

NOTA TÉCNICA Nº 22/2025/COTAR/SSB-SEI

Processo nº 02501.000842/2023-41

Brasília, 10 de julho de 2025.

Assunto: Consulta Pública Complementar à Consulta Pública nº 003/2025, no âmbito do planejamento da Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária e Tarifa Social para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Processo: 02501.000842/2023-41

1. OBJETIVO

1.1. A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar proposta adicional de dispositivos a serem submetidos à consulta pública complementar à Consulta Pública nº 003/2025, parte do processo de elaboração de Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária e Tarifa Social para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

2. JUSTIFICATIVA

2.1. A Consulta Pública nº 003/2025 teve como objeto colher contribuições da sociedade para o aprimoramento do processo de elaboração de Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária e Tarifa Social para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, e permaneceu aberta 8h do dia 23/05/2025, às 18h do dia 07/07/2025, recebendo um total de 454 contribuições por meio do sistema de participação social da ANA (<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/222>).

2.2. Importante destacar que as contribuições recebidas na Consulta Pública nº 003/2025 permanecem válidas e estão sob análise por parte desta Coordenação de Regulação Tarifária, com o objetivo de aprimoramento do processo de elaboração de Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária e Tarifa Social para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

2.3. Durante o período de contribuições da Consulta Pública nº 03/2025, foram encaminhadas manifestações por parte da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) sobre a temática do cofaturamento. Em sua manifestação (Anexo Contribuição SEPPI/CC (0067439), a SEPPI destacou a importância do cofaturamento como mecanismo estratégico para a viabilidade econômica de projetos de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU), em especial aqueles estruturados por meio de concessões ou parcerias com o setor privado.

2.4. A Secretaria argumenta que o cofaturamento, a cobrança conjunta dos serviços de SMRSU na fatura de água e esgoto, apresenta potencial de reduzir a inadimplência do faturamento dos serviços de SMRSU, melhora a previsibilidade de fluxo de caixa e fortalece a sustentabilidade financeira de um setor historicamente fragilizado. Além disso, a manifestação apontou a existência de abordagens regulatórias distintas, especialmente quanto ao compartilhamento de receitas adicionais oriundas dessa atividade. Tal heterogeneidade tem configurado um entrave para o cofaturamento, ao desincentivar sua adoção, o que por sua vez compromete a eficácia da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de resíduos sólidos urbanos, afetando diretamente a política pública de universalização do saneamento.

2.5. As contribuições da SEPPI evidenciaram que o tema do cofaturamento envolve questões regulatórias ainda não harmonizadas, que vão além da sua autorização e abrangem elementos essenciais para sua operacionalização. Entre os principais temas destacados estão:

- a) o tratamento das receitas de cofaturamento como receitas acessórias ou adicionais, sujeitas a regras claras de contabilização e eventual compartilhamento;

- b) a necessidade de limitar o percentual de compartilhamento dessas receitas, para preservar incentivos à prestação do serviço;
- c) a viabilidade de adoção de código de barras unificado para facilitar a arrecadação conjunta e reduzir custos;
- d) a previsão de regras de reajuste periódico da remuneração da atividade;
- e) a segregação bancária dos recursos arrecadados;
- f) a previsão de mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, em caso de impactos negativos relevantes ao prestador de água e esgoto; e
- g) a sugestão de elaboração de um modelo contratual referencial a ser firmado entre os prestadores.

3. RELEVÂNCIA DO COFATURAMENTO PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

3.1. O Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) reforçou a obrigatoriedade de instituição de mecanismos de cobrança pelos SMRSU, sob pena de caracterização de renúncia de receita pelo titular do serviço, exigindo, portanto, formas eficazes de arrecadação e sustentabilidade financeira. Nesse contexto, conforme destacado no Manual Orientativo ANA da Norma de Referência ANA nº 1/2021 (NR 01/2021), o cofaturamento surge como estratégia eficaz para viabilizar a arrecadação necessária, utilizando a base cadastral e os sistemas já existentes dos serviços de água e esgoto, reduzindo custos administrativos e operacionais.

