

VOTO Nº 1/2026/DIREC
Processo nº 02502.000014/2025-64

I. Caracterização do Processo

Processo: 02502.000014/2025-64

Interessado: Superintendência de Regulação de Saneamento Básico.

Assunto: Aprovação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório, da minuta de ato normativo e da realização de participação social relativa à Norma de Referência que estabelece diretrizes para revisão tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

II. Descrição do Objeto

1. Trata o presente processo dos resultados da segunda etapa de elaboração da Norma de Referência (NR) que estabelece diretrizes para revisão tarifária periódica, revisão ordinária e revisão extraordinária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, previstos na Resolução ANA nº 186, de 19 de fevereiro de 2024:

CAPÍTULO III

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS REGULATÓRIOS

Art. 13. São etapas do processo de elaboração de atos normativos regulatórios:

I – abertura do processo de elaboração de ato normativo regulatório;

II – Análise de Impacto Regulatório (AIR), ou Nota Técnica de dispensa, e elaboração da minuta de ato normativo regulatório;

III – participação social obrigatória; e

IV – deliberação final. (grifos nossos)

2. Observando-se o detalhamento das atividades e do fluxo processual estabelecido no Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da ANA, aprovado pela Portaria ANA nº 477, de 22 de fevereiro de 2024, compete à Diretoria Colegiada, neste momento, deliberar sobre:

- I - o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- II - a minuta de ato normativo regulatório; e
- III - a modalidade de participação social obrigatória.

III. Contextualização e Antecedentes da Proposta

3. Conforme demonstrado na etapa prévia de planejamento, as competências legais desta Agência quanto à proposição de normas de referência relativas ao tema da regulação tarifária estão amparadas na legislação vigente e, mais especificamente, no Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020), tendo sido devidamente incorporadas na lei de criação da ANA[1] e na política federal voltada ao setor de saneamento básico[2].

4. A proposta em tela consta da Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2025-2026, aprovada pela Resolução ANA nº 277, de 19 de dezembro de 2025, no Eixo 9 – Saneamento Básico, tema

“Estabelecer norma de referência sobre revisão tarifária de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”.

5. A abertura do processo regulatório foi aprovada pela Diretoria Colegiada da ANA em sua 996ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada em 17 de março de 2025, conforme indicado no Despacho – Resultado DIREC nº 155/2025/SGE (0018737).

6. Após estudos técnicos preliminares, a elaboração do ato normativo passou por processos de participação social prévios.

7. Foi proposta a abertura de tomada de subsídios, com o objetivo de colher contribuições da sociedade para o processo de elaboração da Norma de Referência sobre revisão tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O procedimento e o questionário aplicado foram detalhados na Nota Informativa nº 8/2025/COTAR/SSB-SEI (0061164).

8. A Tomada de Subsídios nº 5/2025 foi aberta no Sistema de Participação Social da ANA em 18 de agosto de 2025, e seu encerramento se deu em 17 de outubro de 2025, após prorrogação de 15 dias, motivada por solicitações recebidas durante o processo participativo. Foram recebidas contribuições de 43 agentes distintos, totalizando 772 manifestações escritas em resposta ao questionário elaborado pela ANA, composto por 31 perguntas.

9. Também foram realizados encontros online intitulados “Diálogos com o setor de saneamento” nos dias 23, 25 e 29 de setembro de 2025, que possibilitaram a apresentação dos questionamentos formulados pela ANA, o esclarecimento de dúvidas e a coleta de percepções e experiências práticas dos participantes.

10. Paralelamente, a ANA promoveu um Grupo de Trabalho sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs), instituído para aprofundar as discussões relativas ao tratamento regulatório dos ativos de PPPs nos processos de revisão tarifária. Composto por representantes do governo federal, entidades reguladoras, prestadores de serviços e entidades de representação setorial, o GT realizou seis reuniões expositivas destinadas à apresentação de contribuições, constituindo importante mecanismo de escuta ativa e coleta estruturada de subsídios para o aprimoramento dos trabalhos. As contribuições e conclusões do grupo foram posteriormente consolidadas em relatório específico.

11. Após a elaboração da primeira versão do Relatório de Análise de Impacto Regulatório e da minuta de Resolução, os documentos foram submetidos à Consulta Interna, disponibilizada aos servidores e colaboradores da ANA entre os dias 27 de março e 5 de abril de 2026. Durante esse período, foi recebida uma contribuição por meio do Sistema de Participação Social da ANA, além de manifestação da Coordenação de Conservação e Uso Sustentável da Água (CCOAS/SPP), encaminhada por nota informativa. Ambas as contribuições foram analisadas e acolhidas pela equipe técnica.

12. Os resultados da Tomada de Subsídios e da Consulta Interna foram registrados na Nota Técnica nº 14/2026/COTAR/SSB-SEI (0182895).

13. De maneira resumida, as contribuições recebidas nesse processo indicaram forte preocupação dos participantes com a necessidade de a norma respeitar as diferentes realidades locais e preservar a flexibilidade regulatória das entidades reguladoras infranacionais. Também houve manifestações favoráveis à padronização dos principais aspectos metodológicos e procedimentais relacionados às revisões tarifárias ordinárias e extraordinárias, com vistas ao fortalecimento da segurança jurídica, da previsibilidade regulatória e da harmonização das práticas no setor. Essas contribuições subsidiaram o processo de elaboração e aprimoramento do Relatório de Análise de Impacto Regulatório e da minuta de Resolução.

