRR. A norma também lista explicitamente os bens não reversíveis;
- **Metodologias de Valoração:** O Capítulo IV estabelece as metodologias de avaliação aceitas, com destaque para o Valor Novo de Reposição (VNR), definido como o valor de um bem novo, idêntico ou similar ao avaliado, que deve ser apurado descontando-se a depreciação física para refletir o desgaste dos ativos. A norma também reconhece o Custo Histórico Corrigido (CHC) e o Valor Justo.
- **Exigência de Inventário e Auditoria:** Determina que o prestador deve apresentar um inventário de bens reversíveis atualizado e auditado, bem como laudos técnicos e documentos comprobatórios, garantindo a transparência e a auditabilidade do processo.

Essa Norma de Referência serve como guia para as ERIs do país desenvolvam ou adequem suas próprias regulamentações, buscando a harmonização e a padronização das práticas regulatórias relativas à BRR.

#### 4.9.4. Objetivos da Normatização e Estratégias Adotadas

Um normativo eficaz sobre Base de Remuneração Regulatória (BRR) deve ser estruturado para alcançar objetivos claros, por meio de estratégias regulatórias consistentes e alinhadas às melhores práticas. Ele funciona como um guia para a atuação de reguladores e prestadores, estabelecendo os pilares para a sustentabilidade, eficiência e transparência na gestão dos ativos de saneamento. A seguir, são apresentados os principais objetivos e estratégias de um normativo sobre BRR:

#### **4.9.4.1. Sustentabilidade Econômico-Financeira**

Este é o objetivo central da regulação da BRR, garantir que a remuneração seja suficiente para a sustentabilidade do serviço, assegurando o retorno do capital investido de forma a atrair os recursos necessários para a expansão e melhoria dos sistemas. Contudo, essa remuneração não deve ser excessiva a ponto de penalizar o usuário com tarifas abusivas. O equilíbrio entre esses dois pontos é a essência da regulação econômica.

As estratégias para alcançar o objetivo incluem a definição clara da composição da BRR, devendo a norma apresentar uma estratégia de classificação inequívoca, detalhando quais categorias de ativos compõem a base, orientando a correta classificação contábil e regulatória dos bens.

A aplicação de metodologias de valoração consistentes consiste em definir e aplicar um método de valoração dos ativos transparente, robusto e replicável, com as principais abordagens sendo o Valor Original Contábil corrigido pela inflação ou o Valor Novo de Reposição depreciado, que melhor reflete o custo econômico atual dos ativos.

#### **4.9.4.2. Prudência e Eficiência dos Investimentos**

A BRR não deve ser um repositório automático de todos os investimentos realizados, sendo o objetivo da regulação criar mecanismos que garantam que apenas os investimentos prudentes e eficientes sejam incorporados à base e, consequentemente, remunerados pela tarifa paga pelos usuários.

As estratégias para alcançar o objetivo incluem o estabelecimento de critérios de elegibilidade e prudência, devendo a norma adotar uma estratégia de verificação rigorosa que defina critérios claros para a inclusão de um novo ativo na BRR, avaliando sua utilidade, necessidade e razoabilidade dos custos para garantir que apenas o CAPEX prudente seja remunerado.

Outra estratégia importante é a definição de tratamento para ativos em formação, definindo a metodologia de cálculo para sua remuneração durante a construção, como a aplicação dos Juros sobre Obras em Andamento (JOA), garantindo que o ativo só integre a base tarifária quando estiver em operação.

A implementação de um mecanismo de depreciação regulatória detalha a estratégia de reintegração do capital, definindo como a depreciação será calculada e descontada anualmente da BRR.

Adicionalmente, a norma pode prever o uso de instrumentos de suporte, como a Regulação por Exposição (*benchmarking*), para permitir ao regulador comparar os custos de capital e avaliar a prudência dos valores a serem incorporados à BRR.

#### **4.9.4.3. Transparência e a Previsibilidade Regulatória**

A confiança dos investidores e o controle social dependem de um ambiente regulatório transparente e previsível, sendo o tratamento da BRR, por ser o elemento de maior impacto financeiro no longo prazo, a peça-chave para construir essa confiança.

As estratégias para alcançar o objetivo iniciam com a padronização de informações, devendo a norma determinar um padrão para o envio de dados pelo prestador, incluindo inventários de ativos, laudos de avaliação e relatórios de movimentação contábil, de forma a facilitar a análise pelo regulador e a comparação entre diferentes prestadores. Algumas destas diretrizes, padrões, formatos, e instruções

deverão estar discriminados no sistema de contabilidade regulatória a ser implantada pelas ERIs, assunto que será tratado nos próximos capítulos.

Adicionalmente, uma estratégia essencial de transparência é a publicação periódica dos resultados, com a determinação de que o regulador publique os laudos de avaliação, as notas técnicas e as composições finais da BRR, permitindo que a sociedade e os agentes de mercado acompanhem a evolução dos ativos remunerados pela tarifa.

A norma deve também instituir a adoção de um mecanismo de movimentação periódica por meio de um sistema de inventário permanente que detalhe a evolução da BRR, e a adoção de modelos como o de Base Blindada<sup>32</sup> e Base Incremental confere previsibilidade e incentiva o planejamento de longo prazo, ao proteger investimentos já aprovados e estabelecer um processo para a validação de novas inclusões.

Por fim, uma estratégia crucial de governança é a orientação para auditoria e certificação independente, determinando que o inventário de ativos e os novos investimentos sejam periodicamente auditados por uma entidade qualificada, garantindo a fidedignidade das informações e a correta aplicação da metodologia.