3.2. A execução da cobrança do SMRSU, utilizando o sistema de cobrança do serviço público de abastecimento de água, independentemente do regime de cobrança adotado, é uma das alternativas mais eficientes para a arrecadação. Essa relevância é reconhecida por diversas entidades reguladoras e também pela própria ANA, ao tratar do tema em suas Normas de Referência ANA nº 1/2021 e nº 11/2024. No entanto, conforme reforçado pelo Manual Orientativo da Norma de Referência ANA nº 1/2021, pelas Análises de Impacto Regulatório promovidas pela ARSESP e da ARSAE-MG sobre o tema, bem como pelas contribuições da SEPPI, a ausência de parâmetros uniformes e diretrizes claras para a prática do cofaturamento tem gerado insegurança jurídica, desincentivos à sua adoção e riscos à modicidade tarifária.

3.3. Conforme destacado no Manual Orientativo da ANA sobre a NR 01/2021, entre os principais benefícios do cofaturamento, destaca-se a redução significativa da inadimplência, quando comparado a modalidades de cobrança como carnês vinculados ao IPTU ou boletos específicos dos SMRSU. A prática já demonstra que a cobrança conjunta com a fatura de água tende a ter melhor desempenho arrecadatório, tanto pela percepção de obrigatoriedade associada ao serviço de água – que pode ser interrompido em caso de inadimplência – quanto pela confiabilidade da base cadastral mantida pelas prestadoras de abastecimento.

3.4. Outro aspecto de grande relevância diz respeito à ampliação da base de usuários pagantes e ao fortalecimento da equidade tarifária. A utilização do cadastro do serviço de abastecimento de água, mais completo e atualizado, permite que a cobrança dos SMRSU seja distribuída entre um número maior de usuários, promovendo maior equidade na alocação dos custos. Em alguns modelos, inclusive, o consumo de água é utilizado como proxy para estimar a geração de resíduos, o que pode agregar proporcionalidade na cobrança.

3.5. A adoção do cofaturamento também favorece a integração de políticas públicas locais, promovendo sinergia entre os diferentes componentes do saneamento básico e racionalização administrativa. Ao permitir que os municípios concentrem a arrecadação em um único instrumento, há ganho de eficiência, redução de custos operacionais e reforço ao princípio da integralidade da gestão do saneamento, previsto na Lei nº 11.445/2007.

4. AVALIAÇÃO DO COFATURAMENTO NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DA NORMA DE REFERÊNCIA DE ESTRUTURA TARIFÁRIA

4.1. O tema do cofaturamento já havia sido previamente identificado e abordado na Análise de Impacto Regulatório (AIR) elaborada no âmbito do processo normativo como subsídio técnico à construção da norma. Na Dimensão 10 – Cofaturamento de outros serviços de saneamento básico, a AIR reconhece a previsão legal expressa do instituto, conforme disposto no §1º do art. 35 da Lei nº

11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, que autoriza a cobrança de taxas ou tarifas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos na fatura de outros serviços públicos, desde que haja anuência da prestadora do serviço de origem.

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

...

§ 1º Na hipótese de prestação de serviço sob regime de delegação, a cobrança de taxas ou tarifas poderá ser realizada na fatura de consumo de outros serviços públicos, com a anuência da prestadora do serviço.

4.2. Adicionalmente, a AIR da minuta de NR de Estrutura Tarifária menciona que o cofaturamento já é objeto de duas Normas de Referência da própria ANA. A NR nº 1/2021, que trata da cobrança de SMRSU em conjunto com o serviço de abastecimento de água, aborda o cofaturamento pela ótica do prestador dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos:

5.6. Documento de Arrecadação

5.6.1. A arrecadação deve ser realizada, preferencialmente, por meio de um dos seguintes documentos, independentemente do regime de prestação dos serviços:

I) fatura específica de manejo de resíduos sólidos urbanos; ou

II) cofaturamento com o serviço de abastecimento de água ou outro serviço público.

5.6.2. Na impossibilidade de utilização desses documentos pode ser utilizado o carnê ou guia de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

5.6.3. Cofaturamento

Quando utilizado documento de arrecadação de outro serviço público, deve ser previsto no custo do SMRSU o valor de ressarcimento ao respectivo prestador, conforme estabelecido em contrato celebrado entre as partes, com anuência da ENTIDADE REGULADORA DO SMRSU ao valor a ser pago a título de ressarcimento dos custos de cofaturamento.

4.3. Por sua vez, a NR nº 11/2024 atribui às entidades reguladoras infranacionais (ERI) a responsabilidade por disciplinar o cofaturamento no âmbito da prestação dos serviços de água e esgoto, nos seguintes termos:

Art. 34. A entidade reguladora infranacional deverá disciplinar o cofaturamento na prestação de serviços públicos de abastecimento de água para possibilitar a cobrança de outros serviços de saneamento básico.

Parágrafo único. Recomenda-se que entidade reguladora infranacional defina mecanismos que possibilitem a cobrança de outros serviços públicos de saneamento básico por meio de cofaturamento com a fatura de água e esgoto.

4.4. Esse reconhecimento normativo demonstra que o tema é estrutural e recorrente no contexto regulatório do setor. Importante destacar que durante a elaboração da Análise de Impacto Regulatório da NR de Estrutura Tarifária não foram identificadas, de forma significativa, lacunas normativas ou distorções regulatórias que exigissem intervenção direta da ANA quanto à prática do cofaturamento. A avaliação preliminar considerava que a existência de previsão legal no marco legal do saneamento e o reconhecimento do instituto em normas de referência anteriores (como a NR nº 1/2021 e a NR nº 11/2024) eram suficientes para fornecer direcionamento normativo básico, cabendo às entidades reguladoras infranacionais disciplinar os aspectos operacionais conforme as especificidades locais.

4.5. Contudo, as contribuições apresentadas no âmbito da Consulta Pública nº 03/2025 por parte da SEPI evidenciaram que a ausência de diretrizes mínimas uniformes sobre o cofaturamento tem gerado um cenário de grande heterogeneidade regulatória entre as ERIs. Foram identificadas abordagens muito distintas em aspectos sensíveis à viabilidade da atividade. Esse quadro regulatório pouco uniforme tem gerado insegurança jurídica e contratual aos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que veem na ausência de parâmetros claros um fator de risco à sustentabilidade dos seus contratos e à previsibilidade dos fluxos financeiros. Como consequência, observa-se uma baixa adesão à prática do cofaturamento, ainda que esta seja amplamente reconhecida como fundamental para a viabilidade econômico-financeira de projetos de SMRSU, sobretudo em modelos estruturados por meio de concessões e parcerias com o setor privado.

4.6. Diante disso, evidencia-se a necessidade de que a ANA, no exercício de sua competência de

harmonização regulatória e com base nos elementos trazidos pela consulta pública, avance no detalhamento normativo do cofaturamento no âmbito da Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária. O estabelecimento de diretrizes nacionais mínimas sobre os pontos críticos identificados pode reduzir as assimetrias hoje existentes, conferir maior segurança às partes envolvidas e estimular a adoção da prática como instrumento estruturante para a política de saneamento básico no país. Assim, entende-se que a inclusão de dispositivos específicos sobre o tema na Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária contribui não apenas para a viabilização da arrecadação de serviços como o SMRSU, mas também para o avanço da universalização do saneamento básico, ao integrar diferentes componentes do serviço com eficiência e sustentabilidade.

5. ADERÊNCIA DO TEMA DE COFATURAMENTO COM A NR DE ESTRUTURA TARIFÁRIA

5.1. Com base nas referências normativas e na estrutura da Análise de Impacto Regulatório da NR de Estrutura Tarifária, é possível observar que, entre os principais instrumentos da regulação tarifária — modelos de regulação, reajuste, estrutura e revisão tarifária — o tema do cofaturamento se insere de forma mais orgânica e direta no campo da estrutura tarifária.

5.2. Isso se deve, em primeiro lugar, à natureza do cofaturamento enquanto atividade acessória de arrecadação, que não altera o núcleo do contrato principal nem o mecanismo de definição das tarifas-base, mas que exige regras específicas de alocação de custos e receitas, bem como diretrizes para a composição do documento de cobrança. Essas características se relacionam diretamente com a dimensão da definição da estrutura da tarifa, ou seja, com o modo como os serviços são cobrados do usuário final, e não com o seu valor em si ou com os critérios de revisão periódica da receita.

5.3. Um dos pontos centrais diz respeito às orientações quanto à forma de apresentação dos itens na fatura, inclusive com previsão de código de barras unificado e possibilidade de desmembramento por solicitação do usuário. Aspectos centrais para conferir maior efetividade na arrecadação das tarifas de resíduos sólidos, assegurando a sustentabilidade financeira destes serviços por meio do cofaturamento.