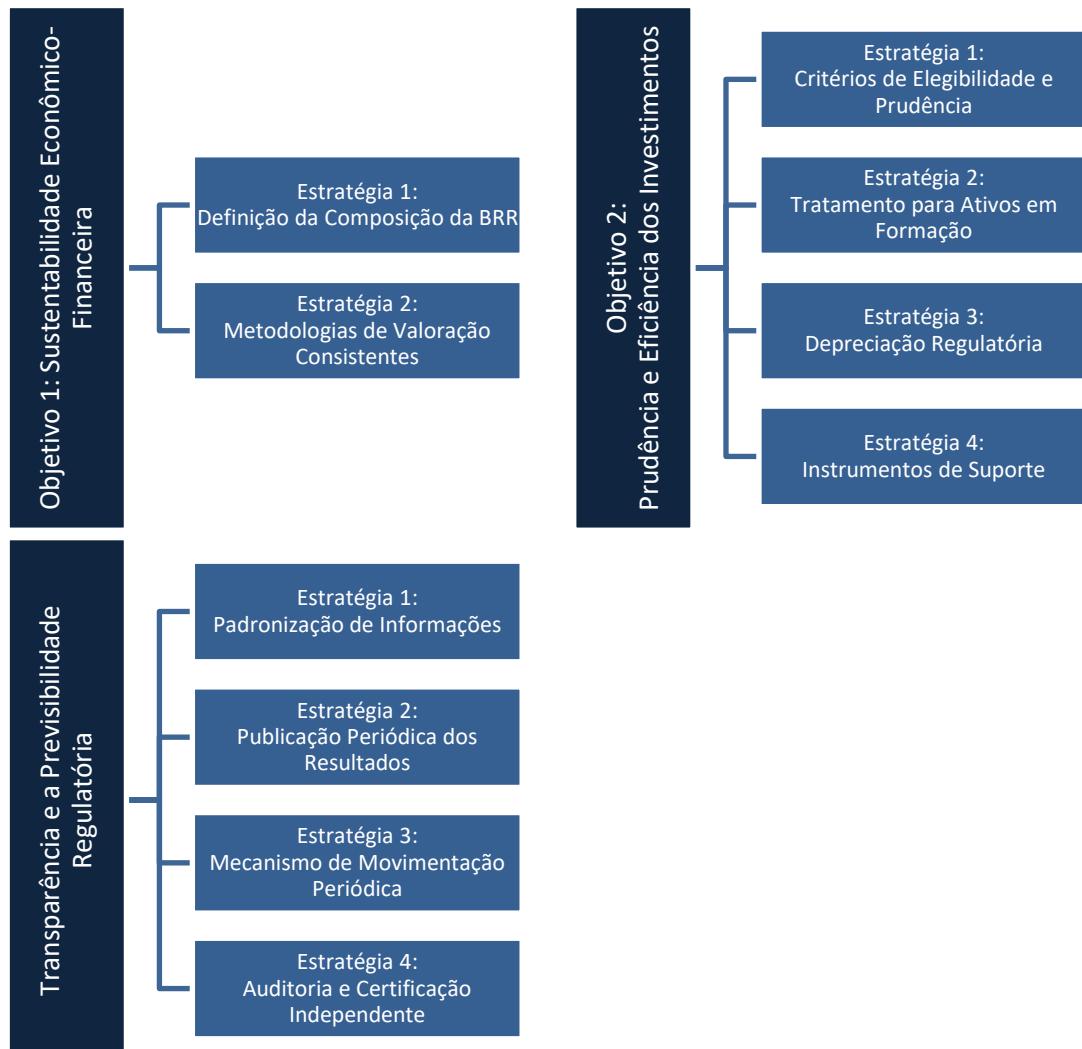
---

<sup>32</sup> Base Blindada se refere à BRR que foi calculada e homologada em períodos anteriores ao do cálculo tarifário em processamento, e cujos valores estão isentos de nova avaliação.

Base Incremental se refere aos bens adicionados à BRR entre a última homologação da BRR (Base Blindada) e a data base do cálculo tarifário em processamento.

#### 4.9.5. Mapas dos Objetivos e Estratégias Adotadas

Figura 8 – Mapeamento de objetivos e estratégias sobre base de remuneração regulatória



Fonte: elaboração própria

#### 4.9.6. Avaliação de normatização aplicada

A Deliberação ARSESP nº 941/2019, que estabelece a metodologia e critérios gerais para atualização da Base de Remuneração Regulatória para a 3ª Revisão Tarifária Ordinária (RTO) da Sabesp, é um exemplo concreto da aplicação desses objetivos. Para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira, a norma define claramente a composição da BRR e estabelece metodologias de valoração consistentes, como o Valor Contábil (VC) para ativos incorporados entre 2016 e 2019 e o Valor Novo de Reposição (VNR) para ativos de municípios recém-assumidos (Art. 4º). Essa distinção metodológica busca equilibrar a precisão do valor econômico atual com a praticidade e a objetividade dos registros contábeis, garantindo uma remuneração justa e previsível sobre o capital investido. Adicionalmente, a norma prevê o cálculo de Juros sobre Obras em Andamento (JOA) com base no WACC, alinhando-se às melhores práticas para remunerar o capital durante a fase de construção dos ativos.

Visando garantir a prudência e a eficiência dos investimentos, a Deliberação nº 941/2019 estabelece critérios de elegibilidade rigorosos, que exigem que os ativos estejam efetivamente em serviço e vinculados à prestação dos serviços de saneamento. Além disso, a norma implementa um mecanismo

de depreciação regulatória e detalha o tratamento de diversos tipos de ativos, incluindo *softwares*, reservas estratégicas e parcerias público-privadas (PPPs). Para promover a transparência e a previsibilidade, a deliberação exige a padronização das informações, com a apresentação de laudos de avaliação, inventários detalhados e a conciliação físico-contábil dos ativos. A exigência de um levantamento amostral para certos ativos, seguindo normas técnicas como a ABNT-NBR 5426, e a possibilidade de auditoria por parte da ARSESP, reforçam a governança e a fidedignidade das informações, elementos cruciais para a confiança dos investidores e o controle social.

Complementarmente, a Deliberação 1.515/2024 da ARSESP aprofunda a formalização dos procedimentos para o final do ciclo contratual: ao definir conceitos como “Bens Reversíveis” e “Base de Remuneração Regulatória”, e ao detalhar os critérios de elegibilidade, a norma alinha-se ao objetivo de garantir a prudência dos investimentos, assegurando que apenas ativos essenciais ao serviço sejam remunerados. Um ponto de destaque é a exigência de um teste de recuperabilidade (*impairment*) sobre os ativos, fundamental para evitar que os usuários remunerem ativos cujo valor econômico já não se justifica. Isso demonstra um compromisso não apenas com a sustentabilidade econômico-financeira, mas também com a eficiência alocativa dos recursos.

## 5. Análise dos Temas Relevantes para Harmonização Regulatória da ANA

Com o objetivo de identificar os desafios e as oportunidades para a harmonização regulatória, serão examinadas as práticas e os normativos vigentes em temas que carecem de harmonização regulatória e não foram previstos pela Lei Federal 14.026/2020: Fiscalização e Sanção, Atendimento e Satisfação dos Usuários e Prestação Regionalizada. A avaliação de cada um desses temas buscará expor a diversidade de abordagens existentes no país e, consequentemente, demonstrar a relevância da atuação da ANA para a construção de um ambiente regulatório com maior previsibilidade e isonomia para prestadores e usuários dos serviços de saneamento.

### 5.1. Fiscalização e Sanção

#### 5.1.1. Introdução

Os procedimentos de fiscalização e sanções orientam a ação fiscalizatória das ERIs e a aplicação de penalidades, padronizando as condutas dos agentes, o que reforça a objetividade do processo e promove sua eficácia.

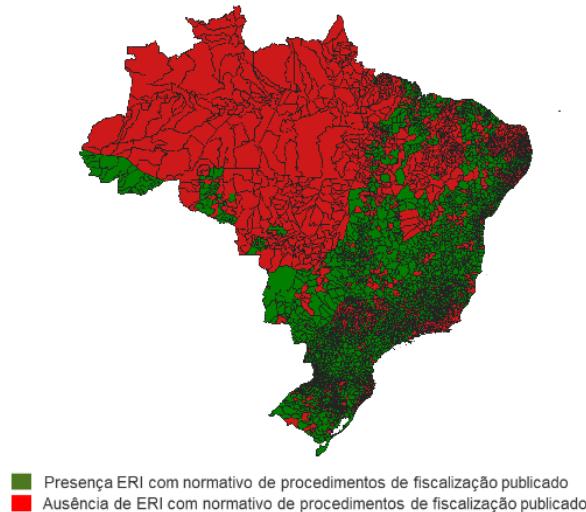
Os normativos que regem tais procedimentos geralmente contêm disposições sobre as etapas a serem cumpridas na fiscalização, a forma e os ritos para o registro de irregularidades, a tipificação das infrações, os tipos de penalidade e sua dosimetria, bem como a instrução do processo administrativo spcionador. Este tipo de regulação pode ainda prever o planejamento das fiscalizações da ERI, os procedimentos para a correção de falhas e os mecanismos de ajustamento de conduta.

Os normativos de procedimentos de fiscalização e sanções auxiliam para que a atuação das ERIs observe os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de modo a promover uma fiscalização efetiva na correção de irregularidades e na garantia da qualidade e eficiência dos serviços, assim como sua remuneração correspondente.

#### 5.1.2. Arcabouço Regulatório Identificado

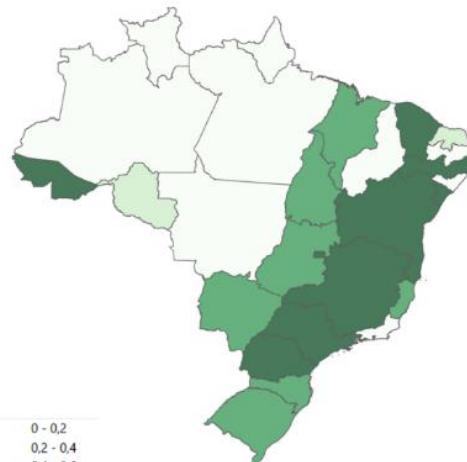
Na Fase 1 do projeto, apuraram-se 117 normativos sobre procedimentos de fiscalização e sanções, originários de 47 ERIs. O mapeamento abaixo indica os Municípios cuja entidade reguladora designada possui norma que regulamenta o tema.