5.4. A escolha da forma de cobrança tem impacto direto sobre a inadimplência dos serviços cofaturados, especialmente em contextos onde não há instrumentos coercitivos de interrupção do serviço por falta de pagamento, como é o caso dos SMRSU. O uso do código de barras unificado, ao associar o pagamento do serviço de resíduos à fatura de água (passível de corte em caso de inadimplência), contribui para reduzir o risco de não pagamento, promovendo maior estabilidade nos fluxos de receita e fortalecendo a capacidade de financiamento e manutenção dos SMRSU. Essa estratégia, ao facilitar o cumprimento voluntário da obrigação de pagar, dialoga diretamente com o campo da estrutura tarifária, uma vez que este componente da regulação trata justamente de como os valores são organizados, apresentados e cobrados dos usuários. Destaca-se, ainda, que ao estabelecer diretrizes para o formato da cobrança, pode haver influência sobre aspectos relevantes da estrutura tarifária como o padrão de consumo do usuário.

5.5. Ademais, no tocante ao compartilhamento das receitas adicionais, apesar de já existir um tratamento preliminar na NR 06/2024, não há uma regulamentação específica sobre as receitas adicionais quando provenientes de serviços de cofaturamento. Neste sentido existe a necessidade de regulamentação de elementos típicos da estrutura tarifária, como:

- a) definição das receitas adicionais geradas pela atividade;
- b) regras de compartilhamento dessas receitas para fins de modicidade tarifária; e
- c) previsão de possibilidade ou não de reequilíbrio econômico-financeiro em virtude de possíveis aumentos de inadimplência dos usuários dos serviços de água e esgoto;

5.6. Desse modo, a inclusão de dispositivos sobre cofaturamento na Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária se mostra conceitualmente adequada e coerente com a abordagem adotada pela ANA nas normas já publicadas, ao mesmo tempo em que responde às lacunas regulatórias identificadas por entidades como ARSESP, ARSAE-MG e a própria SEPPI. Trata-se, portanto, de uma medida alinhada à lógica da regulação por normas de referência, capaz de promover maior segurança jurídica, uniformidade regulatória e viabilidade econômica para o exercício dessa atividade por parte dos prestadores.

6. PROPOSTA REGULATÓRIA PARA O COFATURAMENTO

6.1. Tratamento como Receita Adicional e Limite de Compartilhamento de Receitas

6.1.1. Apesar do reconhecimento da importância do cofaturamento como instrumento de viabilização econômica dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, observa-se que a regulação infranacional sobre o tema ainda é incipiente e bastante heterogênea. Levantamento realizado identificou apenas duas entidades reguladoras infranacionais — AGEPAR e ARESC — com normativos vigentes que autorizam explicitamente o faturamento de serviços de terceiro nas contas de água e esgoto. A ARSESP, por sua vez, encontra-se em fase de consulta pública (CP nº 05/2025) com proposta de deliberação que visa a disciplinar a matéria, enquanto reguladores como ARSAE-MG e AGERSA sinalizaram, até o momento, apenas intenções de estudar e possivelmente regulamentar o tema em suas próximas agendas.

6.1.2. Esse cenário reforça a percepção de que, na ausência de diretrizes nacionais claras, cada entidade reguladora tem adotado critérios próprios para lidar com as receitas de cofaturamento como atividade acessória. Há divergências significativas, especialmente quanto ao percentual de receitas que pode (ou deve) ser compartilhado com os usuários dos serviços de água e esgoto, o que tem amplificado o desinteresse dos prestadores de água e esgoto em estruturar projetos de cofaturamento com outros serviços públicos, como o SMRSU.

6.1.3. No setor elétrico, a ANEEL considera como atividades acessórias aquelas que, embora não essenciais ao serviço principal, utilizam a infraestrutura da distribuidora e geram receitas econômicas. No caso de cofaturamento, aplica-se uma metodologia padronizada de compartilhamento: 40% da receita bruta obtida permanece com a distribuidora e 60% é revertido aos consumidores, como forma de estímulo à eficiência e à modicidade.

6.1.4. De forma semelhante, a minuta de deliberação da ARSESP classifica o faturamento de terceiros como receita acessória decorrente do uso da infraestrutura da prestadora (Sabesp), com a exigência de homologação da atividade e previsão de compartilhamento com os usuários, ainda que sem interferência direta nos preços. A AGEPAR, por sua vez, adota uma lógica mais intervencionista, determinando que 75% da receita obtida pela SANEPAR com a cobrança de outros serviços seja destinada à modicidade tarifária dos usuários de água e esgoto. Já a ARESC trata o faturamento de terceiros como receita autorizada, que integra os componentes financeiros da Receita Requerida, sendo monitorada e ajustada em processos tarifários subsequentes.

6.1.5. Merece destaque também a previsão que consta no contrato do Rio de Janeiro, o qual expressamente autoriza a concessionária a obter receitas adicionais. Apesar de não prever expressamente o faturamento de serviços de terceiro, cita como exemplos de atividades como publicidade via fatura e venda de água de reúso. Os ganhos são partilhados entre Estado (15%) e concessionária (85%).

6.1.6. Neste sentido, a minuta normativa propõe que as receitas oriundas da prestação do serviço de cofaturamento sejam classificadas como receitas adicionais, que decorrem da utilização de sua estrutura para viabilizar a cobrança conjunta de outro serviço público de saneamento básico, como resíduos sólidos urbanos ou drenagem urbana. Como tal, essas receitas devem ser individualizadas contabilmente, permitindo o acompanhamento por parte da entidade reguladora e a adequada separação dos fluxos financeiros, a fim de garantir transparência e rastreabilidade.

6.1.7. A proposta normativa admite a possibilidade de compartilhamento parcial dessas receitas adicionais, em benefício dos usuários dos serviços de água e esgoto, sob a forma de modicidade tarifária. O racional por trás desse compartilhamento reside na lógica de benefício mútuo: enquanto o prestador de água e esgoto é remunerado por uma nova atividade, prestando um serviço a terceiros, no caso o titular ou prestador dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, parte da receita obtida pode ser revertida em prol dos usuários originais da estrutura, promovendo ganhos de eficiência e justiça tarifária.

6.1.8. No entanto, é importante destacar que o cofaturamento do SMRSU possui uma particularidade relevante em relação a outras atividades adicionais exploradas pelo prestador de água e esgoto, como publicidade, venda de água de reúso ou cessão de infraestrutura para redes de telecomunicação. Nessas atividades, os custos são majoritariamente suportados por agentes externos ao sistema de saneamento. No cofaturamento, por outro lado, os custos da operação do cofaturamento são custeados integralmente pelos próprios usuários do SMRSU, que, na maior parte dos casos, coincidem com os mesmos usuários dos serviços de água e esgoto.

6.1.9. Esse aspecto gera uma dinâmica distinta: quando o prestador de água e esgoto precifica o

serviço de cofaturamento, esse valor é inserido no contrato com o prestador de SMRSU, compondo o custo final da tarifa ou taxa de resíduos. Ou seja, quem financia o serviço de cofaturamento são os usuários do SMRSU — que, por sua vez, são os mesmos usuários que pagam a fatura de água e esgoto eventualmente se beneficiariam do compartilhamento da receita dessa atividade na modicidade tarifária.

6.1.10. Dessa forma, aumentar o custo do serviço de cofaturamento para, posteriormente, devolver uma parcela da receita à modicidade dos serviços de água e esgoto configura um ciclo ineficiente do ponto de vista regulatório. Esse tipo de distorção tenderia a gerar uma alocação subótima de recursos e poderia até mesmo comprometer a atratividade da operação para o prestador de SMRSU, que se vê obrigado a suportar um custo mais elevado para acessar uma estrutura de arrecadação mais eficiente.

6.1.11. Adicionalmente, vale observar que o cofaturamento não é uma atividade de alta margem de lucro. Envolve custos administrativos e operacionais relevantes (como a adaptação de sistemas de faturamento, atendimento ao usuário e gestão de repasses), riscos operacionais (inclusive de inadimplência ampliada) e exposições contratuais. Sendo assim, faz sentido que, caso haja compartilhamento de receita, este seja limitado a um percentual reduzido, compatível com a lógica econômica da atividade e os princípios da razoabilidade e da sustentabilidade.