Mapa 25 – Municípios com normativo de fiscalização



Fonte: elaboração própria

Mapa 26 – Presença de normativos de fiscalização por UF, em termos de população abrangida



Fonte: elaboração própria

Observa-se que a região Norte apresenta a menor cobertura de normativos desse tipo na maioria de seus estados. Acre e Tocantins são as unidades da federação na região que se destacam, com regulamentações que abrangem a maior parte de suas populações. Nota-se também uma cobertura reduzida sobre o tema nos estados do Piauí, Paraíba, Alagoas e Rio de Janeiro. Por outro lado, além do Acre, os estados do Ceará, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, e o Distrito Federal têm a maior parcela de sua população em municípios cobertos por normas que tratam da fiscalização.

### 5.1.3. Base Legal

A Lei Federal 11.445/2007 define como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico a designação da entidade de regulação e de fiscalização, bem como mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços:

*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:*

*(...)*

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

(...)

*§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.*

Ainda nesse sentido, em seu artigo 49 o marco legal do saneamento define também como objetivo da Política Federal de Saneamento Básico incentivar a adoção de mecanismos de fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico:

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

(...)

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

Dessa forma, o marco legal do saneamento básico estabelece a fiscalização dos serviços como um pilar fundamental para a prestação dos serviços de saneamento. A legislação reforça essa diretriz ao definir o incentivo a mecanismos de fiscalização como um objetivo da Política Federal de Saneamento Básico, além de prever a participação do controle social. Tais disposições consolidam a estrutura de governança e transparência para a prestação dos serviços no setor.

#### **5.1.4. Deficiências Identificadas**

A abrangência dos regulamentos varia, com algumas agências editando manuais de fiscalização detalhados que descrevem todos os procedimentos, desde a preparação da fiscalização até a aplicação de penalidades, enquanto outras se concentram em resoluções que estabelecem as sanções e o processo administrativo punitivo de forma mais geral. Essa falta de padronização nos instrumentos regulatórios é um reflexo da autonomia das entidades, mas também evidencia a ausência de uma diretriz nacional harmonizadora pela ANA.

A consequência dessa ausência de harmonização é a criação de um cenário de assimetria regulatória no país. Prestadores de serviços que atuam em diferentes estados ou municípios se submetem a regras distintas para questões similares, o que pode influenciar as condições de operação e os custos associados. Para os usuários, essa disparidade pode significar diferentes níveis de proteção e padrões de qualidade do serviço, a depender da localidade.

Pontos de divergência entre os normativos analisados são numerosos e podem ser identificados em aspectos centrais da regulação. Um exemplo notável está na metodologia de classificação e graduação das infrações. Algumas agências adotam um sistema que classifica as infrações em leves, médias, graves ou gravíssimas, associando a cada nível um intervalo de valores para as multas. Outras normativas, por sua vez, listam as infrações e suas penalidades correspondentes sem adotar essa categorização formal, focando na tipificação direta da conduta. Adicionalmente, os critérios para a dosimetria e o cálculo do valor final das multas apresentam diferenças, com algumas agências utilizando fórmulas que consideram o faturamento do prestador, enquanto outras estabelecem valores fixos ou faixas de valores monetários ajustados por índices econômicos. Os próprios procedimentos administrativos para apuração de infrações, incluindo prazos para defesa e recurso, também variam entre as diferentes agências reguladoras.

### **5.2. Atendimento e Satisfação dos Usuários**

#### **5.2.1. Introdução**

As normas sobre atendimento e satisfação do usuário regulam a interação dos prestadores de serviço com os usuários quanto à estrutura de atendimento, critérios de qualidade, prazos e disponibilidade de informações, além de mecanismos de avaliação e monitoramento. Este tipo de regulação abrange

disposições sobre formas e procedimentos de atendimento, tanto para a solicitação de serviços quanto para manifestações sobre a qualidade; estrutura adequada para o atendimento; prazos para execução de serviços e para resposta a manifestações; metodologia de avaliação da qualidade do atendimento, com forma e periodicidade de apuração; mecanismos de avaliação da satisfação do usuário e informações obrigatórias para divulgação, incluindo os meios para sua disponibilização.

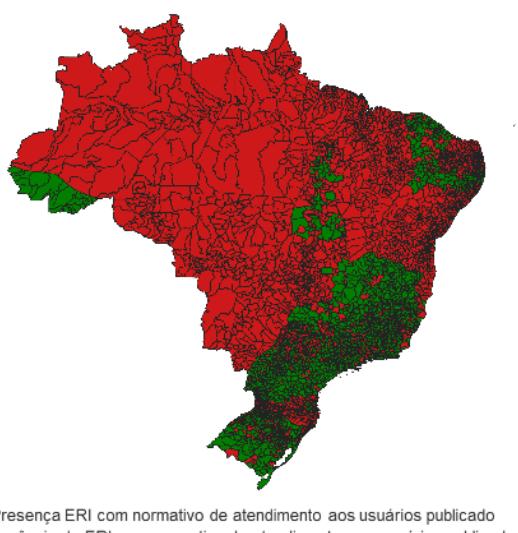
É frequente a inserção de dispositivos sobre atendimento ao usuário nas normas de condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Tais normativos coibem o exercício inadequado de poder pelos prestadores, reforçam a isonomia no tratamento, definem padrões de qualidade na relação entre as partes e asseguram os direitos dos usuários.

### 5.2.2. Arcabouço Regulatório Identificado

Na Fase 1 do projeto, foram apurados 70 normativos sobre satisfação e atendimento aos usuários, provenientes de 27 ERIs. Ressalta-se que muitos desses documentos dispõem sobre condições gerais da prestação dos serviços e, usualmente, dedicam capítulos ou seções aos direitos e deveres dos usuários, aos canais de atendimento, aos procedimentos para solicitações e reclamações, bem como aos respectivos prazos de resposta.

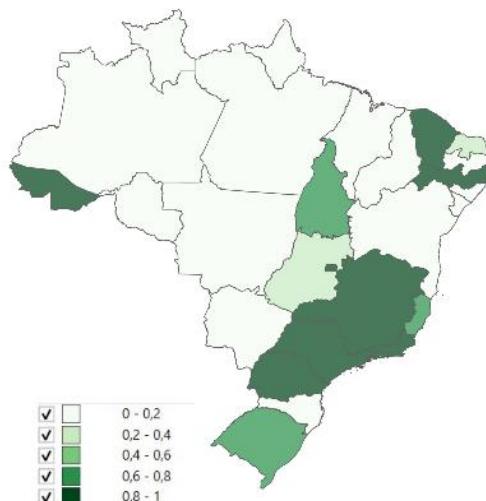
Os Mapas Mapa 27 e Mapa 28 demonstram a presença dos tipos normativos de atendimento aos usuários. Quanto a este eixo de atuação regulatória, observa-se um avanço maior na região Sudeste, além dos estados do Acre, Ceará, Pernambuco e Paraná. No Rio Grande do Sul, nota-se a existência desse tipo de norma em um número elevado de municípios, porém, em termos populacionais, a sua abrangência não é tão significativa. Tocantins também apresenta um número considerável de municípios atendidos, representando entre 40% e 60% da população. Contudo, na maior parte dos estados e municípios brasileiros, não se identificou qualquer normativo sobre o tema ou a abrangência da norma é restrita a municípios que representam um percentual populacional pouco expressivo.

**Mapa 27 – Municípios com normativo de atendimento aos usuários**



Fonte: elaboração própria

**Mapa 28 – Presença de normativo de atendimento aos usuários por UF, em termos de população abrangida**



Fonte: elaboração própria

### 5.2.3. Base Legal

A Lei Federal 11.445/2007 define que a prestação dos serviços deve atender à requisitos mínimos de qualidade ao atendimento aos usuários:

*Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a 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, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.*

Diante disso, a lei Federal 14.026/2020 que atualizou o marco definiu que as entidades reguladoras devem editar normas relativas aos padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação:

*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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

(...)