6.1.12. No caso do cofaturamento, importante destacar que o objetivo central é viabilizar a cobrança de serviços historicamente subfinanciados, como o SMRSU, contribuindo para sua sustentabilidade econômica de longo prazo. Trata-se de um instrumento que busca enfrentar um dos principais gargalos do setor: a ausência de mecanismos eficazes de arrecadação que garantam a cobertura dos custos operacionais e incentivem a melhoria contínua da prestação. Nesse sentido, o cofaturamento deve ser compreendido não apenas como uma atividade econômica acessória do prestador de água e esgoto, mas como uma ferramenta estratégica de integração entre componentes do saneamento básico, capaz de viabilizar a ampliação da cobertura e a estabilidade financeira dos serviços de resíduos. Por esse motivo, a proposta normativa estabelece que o limite máximo de compartilhamento da receita bruta obtida com a atividade de cofaturamento seja de até 5%.

6.2. **Adoção de Código de Barras Unificado**

6.2.1. No tocante ao documento de cobrança, a minuta normativa propõe que o cofaturamento seja realizado por meio de código de barras único, contendo a discriminação dos valores de cada serviço. A escolha dessa forma de cobrança é a que melhor atende ao objetivo central do cofaturamento: promover uma arrecadação eficiente e assegurar a sustentabilidade econômica dos serviços cofaturados, como os de manejo de resíduos sólidos urbanos. Esta é a mesma percepção identificada nas Análises de Impacto Regulatório tanto da ARSAE-MG quanto da ARSESP sobre o tema de cofaturamento.

6.2.2. As análises realizadas pelas agências reguladoras destacam que o uso de dois códigos de barras distintos (um para os serviços de água e esgoto e outro para os SMRSU) tem o potencial de aumentar significativamente o risco de inadimplência para o serviço cofaturado. Isso porque, na prática, o usuário tende a priorizar o pagamento do serviço de abastecimento de água, dado que o não pagamento pode acarretar em corte, deixando de quitar a parte relativa ao serviço de resíduos sólidos, cuja continuidade é obrigatória. Essa segmentação da cobrança pode comprometer justamente o benefício esperado com o cofaturamento: a elevação da eficiência na arrecadação de um serviço historicamente subfinanciado e sem instrumentos eficazes de coerção ao pagamento.

6.2.3. Além disso, a cobrança conjunta por código de barras único simplifica a experiência do usuário, evitando confusão e facilitando o pagamento. Conforme identificado na AIR da ARSESP, essa abordagem favorece a conveniência, a transparência e a percepção de integração entre os serviços públicos prestados, ainda que exija uma comunicação clara e prévia sobre os valores e a natureza dos serviços incluídos na fatura. Por sua vez, a ARSAE-MG também apontou que a cobrança conjunta tende a garantir o recebimento integral dos valores, sendo mais eficaz em comparação a alternativas com códigos de barras separados, que não asseguram o pagamento dos dois serviços e podem, inclusive, anular os efeitos esperados do cofaturamento.

6.2.4. Assim, a exigência do código de barras único busca dar efetividade ao instrumento do cofaturamento, viabilizando sua finalidade principal – o fortalecimento financeiro dos serviços públicos de saneamento, especialmente os SMRSU. Embora possa haver um custo operacional maior para o prestador regulado que incorpora a cobrança em sua fatura, essa solução tem maior potencial de reduzir a inadimplência do serviço cofaturado, gerar previsibilidade de receitas e consolidar o modelo como um

mecanismo eficiente de viabilização da política pública de universalização do saneamento.

6.2.5. Entretanto, foi prevista a salvaguarda ao direito do usuário, ao estabelecer que lhe seja assegurada, a qualquer momento, a possibilidade de solicitar o desmembramento ou retirada da cobrança dos serviços cofaturados, nos termos definidos no contrato de cofaturamento ou pela regulamentação da entidade reguladora infranacional. Essa previsão busca equilibrar a efetividade do modelo de arrecadação com a preservação da autonomia do consumidor, especialmente diante do histórico de ausência de cobrança direta pelos serviços de manejo de resíduos sólidos em muitos municípios. Trata-se de um mecanismo de proteção que respeita os princípios do Código de Defesa do Consumidor e reforça a transparência e a liberdade de escolha, sem comprometer a funcionalidade geral do cofaturamento. Ainda que a possibilidade de retirada da cobrança possa, em tese, afetar a arrecadação, a experiência das agências reguladoras demonstra que o impacto tende a ser residual, especialmente quando o serviço é prestado de forma adequada e bem comunicado à população. Assim, a norma garante o direito à manifestação individual sem desestruturar a lógica central do modelo, ao mesmo tempo em que confere legitimidade social à política pública.