*X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;*

Dessa maneira, a legislação posiciona a qualidade na relação com o cidadão como um componente da regulação setorial, tornando a normatização do tema uma atribuição das agências para assegurar o atendimento adequado e a transparência na prestação dos serviços.

#### **5.2.4. Deficiências Identificadas**

Após análise dos normativos, observa-se que as deficiências regulatórias se manifestam principalmente na heterogeneidade da abrangência dos normativos. A regulamentação do atendimento ao usuário varia entre a estipulação de regras gerais inseridas em regulamentos de serviço abrangentes, resoluções que homologam regulamentos municipais, a edição de atos normativos específicos e detalhados sobre determinados canais, ou por fim que disciplinam sobre as ouvidorias. A deficiência reside no fato de que, enquanto algumas agências aprofundam a regulamentação de aspectos qualitativos do atendimento, outras se limitam a estabelecer a obrigatoriedade de canais e prazos, sem instituir mecanismos para a aferição da qualidade percebida ou da satisfação do usuário.

A consequência da ausência de uma norma de referência da ANA para harmonizar o tema é a criação de um ambiente de heterogeneidade regulatória. Isso resulta em diferentes padrões de atendimento ao consumidor em todo o país, onde os direitos e os níveis de serviço esperados podem variar de acordo com o município ou o estado. Para os usuários, isso se traduz em uma experiência desigual. Para os prestadores de serviços que atuam em mais de uma localidade, a falta de padronização impõe a necessidade de adaptação a múltiplas regras, influenciando os processos e custos operacionais. A ausência de harmonização também dificulta a comparação de desempenho entre os prestadores e o estabelecimento de um padrão de qualidade de atendimento em âmbito nacional.

As divergências entre os normativos analisados são notáveis em diversos pontos. Um dos principais pontos de variação são os prazos estabelecidos para a execução de serviços comerciais e operacionais solicitados pelos usuários, como o tempo para a resposta a reclamações, o prazo para a realização de vistorias ou para a efetivação da religação de um ramal. Outra divergência clara está nas exigências sobre os canais de atendimento. Enquanto algumas normas, especificam a obrigatoriedade de um canal telefônico gratuito e detalham métricas de qualidade para esse canal, muitas outras apenas listam a necessidade de um serviço telefônico sem maiores especificações. Adicionalmente, os procedimentos para tratamento de reclamações e os requisitos para a estrutura de atendimento, como a existência de postos presenciais ou as regras para o funcionamento de ouvidorias, não são uniformes, refletindo diferentes abordagens e prioridades de cada agência reguladora.

### **5.3. Prestação Regionalizada**

### 5.3.1. Introdução

Os normativos que tratam da prestação regionalizada disciplinam diferentes aspectos operacionais e econômico-financeiros que são característicos da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cujo objetivo é gerar ganhos de escala de forma a garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. É característico desses normativos a especificação da aplicação dos dispositivos às microrregiões, regiões metropolitanas, unidades regionais ou blocos de referência.

Esses normativos podem dispor de critérios específicos para a sustentabilidade econômico-financeira da prestação regionalizada, tal como modelos próprios de cálculo tarifário, incluindo revisão tarifária, reajuste tarifário e estrutura tarifária. Eles também podem dispor de critérios operacionais específicos para os serviços prestados de forma regionalizada com o objetivo de alcançar a padronização dos critérios técnicos da regulação em toda a abrangência da associação ou da prestação. Ainda em relação aos aspectos operacionais, os normativos podem estabelecer critérios relacionados a infraestrutura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário compartilhada entre municípios da mesma estrutura de regionalização.

Os normativos que tratam da prestação regionalizada são importantes para viabilizar essa modalidade de prestação dos serviços e atingir os objetivos do marco legal, em especial, o de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

### 5.3.2. Arcabouço Regulatório Avaliado

Na Fase 1 do projeto, foram apurados 15 normativos sobre prestação regionalizada, provenientes de 9 ERIs. Ressalta-se que muitos dos normativos avaliados se tratam de Leis Complementares ou Decretos Estaduais que definem formalmente as unidades regionais ou microrregiões, mas não versam sobre a regulação dessa modalidade de prestação. Uma exceção é o caso da AGRESE do Sergipe que editou um normativo específico sobre a Matriz de Risco no contexto de prestação regionalizada.

Os Mapas Mapa 29 e Mapa 30 demonstram a presença de normativos sobre regionalização. Constatase que o tema é ainda inicial na regulação dos serviços de saneamento do Brasil, pois sua relevância foi elevada com o novo marco legal de 2020 e os estados definiram as respectivas unidades regionais entre aquele ano e 2022. Poucos municípios são cobertos por ERIs com regulamentação sobre o tema, com menção positiva aos estados da Bahia e Acre, seguidos por Goiás, Espírito Santo e São Paulo. Conforme a gestão regionalizada dos serviços avança no país, as ERIs deverão intensificar seus trabalhos para que a regulação considere as especificidades da prestação regional, observando as características de cada região, a fim de auxiliar que esta modalidade de prestação atinja sua finalidade de gerar ganhos de escala e assegurar a viabilidade econômico-financeira para a universalização, além de instituir instrumentos de regulação direcionadas a essa modalidade de prestação.

Mapa 29 – Municípios com normativo de regionalização



Presença ERI com normativo de regionalização publicado  
Ausência de ERI com normativo de regionalização publicado

Fonte: elaboração própria

Mapa 30 – Presença de normativos de regionalização por UF, em termos de população abrangida



Fonte: elaboração própria

### 5.3.3. Base Legal

A Lei Federal 14.026/2020 que atualizou o marco legal do saneamento definiu, dentro do escopo legal dos serviços de saneamento, maior institucionalização a respeito das prestações regionalizadas. Dessa forma, a regionalização é incentivada como estratégia para alcançar economias de escala e garantir a sustentabilidade dos serviços, especialmente em regiões onde a prestação individual por municípios seria inviável:

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

*(...)*

*XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

Além disso, a lei assegura que, mesmo em arranjos regionais, as metas de cobertura universal devem ser cumpridas, alinhando-se com os objetivos nacionais de saneamento:

*Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) 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.*

*(...)*

*§ 6º As metas previstas neste artigo deverão ser observadas no âmbito municipal, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

Além disso, nos artigos 18 e 31 a lei reforça a transparência na prestação regional e permite subsídios entre municípios para garantir equidade no acesso.

*Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou região ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município ou região manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal. [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*Art. 31. Os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*III - internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada.*

Em adição, a lei também garante flexibilidade para a regulação abranger múltiplos municípios, facilitando a padronização e a fiscalização em arranjos regionais:

*Art. 22. São objetivos da regulação:*

*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; [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)*

*Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.*

Dessa forma, a prestação regionalizada se tornou um princípio fundamental para a obtenção de ganhos de escala e para a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. Adicionalmente, a aplicação de critérios unificados de regulação em toda a área de prestação regionalizada, ao mesmo tempo em que reforça que as metas contratuais de universalização devem ser cumpridas no âmbito do arranjo regional, alinhando a estratégia de regionalização aos objetivos nacionais do setor.

#### **5.3.4. Deficiências Regulatórias**

Os normativos analisados se concentram na formalização da estrutura de governança dos blocos regionais, com uma abrangência limitada no que tange à regulamentação do serviço em si. A maior parte dos normativos levantados, como as leis complementares da Bahia, Goiás, Rio Grande do Norte e Espírito Santo, dedica-se a instituir as microrregiões ou unidades regionais, a definir os municípios participantes e a estabelecer as competências e a composição dos colegiados interfederativos. A deficiência regulatória reside no fato de que essas normas tratam da arquitetura institucional da regionalização, mas não avançam na definição de como será a prestação e a regulação unificada dos serviços dentro desses novos arranjos.

A ausência de normas de referência da ANA para harmonizar esse processo tem como consequência a potencial formação de diferentes modelos regulatórios regionais no país. Cada estado, ao criar sua estrutura de governança, pode seguir caminhos distintos para a regulação e fiscalização dos serviços. Isso pode levar a um cenário de assimetria, onde os padrões de qualidade, as metodologias tarifárias e os direitos e deveres dos usuários não são consistentes entre os diferentes blocos regionais. A falta de harmonização pode influenciar a segurança jurídica para investimentos e a uniformidade na proteção dos usuários em escala nacional.

Os pontos de divergência entre os normativos analisados são evidentes na própria estruturação da governança e no detalhamento das regras. Um exemplo é a concepção dos arranjos de governança; embora a maioria preveja um colegiado deliberativo, a composição, o quórum de votação e as

atribuições específicas de comitês técnicos ou secretarias executivas variam entre os modelos apresentados nos decretos da Bahia e de Goiás. Outra divergência notável está no nível de detalhamento inicial, onde os decretos do Rio Grande do Norte já instituem regimentos internos provisórios para as microrregiões, enquanto outros atos se limitam a criar a estrutura legal do bloco. Adicionalmente, o papel da entidade reguladora estadual dentro do novo contexto regional se mostra distinto, com os documentos da AGRESE, já mencionados, tratando da aplicação de instrumentos regulatórios como a matriz de risco para a prestação regionalizada, uma especificidade não encontrada nos atos de natureza institucional dos outros estados.

## 6. Considerações Finais

Em síntese, as análises detalhadas no presente documento evidenciam que o cenário regulatório dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se encontra em transição, sendo marcado por avanços institucionais e, ao mesmo tempo, por deficiências estruturais que demandam uma ação coordenada para a harmonização regulatória. O exame dos temas que aguardam a edição de normas de referência pela Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), bem como daqueles identificados como relevantes para este processo, revela um panorama de heterogeneidade, com lacunas normativas que afetam a segurança jurídica, a atratividade para investimentos e a uniformidade na prestação e na qualidade dos serviços.

A análise dos temas econômico-financeiros, que constituem a sustentação dos contratos de prestação de serviços, expõe uma das áreas com maior necessidade de harmonização. No que tange às regras de revisão tarifária, à estrutura tarifária, à contabilidade regulatória e à base de remuneração regulatória, a investigação aponta que, embora muitas Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs) possuam normativos, estes são frequentemente fragmentados e metodologicamente díspares. A ausência de um arcabouço padronizado para a Base de Remuneração Regulatória (BRR), por exemplo, é um ponto de atenção. Sendo a BRR o alicerce para a remuneração do capital investido em um setor de natureza intensiva, a falta de critérios claros e previsíveis para sua composição, valoração e atualização introduz um nível de incerteza que pode encarecer o custo de capital e desestimular os investimentos necessários à universalização. Similarmente, a regulação da estrutura tarifária, apesar de mais difundida, carece de uniformidade, com diferentes modelos de cobrança, critérios para subsídios e desenhos de faixas de consumo, o que impacta diretamente a modicidade tarifária, a equidade no acesso e os incentivos ao consumo racional. A contabilidade regulatória, instrumento para a transparência e o cálculo tarifário, também se mostra um campo com baixa normatização, dificultando a fiscalização e a comparação de desempenho entre prestadores.

Ainda no âmbito contratual, a análise revelou deficiências na padronização dos instrumentos negociais e de alocação de riscos. Sendo a alocação de riscos um pilar do novo marco legal para a atração de investimentos, a ausência de normativos formais na maioria das agências expõe os contratos a um ambiente de incerteza, com potencial para litígios e para uma alocação ineficiente de responsabilidades. A falta de padronização dos instrumentos negociais entre titular e delegatário, assim como a ausência de regras claras sobre os parâmetros para determinação de caducidade, são lacunas que comprometem a previsibilidade das relações contratuais e a segurança jurídica para todas as partes envolvidas.

No campo técnico-operacional, as deficiências identificadas apontam para um descompasso entre os objetivos da política nacional de saneamento e a capacidade regulatória de induzir sua implementação. A redução e o controle de perdas de água, um tema de relevância para a segurança hídrica e a eficiência financeira, é um exemplo. A análise demonstrou que a regulação sobre o assunto é superficial e indireta na maioria dos casos, sem a densidade técnica e metodológica necessária para instituir programas eficazes de controle. A falta de exigências formais para a elaboração de balanços hídricos padronizados, o estabelecimento de metas e o monitoramento contínuo dificultam o avanço estruturado no combate às perdas. De forma análoga, o reúso de efluentes sanitários tratados, outra frente para a sustentabilidade hídrica, enfrenta um vácuo regulatório ainda mais acentuado, com a ausência quase completa de regras formais para a prática. Este cenário dificulta o desenvolvimento de projetos, apesar do potencial técnico e da relevância ambiental e econômica do tema. O mesmo se aplica à substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto; embora seja uma diretriz legal, a falta de normativos que estabeleçam metas, indicadores e procedimentos para essa transição deixa os prestadores e reguladores sem um guia claro para sua implementação.

No que se refere aos temas que demandam harmonização, existe uma dualidade. Por um lado, temas como fiscalização e sanções e atendimento aos usuários são mais frequentemente regulamentados pelas ERIs. Por outro, a abordagem desses temas é heterogênea, resultando em diferentes níveis de proteção e exigência. No que se refere à fiscalização e sanção, a divergência nas metodologias de classificação de infrações, na dosimetria das multas e nos próprios ritos processuais cria uma assimetria regulatória que pode influenciar as condições de operação dos prestadores. Quanto ao atendimento aos usuários, a regulação muitas vezes se concentra nos aspectos formais dos canais de atendimento, mas negligencia a avaliação da satisfação do usuário, revelando um foco maior no processo do que no resultado da interação com o consumidor.

A prestação regionalizada, um dos pilares do novo marco legal para viabilizar a universalização por meio de ganhos de escala, é um campo onde a regulação ainda se mostra incipiente. Os normativos existentes se concentram, em sua maioria, na formalização da arquitetura institucional dos blocos regionais, definindo os municípios participantes e a estrutura de governança. Contudo, há uma deficiência notável na regulamentação de como será a prestação e a regulação unificada dos serviços dentro desses novos arranjos. Questões como a definição de tarifas, a padronização de indicadores de qualidade e os procedimentos de fiscalização em um contexto regional ainda carecem de desenvolvimento, o que é um ponto de atenção para a efetiva operacionalização dos blocos.

Em síntese, o exame da estrutura regulatória evidenciou que a ausência de clareza e uniformidade em determinados dispositivos compromete a previsibilidade e a segurança jurídica, o que pode impactar a efetividade das políticas setoriais. Este cenário reforça a importância de uma revisão sistemática dos instrumentos, de modo a alinhar seu conteúdo aos objetivos estratégicos estabelecidos. Foi identificado, também, a necessidade de aprimorar mecanismos de acompanhamento e avaliação da regulação, com vistas a estabelecer um ciclo entre a prática e a formulação normativa. A implementação de indicadores de desempenho e de metodologias consistentes de monitoramento se apresenta como caminho para que as políticas regulatórias sejam ajustadas de forma tempestiva e baseada em evidências.

. As recomendações delineadas ao longo do estudo oferecem diretrizes para o fortalecimento da regulação, contemplando ajustes normativos e medidas de caráter organizacional e procedimental. Sua adoção requer comprometimento institucional e alinhamento entre os atores envolvidos, de forma a viabilizar uma transição ordenada para um modelo regulatório mais consistente e aderente às demandas. O êxito desse processo dependerá, portanto, da conjugação de esforços na atualização das normas, na capacitação dos recursos humanos, na melhoria dos sistemas de informação e no fortalecimento das instâncias de participação e controle. Dessa forma, as considerações extraídas indicam que o avanço do marco regulatório passa por um processo contínuo de avaliação e aprimoramento, orientado pela coerência normativa, pela clareza procedural, pela transparência e pela articulação institucional. Ao endereçar as fragilidades identificadas, cria-se um ambiente propício para a efetividade da regulação, para a proteção do interesse público e para a sustentabilidade dos serviços, estabelecendo bases para o desenvolvimento do setor.