6.3. Da Possibilidade de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

6.3.1. A adoção do cofaturamento como instrumento de arrecadação dos SMRSU implica a incorporação de uma nova atividade ao sistema de cobrança do prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que, embora traga benefícios estruturais à sustentabilidade do setor de resíduos, também gera riscos operacionais significativos ao prestador de água e esgoto especialmente no que se refere ao comportamento da inadimplência dos usuários. Ao incluir novos encargos na fatura de água e esgoto, o prestador assume o risco de que eventuais aumentos no valor total da fatura possam comprometer a adimplência dos seus próprios serviços.

6.3.2. Esse risco é potencializado quando se adota a cobrança por código de barras único, uma vez que, nesse modelo, o não pagamento de qualquer parte da fatura implica no inadimplemento de toda a cobrança, incluindo os valores correspondentes ao serviço de água. Ou seja, eventuais resistências do usuário ao pagamento das taxas ou tarifas de resíduos sólidos podem gerar efeitos colaterais indesejados à arrecadação dos serviços de água e esgoto. Nesse cenário, a proposta normativa busca promover um equilíbrio entre os benefícios gerados pelo cofaturamento e os riscos que ele impõe ao prestador que o operacionaliza.

6.3.3. É importante recordar que os custos do cofaturamento, embora operacionalizados pelo prestador de água e esgoto, são custeados pelos próprios usuários dos serviços de SMRSU, que em sua ampla maioria coincidem com os mesmos usuários do sistema de água e esgoto. Portanto, ao assumir o risco de aumento de inadimplência, o prestador de água e esgoto está, na prática, assumindo riscos financeiros que poderiam afetar diretamente esses mesmos usuários — os quais, por sua vez, não necessariamente têm clareza sobre a origem e os efeitos do desequilíbrio.

6.3.4. Com base nesse contexto, a minuta estabelece a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de água e esgoto nos casos em que se comprove que a implementação do cofaturamento resultou em elevação persistente da inadimplência em comparação ao padrão histórico dos 12 meses anteriores ao início do cofaturamento. Trata-se de uma cláusula de proteção contratual, que não presume o desequilíbrio imediatamente, mas exige comprovação do nexo causal entre a adoção do cofaturamento e o agravamento da inadimplência, bem como a demonstração de que eventuais medidas de mitigação foram insuficientes para reverter o quadro. Ademais, a proposta prevê a necessidade e análise técnica e homologação pela entidade reguladora infranacional, que deverá avaliar a procedência da solicitação, os impactos tarifários decorrentes e, se necessário, estabelecer medidas compensatórias adequadas. Desta forma, espera-se promover segurança jurídica ao prestador de água e esgoto sem comprometer a autonomia do regulador, os interesses dos usuários e a efetividade do instrumento do cofaturamento.

7. CONSULTA PÚBLICA COMPLEMENTAR À CP Nº 003/2025

7.1. Com base nas contribuições recebidas durante a Consulta Pública nº 03/2025, a COTAR elaborou proposta de redação de dispositivos regulamentando a temática do cofaturamento, com vistas à sua inclusão na minuta da Norma de Referência sobre Estrutura Tarifária. Entretanto, considerando a relevância e a complexidade técnica do tema, bem como os potenciais impactos regulatórios decorrentes

de sua adoção, entende-se ser adequado submeter o novo capítulo à realização de consulta pública complementar, de forma a garantir ampla participação social e institucional no processo de construção normativa.

7.2. Dessa forma, propõe-se o encaminhamento desta Nota Técnica como fundamento para a abertura de consulta pública específica sobre os dispositivos de cofaturamento, com base nas justificativas aqui apresentadas, evidenciando a pertinência da matéria ao escopo da norma de estrutura tarifária e a necessidade de aprofundamento do debate com os agentes do setor e a sociedade civil.

7.3. **Excepcionalmente, propões a realização de consulta pública com prazo de 30 dias**, fundamentando-se na urgência e relevância da agenda regulatória relacionada à **tarifa social de água e esgoto**. Conforme estabelecido pela Lei nº 14.898, de 2024, em vigor desde dezembro de 2024, a ANA tem a responsabilidade de regulamentar a implementação da tarifa social de água e esgoto, conforme previsto nos artigos 6º e 7º. Tendo em vista a necessidade de publicação célere da Norma de Referência de Estrutura Tarifária e Tarifa Social, a dilação excessiva dos prazos comprometeria o atendimento tempestivo ao comando legal e o avanço das políticas de equidade tarifária. A compatibilização de prazos tem por objetivo assegurar a continuidade do processo regulatório sem comprometer a transparência, participação social e legitimidade das decisões a serem tomadas.