## 7. Bibliografia

### Legislação Brasileira

Brasil. (2000). *Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). 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. (2023). *Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023*. 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.

### Legislação Estrangeira

European Union. (2020). *Regulation EU 2020/741. Minimum Requirements for Water Reuse*. Official Journal of the European Union.

Metro Vancouver. (2010). *Integrated Liquid Waste Resource Management Plan – (LWMP)*. Disponível em: <https://metrovancouver.org/>

### Contrato de Concessão

São Paulo. Secretaria de Meio Ambiente e Logística. (2024). Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário. Diário Oficial do Estado de São Paulo.

### 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 (2005). *Resolução CNRH nº 54, de 28 de novembro de 2005*.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2011). *Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011*.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2021). *Resolução CONAMA nº 503, de 14 dezembro de 2021*.

### Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (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). (2023a). *Resolução nº 161, de 3 de agosto de 2023*. Estabelece a Norma de Referência nº 3. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2023b). *Relatório de Análise de Impacto Regulatório – Norma de Referência sobre Governança das Entidades Reguladoras Infracionais*. <https://www.gov.br/ana>

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024a). *Resolução nº 178, de 15 de janeiro de 2024*. Estabelece a Norma de Referência nº 5. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024b). *Resolução nº 183, de 5 de fevereiro de 2024*. Estabelece a Norma de Referência nº 6. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024c). *Análise de Impacto Regulatório da Norma de Referência nº 8*. Brasília: ANA.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024d). *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). (2024e). *Resolução nº 211, de 19 de setembro de 2024*. Estabelece a Norma de Referência nº 9. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024f). *Resolução nº 228, de 12 de dezembro de 2024*. Estabelece a Norma de Referência nº 10. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024g). *Resolução nº 230, de 18 de dezembro de 2024*. Estabelece a Norma de Referência nº 11. Diário Oficial da União.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). (2024h). *Instrução Normativa nº 1, de 22 de maio de 2024*. Estabelece os procedimentos necessários para adoção das metodologias de indenização dos investimentos não amortizados ou depreciados. Diário Oficial da União.

### 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.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (2024). *Procedimentos de Regulação Tarifária - Proret*. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br>

Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA). (2023). *Resolução nº 31, de 20 de dezembro de 2023*. Diário Oficial do Distrito Federal.

Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). (2019). *Deliberação ARSESP nº 941, de 13 de dezembro de 2019*. Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP). (2023). *Metodologia para Certificação Anual de Investimentos do Setor de Saneamento para Empresas Reguladas pela ARSESP*. Disponível em: <https://www.arsae.mg.gov.br/>

Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE). (2021a). *Nota Técnica CRE nº 03/2021 – Custos Operacionais Eficientes e Fator X*. Disponível em: <https://www.arsae.mg.gov.br/>

Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE). (2021b). *Nota Técnica CRE nº 05/2021 – Estrutura Tarifária*. Disponível em: <https://www.arsae.mg.gov.br/>

Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE). (2021c). *Nota Técnica CRE nº 15/2021 – Metodologia de Reajuste Tarifário*. Disponível em: <https://www.arsae.mg.gov.br/>

Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE). (2021d). *Resolução Normativa Arsaé nº 154, de 28 de junho de 2021*. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

### Literatura Acadêmica e Técnica

- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed., Cap. 2). Oxford University Press.
- Bastos, M., Hamdan, O., Campos, L. (2022). *Perdas de água e regulação: conceitos, indicadores, planejamento e gestão de ativos*. Disponível em: <https://www.arsae.mg.gov.br/>
- Makovések, D. (2015). *The Regulatory Asset Base Model and the Project Finance Model: A comparative analysis*. International Transport Forum Discussion Paper.
- Wyatt, A., et al. (2021). *Perdas de água—Guia para determinar o nível econômico e metas progressivas de controle para municípios, reguladores e prestadores de serviço*. Disponível: <https://www.gov.br/cidades/pt-br>

## Anexo 1 – Glossário

<b>ABAR</b>	Associação Brasileira de Agências Reguladoras.
<b>ABCON SINDCON</b>	Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.
<b>ADASA</b>	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.
<b>AGENERSA</b>	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
<b>AGESPISA</b>	Águas e Esgotos do Piauí S.A.
<b>AGER-MT</b>	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso.
<b>AGERJI</b>	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná.
<b>AGERSA</b>	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia.
<b>AGRESE</b>	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe.
<b>AIR</b>	Análise de Impacto Regulatório.
<b>ANA ou Agência</b>	Agência Nacional de Águas.
<b>ANAC</b>	Agência Nacional de Aviação Civil.
<b>ANATEL</b>	Agência Nacional de Telecomunicações.
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica.
<b>ANTAQ</b>	Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
<b>ANTT</b>	Agência Nacional de Transportes Terrestres.
<b>ARBEL</b>	Agência Reguladora Municipal de Belém.
<b>ARISB – MG</b>	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais.
<b>ARSAP</b>	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá.
<b>ARSESP</b>	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo.



<b>ARSETE</b>	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina.
<b>ARSP</b>	Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo.
<b>ASREG</b>	Assessoria Especial de Qualidade Regulatória da ANA.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União.
<b>Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos</b>	Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017.
<b>COGER</b>	Coordenação de Governança das Entidades Reguladoras da ANA.
<b>Consórcio</b>	Consórcio formado pelas empresas Quantum do Brasil Ltda. e Tauil & Chequer Sociedade de Advogados.
<b>CORSAN</b>	Companhia Riograndense de Saneamento.
<b>DIREC</b>	Diretoria Colegiada da ANA.
<b>ENAP</b>	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
<b>ERIs</b>	Entidades Reguladoras Infracionais.
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas.
<b>GI Hub</b>	Global Infrastructure Hub.
<b>Lei das Agências Reguladoras Federais</b>	Lei Federal nº 13.848, de 25 de junho de 2021
<b>Lei de Concessões e Permissões</b>	Lei nº Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
<b>Lei das Estatais</b>	Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.
<b>Lei do Governo Digital</b>	Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021.
<b>Lei das PPPs</b>	Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.
<b>Lei de Telecomunicações</b>	Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997.
<b>MCID</b>	Ministério das Cidades do Governo Federal.

<b><i>Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos</i></b>	Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
<b><i>Novo Marco Legal do Saneamento Básico ou NMLSB</i></b>	Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.
<b><i>Lei Nacional do Saneamento Básico ou Lei Federal nº 11.445/2007</i></b>	Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
<b><i>NR</i></b>	Norma de Referência.
<b><i>NR nº 4/2024</i></b>	Norma de Referência nº 4/2024, aprovada pela ANA.
<b><i>NR nº 5/2024</i></b>	Norma de Referência nº 5/2024, aprovada pela ANA.
<b><i>NR nº 8/2024</i></b>	Norma de Referência nº 8/2024, aprovada pela ANA.
<b><i>OCDE</i></b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
<b><i>PPP</i></b>	Parceria Público-Privada.
<b><i>Projeto</i></b>	Projeto de Cooperação Técnica PCT BRA/IICA/13/008 – Interáguas/Saneamento, envolvendo o IICA e a SNSA.
<b><i>RAC</i></b>	Relatório de Análise das Contribuições.
<b><i>RAIR</i></b>	Relatório de Análise de Impacto Regulatório.
<b><i>Resolução nº 74/2024</i></b>	Resolução ARSETE nº 74, de 08 de julho de 2024.
<b><i>Resolução nº 127/2025</i></b>	Resolução ANTAQ nº 127, de 09 de abril de 2025.
<b><i>Resolução nº 178/2024</i></b>	Resolução ANA nº 178, de 15 de janeiro de 2024.
<b><i>Resolução nº 330/2014</i></b>	Resolução ANAC nº 330, de 01 de julho de 2014.
<b><i>Resolução nº 846/2019</i></b>	Resolução ANEEL nº 846, de 11 de junho de 2019.
<b><i>Resolução nº 948/2021</i></b>	Resolução ANEEL nº 948, de 16 de novembro de 2021.
<b><i>Resolução nº 6.063/2025</i></b>	Resolução ANTT nº 6.063, de 13 de fevereiro de 2025.
<b><i>Resolução nº 178/2024</i></b>	Resolução ANA nº 178, de 15 de janeiro de 2024.
<b><i>SBDC</i></b>	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