7.4. Adicionalmente, cabe destacar que a nova consulta pública abrangerá apenas o capítulo específico sobre cofaturamento, cujo conteúdo, embora relevante, possui escopo temático e extensão significativamente mais restritos em comparação à minuta completa da norma de estrutura tarifária submetida à Consulta Pública nº 03/2025. O número reduzido de dispositivos e a delimitação temática favorecem uma análise mais ágil por parte dos agentes regulados, dos usuários e das entidades reguladoras infranacionais, viabilizando a realização de uma consulta pública eficaz mesmo em prazo inferior ao usual.

7.5. Dessa forma, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019, justifica-se a adoção de prazo excepcional de 30 dias para a consulta pública, considerando-se a combinação de fatores que evidenciam a urgência e a relevância da matéria, bem como a proporcionalidade entre o prazo proposto e a complexidade do tema em questão. A medida preserva a ampla participação social e o controle democrático sobre o processo regulatório, ao mesmo tempo em que assegura o cumprimento dos prazos exigidos pela legislação federal e o avanço coordenado da agenda regulatória da ANA. Destaca-se que a publicação desta NR está prevista para a Agenda Regulatória da Agência no período de 2025 a 2026.

7.6. A divulgação da consulta pública será feita por meio de publicação no Diário Oficial da União e por intermédio da Assessoria de Comunicação (ASCOM) por vários canais: sítio eletrônico da ANA, mensagem eletrônica, páginas da ANA no Youtube, LinkedIn e Facebook.

7.7. Pretende-se realizar a consulta no **período das 8h do dia 23/07/2025, às 18h do dia 23/08/2025**. Não obstante, caso necessário, o prazo pode ser ajustado.

8. ENCAMINHAMENTO

8.1. Em alinhamento ao Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da ANA, aprovado pela Portaria ANA nº 477, de 22 de fevereiro de 2024, encaminhamos a minuta de Resolução contendo o capítulo referente ao cofaturamento, parte da Norma de Referência de Estrutura Tarifária para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (0067331) para análise jurídica de sua conformidade pela PFA.

(assinado eletronicamente)

RENÊ GONTIJO

Coordenador de Regulação Tarifária

De acordo. Encaminhe-se, à PFA, a minuta contendo o capítulo referente ao cofaturamento, para análise jurídica da conformidade do ato normativo.

(assinado eletronicamente)
LÍGIA MARIA NASCIMENTO DE ARAÚJO
Superintendente Adjunta de Regulação de Saneamento Básico Substituta

Referências:

ANA. *Manual Orientativo da Norma de Referência nº 01/2021*. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Brasília, 2021.

AGEPAR. *Nota Técnica nº 009/2022 – DRE/CSB: Outras Receitas, Notas técnicas temática nº 2 – 2ª Fase – 2ª RTP – Outras Receitas (Versão final)*. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná. Curitiba, 2022.

ARESC. *Resolução nº 126, de 22 de fevereiro de 2019*. Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina. Autoriza a Companhia de Águas e Saneamento – CASAN para prestação de serviços de faturamento e arrecadação de terceiros por meio de contribuição financeira espontânea nas faturas mensais de água e esgoto. Publicado em: 7 mar. 2019.

ARSAE-MG. *Análise de Impacto Regulatório – AIR Cofaturamento*. Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2025.

ARSESP. *Análise de Impacto Regulatório – AIR Cofaturamento da cobrança pelo manejo de resíduos sólidos no documento de arrecadação dos serviços de abastecimento de água e/ou esgoto*. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. São Paulo, 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades; Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). *Guia prático de estruturação de projetos de resíduos sólidos urbanos*. Brasília, 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – Blocos 1, 2, 3 e 4**. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Maria Nascimento de Araújo, Superintendente Adjunta de Regulação de Saneamento Básico substituta**, em 14/07/2025, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renê Gontijo, Coordenador de Regulação Tarifária**, em 14/07/2025, às 15:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ana.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0067386** e o código CRC **10D3E937**.