<b><i>Serviços ou Serviços de Abastecimento e Esgotamento Sanitário</i></b>	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.
<b><i>Serviços de Saneamento Básico</i></b>	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.
<b><i>Singreh</i></b>	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
<b><i>SNSA</i></b>	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCTI.
<b><i>SSB</i></b>	Superintendência de Regulação de Saneamento Básico.
<b><i>TAC</i></b>	Termo de Ajustamento de Conduta.
<b><i>TCU</i></b>	Tribunal de Contas da União.

## Anexo 2 – Benchmarking de Normas de Agências Reguladoras Federais sobre Caducidade

Com o objetivo de subsidiar a formulação de diretrizes para a futura Norma de Referência da ANA sobre caducidade, foi conduzido um exercício de *benchmarking* regulatório abrangendo normas e procedimentos adotados por outras agências reguladoras federais em setores distintos de infraestrutura e serviços públicos.

Essa análise comparativa teve como propósito identificar parâmetros, critérios e boas práticas utilizados em diferentes contextos regulatórios para a decretação da caducidade, incluindo:

- Infrações que autorizam a instauração de processo para declaração da caducidade;
- Padrões objetivos para caracterização da gravidade das infrações;
- Procedimentos administrativos adotados;
- Prazos e etapas de apuração; e
- Salvaguardas para assegurar o contraditório, a ampla defesa e a proporcionalidade da sanção.

A experiência acumulada por setores como energia elétrica, telecomunicações, transportes, portos e aviação civil oferece um acervo valioso de soluções regulatórias que, embora adaptadas às especificidades de cada área, podem servir de referência para o saneamento básico.

<b>Ato Normativo</b>	Resolução nº 6.063/2025
<b>Escopo de Aplicação</b>	Concessões rodoviárias
<b>Infrações</b>	<p>Prestar serviço de forma inadequada ou deficiente, caracterizado quando:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ A concessionária for classificada na Classe D<sup>33</sup> em 2 avaliações consecutivas;</li><li>○ A concessionária permanecer entre as Classes C e D em 3 avaliações consecutivas;</li><li>○ O índice de execução acumulada de obras obrigatórias for inferior a 60%, considerando:<ul style="list-style-type: none"><li>■ O avanço físico, para obras acompanhadas por fluxo de caixa; ou</li><li>■ O Fator D<sup>34</sup> contratual, para obras com desconto de reequilíbrio previsto.</li></ul></li><li>○ Houver atraso superior a:<ul style="list-style-type: none"><li>■ 12 meses na conclusão das obrigações da fase de trabalhos iniciais;</li><li>■ 36 meses na conclusão das obrigações da fase de recuperação; e</li><li>■ 12 meses na conclusão de campanha de recuperação determinada pela Diretoria.</li></ul></li></ul>
	Apresentar informações ou documentos falsos à ANTT, aos usuários ou a terceiros.
	Fraudar ou interferir indevidamente na atuação de verificador, empresa de supervisão ou organismo de inspeção acreditado.
	Realizar operações irregulares no mecanismo de contas da concessão.
	Transferir o controle societário sem prévia anuência da ANTT.
	Não manter a integralidade das garantias e seguros exigidos ou dificultar sua execução.

<sup>33</sup> De acordo com o art. 110 da Resolução nº 6.053/2024 da ANTT, as concessionárias serão classificadas em 4 classes, de acordo com sua nota global, da maior para menor. Sendo incluídas na Classe A as concessionárias com maior nota global e na Classe D as concessionárias com a menor nota.

<sup>34</sup> O Fator D é um redutor da Taxa Básica de Pedágio e decorre do não atendimento aos parâmetros de desempenho ou da inexecução das obras de melhorias e ampliação de capacidade previstas no contrato e é aplicado compulsoriamente, independente da culpabilidade do descumprimento.

	<p>Não contratar os financiamentos de longo prazo, quando exigidos no contrato de concessão.</p> <p>Realizar, com partes relacionadas ou terceiros, negócio fraudulento ou com objetivo de prejudicar a concessão.</p> <p>Obstaculizar ou deixar de cooperar com interventor.</p> <p>Paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior.</p> <p>Perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido, caracterizada quando:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ O saldo devedor de multas aplicadas e com decisão administrativa definitiva superar 50% da receita bruta anual do exercício financeiro anterior;</li><li>○ Houver reiterada oposição ao exercício da fiscalização ou não acatamento das determinações da ANTT; e</li><li>○ Restar demonstrada a reincidência em infrações já sancionadas, evidenciando a inadequação da concessionária para prestação do serviço.</li></ul> <p>Descumprimento das penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos.</p> <p>Inobservância da intimação da ANTT para regularizar a prestação do serviço ou para, em 180 dias, apresentar a documentação relativa à regularidade fiscal.</p> <p>Quando verificadas outras situações que possam configurar prestação inadequada ou deficiente do serviço ou descumprimento de obrigações contratuais, desde que devidamente fundamentadas no processo de fiscalização.</p>
<b>Período de Cura</b>	Prazos mínimos e máximos não são definidos em regulamento, cabendo sua determinação pela superintendência competente, a qual poderá estabelecer prazos parciais para a correção de falhas e transgressões em etapas.
<b>Aspectos Procedimentais Relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ O processo de caducidade é instaurado pela Diretoria Colegiada, que designa comissão processante formada por três servidores efetivos e estáveis, sem vínculo direto com a fiscalização do contrato. Compete à comissão instruir o processo e apresentar relatório final à Diretoria.</li><li>○ O prazo para conclusão é de até 370 dias, prorrogável por igual período mediante justificativa. Na fase inicial, a concessionária é notificada e dispõe de 45 dias improrrogáveis para apresentar defesa prévia (salvo força maior comprovada), devendo juntar todos os documentos e provas, bem como informações essenciais para eventual cálculo de indenização (inventário de bens reversíveis, processos em curso, contratos vigentes, financiamentos e demais dados pertinentes).</li><li>○ Encerrada a defesa, a Superintendência competente tem 45 dias para manifestar-se sobre os fatos, instruir o processo com histórico de execução contratual e propor medidas de continuidade do serviço em caso de caducidade. Após a produção de provas, a concessionária é intimada a apresentar alegações finais em 20 dias. A comissão elabora relatório conclusivo em até 45 dias, recomendando arquivamento, diligências complementares, regularização assistida ou decretação da caducidade.</li><li>○ Se houver proposta de caducidade, a Superintendência deve juntar plano de transição operacional, cálculo ou estimativa de indenização e minuta de termo aditivo para assegurar a continuidade dos serviços. A decisão final da Diretoria Colegiada poderá: (i) arquivar o processo; (ii) determinar diligências; (iii) conceder prazo para regularização; (iv) propor formalmente a caducidade ao poder concedente; ou (v) adotar outras medidas cabíveis.</li><li>○ A Diretoria Colegiada deliberará por: (i) arquivar os autos, caso não configurada hipótese de descumprimento contratual que justifique a caducidade; (ii) converter o julgamento em diligência, devolvendo o processo à comissão processante para que esclareça questões relevantes e necessárias à decisão; (iii) intimar a concessionária para que promova a</li></ul>

	regularização da prestação do serviço em prazo estabelecido, suspendendo-se o processo de caducidade por período determinado; (iv) propor a caducidade, com remessa do processo ao poder concedente para edição do decreto correspondente; ou (v) adotar outras medidas eventualmente cabíveis.
--	---

<b>Ato Normativo</b>	Lei Federal nº 14.73, de 23 de dezembro de 2021- a Lei Federal das Ferrovias
<b>Escopo de Aplicação</b>	Concessões e autorizações ferroviárias.
<b>Infrações</b>	Em caso de prática de infrações graves, transferência irregular da autorização ou descumprimento reiterado de compromissos contratuais ou das medidas de segurança e de regularidade do tráfego exigidas, nos prazos determinados.
<b>Período de Cura</b>	Não há um prazo de cura estabelecido pelo ato normativo.
<b>Aspectos Procedimentais Relevantes</b>	A ANTT não prevê aspectos procedimentais específicos para caducidade no setor ferroviário, devendo este seguir a regra aplicável para as demais sanções administrativas perante a agência aplicáveis ao setor.

### ○ Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

<b>Ato Normativo</b>	Resolução nº 846/2019 e Resolução nº 948/2021
<b>Escopo de Aplicação</b>	Agentes do setor de energia elétrica.
<b>Infrações</b>	<p>Serviço prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço.</p> <p>Descumprimento das cláusulas contratuais, disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão ou permissão.</p> <p>Paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior.</p> <p>Perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido ou permitido.</p> <p>Descumprimento das penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos.</p> <p>Inobservância da intimação da ANEEL para regularizar a prestação do serviço ou para apresentar, em 180 dias, a documentação relativa à regularidade fiscal, no curso da concessão ou permissão.</p> <p>Inadimplemento no pagamento de uso de bem público ou de bonificação pela outorga.</p> <p>Desligamento do agente da Câmara de Fiscalização de Energia Elétrica, por inadimplemento.</p> <p>Descumprimento dos indicadores de continuidade coletivos<sup>35</sup>, isoladamente ou em conjunto, por 3 anos consecutivos.</p> <p>Descumprimento do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira da concessão por 2 anos consecutivos.</p>
<b>Período de Cura</b>	O prazo de cura será estabelecido pela superintendência responsável por meio de termo de intimação encaminhado ao infrator.
<b>Aspectos Procedimentais Relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ A superintendência competente propõe à Diretoria da ANEEL a intimação do concessionário ou permissionário. Se entender cabível, a Diretoria autoriza, por despacho, a expedição do ato de intimação, que deve incluir, entre</li></ul>

<sup>35</sup> Nos termos definidos pelo art. 3º da Resolução nº 948/2021:

Art. 3º O critério de eficiência com relação à continuidade do fornecimento das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica será mensurado mediante a apuração, a cada ano civil, dos indicadores de continuidade coletivos DECI - Duração Equivalente de Interrupção de Origem Interna por Unidade Consumidora e FECI - Frequência Equivalente de Interrupção de Origem Interna por Unidade Consumidora.

	<p>outras informações, o relatório de comunicação de falhas e transgressões à legislação e ao contrato, bem como o prazo para a regularização definitiva.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Após o recebimento da manifestação do agente intimado, a decisão sobre a aplicação ou não da penalidade deve ser comunicada ao infrator no prazo máximo de 60 dias.</li><li>○ Concluído o processo, os autos são encaminhados pelo Ministério de Minas e Energia ao poder concedente, acompanhados da proposta da ANEEL para aplicação da penalidade.</li></ul>
--	---

### ○ Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ

<b>Ato Normativo</b>	Resolução nº 127/2025 e Resolução nº 3.259/2014
<b>Escopo de Aplicação</b>	Autorizatários e arrendatários de áreas e instalações portuárias.
<b>Infrações</b>	Hipóteses previstas no §1º do art. 38, da Lei de Concessões e Permissões, sendo que a proposta de decretação da caducidade deve ser embasada em evidências que apontem: <ul style="list-style-type: none"><li>○ A degradação continuada das funções essenciais da autoridade portuária ou do explorador de área;</li><li>○ Quantidade injustificável de infrações de natureza grave ou gravíssima;</li><li>○ Descumprimento reiterado de obrigações de investimentos; ou</li><li>○ Indícios de deterioração irreversível do serviço adequado ou do equilíbrio econômico-financeiro da autoridade portuária.</li></ul>
<b>Período de Cura</b>	Não há um prazo de cura estabelecido pelos atos normativos.
<b>Aspectos Procedimentais Relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Assim que autuado o processo, o contratado deverá enviar: (i) inventário atualizado de bens reversíveis; (ii) relatório dos processos judiciais, administrativos e arbitrais em curso nos quais a concessionária é parte; (iii) relação dos contratos em vigor de cessão de uso de áreas para fins comerciais e de prestação de serviços, nos quais a contratada é parte; (iv) eventuais instrumentos de financiamento, indicando valor total da dívida e valor amortizado; e (v) outras informações necessárias para o cálculo de eventual indenização.</li><li>○ A caducidade será proposta pela Superintendência de Fiscalização e Coordenação da Regionais da ANTAQ.</li><li>○ A Diretoria Colegiada deliberará por: (i) arquivar os autos, caso não configurada hipótese de descumprimento contratual que justifique a caducidade; (ii) converter o julgamento em diligência, devolvendo o processo à comissão processante para que esclareça questões relevantes e necessárias à decisão; (iii) determinar o contratado para que promova a regularização da prestação do serviço em prazo estabelecido, suspendendo-se o processo por período determinado; (iv) propor à caducidade ao poder concedente; ou (v) adotar outras medidas eventualmente cabíveis.</li></ul>

### ○ Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

<b>Ato Normativo</b>	Resolução nº 330/2014
<b>Escopo de Aplicação</b>	Exploração de aeródromos civis públicos.
<b>Infrações</b>	<p>Descumprimento reiterado de compromissos assumidos ou de obrigações legais ou regulamentares.</p> <p>Não comunicar previamente a alteração do controle societário da sociedade empresária que detém a autorização ou, ainda, incorporação, fusão ou cisão da empresa titular da autorização.</p>
<b>Período de Cura</b>	Prazo não inferior a 30 dias.

<b>Aspectos Procedimentais Relevantes</b>	A ANAC não prevê aspectos procedimentais específicos para caducidade, devendo este seguir a regra aplicável para as demais sanções administrativas perante a agência.
---	---

○ **Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL<sup>36</sup>**

<b>Ato Normativo</b>	Lei de Telecomunicações e Resolução nº 589/2012
<b>Escopo de Aplicação</b>	Concessões, permissões ou autorizações de serviços de telecomunicações.
<b>Infrações</b>	<p>Não solicitar previamente a autorização para operações de cisão, fusão, transformação, incorporação, redução do capital ou transferência do controle societário.</p> <p>Dissolução ou falência.</p> <p>Transferência irregular do contrato.</p> <p>Descumprimento do compromisso - no caso de empresa ou grupo empresarial que, na mesma região, localidade ou área, já preste a mesma modalidade de serviço - de transferir a terceiro, no prazo máximo de 18 meses contados da data de assinatura do contrato, o serviço anteriormente explorado.</p> <p>Nos casos em que a intervenção seria cabível, mas sua decretação for inconveniente, inócuas, injustamente benéfica ao concessionário ou desnecessária.</p>
<b>Período de Cura</b>	Não há um prazo de cura estabelecido pelos atos normativos.
<b>Aspectos Procedimentais Relevantes</b>	A ANATEL não prevê aspectos procedimentais específicos para caducidade, devendo este seguir a regra aplicável para as demais sanções administrativas perante a agência.

<sup>36</sup> Apesar dos parâmetros para decretação de caducidade no setor de telecomunicações não tenha sido tratado por meio de norma emitida pela ANATEL, o caput do art. 114 da Lei de Telecomunicações atribui à agência reguladora federal a competência para decretar a caducidade.