IV. Das manifestações no Processo

14. As manifestações no processo estão em conformidade com o “Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico”, aprovado pela Portaria ANA nº 477, de 22 de fevereiro de 2024.

i. Do Relatório de Análise de Impacto Regulatório

15. Conforme Nota Técnica nº 14/2026/COTAR/SSB-SEI (0182895), da Coordenação de

Regulação Tarifária da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico (COTAR/SSB), o Relatório de AIR (0182893) foi elaborado de acordo com as diretrizes do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

16. A seguir, serão destacados os pontos nucleares do referido Relatório.

a. Problema Regulatório

17. A AIR identificou como problema regulatório central a “baixa adequação dos processos de revisão tarifária, que podem resultar em tarifas ineficientes e comprometer a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”.

18. O documento destaca que foi constatada significativa heterogeneidade entre as metodologias adotadas pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs), especialmente quanto aos critérios de definição de custos eficientes, remuneração do capital, tratamento de ativos regulatórios, reconhecimento de investimentos, mecanismos de incentivo à eficiência e cálculo do equilíbrio econômico-financeiro das prestações.

19. A AIR concluiu que a diversidade metodológica, por si só, não constitui um problema regulatório. O problema decorre da inexistência de diretrizes harmonizadas capazes de assegurar que os processos de revisão tarifária sejam conduzidos com adequada fundamentação técnica, transparência e previsibilidade, o que pode provocar tanto a sub-remuneração dos prestadores, comprometendo investimentos e a universalização dos serviços, quanto a sobre-remuneração, onerando indevidamente os usuários.

20. Entre as principais causas identificadas estão a heterogeneidade da capacidade técnica e da maturidade institucional das ERIs, a elevada discricionariedade atualmente existente nos processos de revisão tarifária, a ocorrência de interferências político-institucionais que podem afetar a autonomia regulatória e as diferenças inerentes aos modelos de regulação contratual e discricionária existentes no setor.

21. A AIR apontou ainda que a manutenção desse cenário tende a ampliar os riscos regulatórios, elevar custos de transação e de conformidade, aumentar a percepção de risco dos investidores e dificultar a realização dos investimentos necessários para o alcance das metas de universalização estabelecidas pela Lei nº 14.026/2020.

b. Objetivo geral e objetivos específicos

22. A intervenção regulatória proposta tem como objetivo geral “aumentar a adequação dos processos de revisão tarifária no setor de saneamento básico, de modo a contribuir para a definição de tarifas eficientes e para a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços”.

23. Para alcançar esse objetivo geral, a AIR definiu os seguintes objetivos específicos:

- promover a harmonização das metodologias utilizadas nos processos de revisão tarifária, reduzindo a heterogeneidade e a discricionariedade regulatória;
- incentivar a adoção de metodologias fundamentadas em critérios técnicos e econômicos consistentes, com foco na eficiência e na adequada recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- aumentar a previsibilidade e a transparência dos processos de revisão tarifária, contribuindo para a redução da insegurança regulatória; e
- disponibilizar diretrizes metodológicas flexíveis e adaptáveis às diferentes realidades das entidades reguladoras infranacionais, considerando seus distintos níveis de capacidade técnica e maturidade regulatória.

c. Alternativas regulatórias sugeridas

24. A AIR avaliou dezenove temas relacionados aos processos de revisão tarifária, que devem ser tratados de forma diferenciada, de acordo com sua complexidade, grau de convergência setorial e

impacto da decisão regulatória. Desses, onze foram submetidos à análise multicritério, enquanto oito foram classificados como temas de baixo impacto regulatório e tratados diretamente na proposta normativa.

25. Os temas selecionados para avaliação por meio de análise multicritério são:

- Tema 1: Nível de eficiência dos custos operacionais;
- Tema 2: Glosas e classificação dos custos operacionais como gerenciáveis ou não gerenciáveis;
- Tema 3: Ganho de produtividade (Fator X);
- Tema 4: Custo de capital próprio;
- Tema 5: Custo de capital de terceiros;
- Tema 6: Estrutura de capital;
- Tema 7: Remuneração de ativos não imobilizados ou em serviço;
- Tema 8: Remuneração da operação em prestações autônomas;
- Tema 9: Parcerias Público-Privadas (PPPs) e outras subdelegações;
- Tema 10: Outras receitas;
- Tema 11: Incentivos tarifários.

26. Para cada um desses temas, foram identificadas alternativas de atuação regulatória e aplicada a análise multicritério de forma individualizada.

27. Os temas que, por sua natureza, serão abordados na Norma de Referência, mas, por apresentarem baixo impacto no setor, não foram objeto de análise e comparação de alternativas, estão listados abaixo:

- Tema 12: Horizonte de Análise do Equilíbrio;
- Tema 13: Duração dos Ciclos Tarifários;
- Tema 14: Avaliação e movimentação da BRR;
- Tema 15: Índice de inflação de referência para atualização da BRR;
- Tema 16: Vida útil utilizada no cálculo da QRR;
- Tema 17: Ajuste compensatório;
- Tema 18: Receitas Irrecuperáveis;
- Tema 19: Revisões extraordinárias.

28. O documento apresenta as justificativas para o enquadramento como “baixo impacto regulatório” para cada um desses temas.

29. A comparação das alternativas foi realizada por meio de análise multicritério, considerando critérios como harmonização regulatória, complexidade para aplicação, incentivo à eficiência operacional, robustez técnica, flexibilidade para adaptação local e previsibilidade regulatória, dentre outros.

30. Os resultados demonstraram que, para a maior parte dos temas analisados, as alternativas selecionadas oferecem melhor equilíbrio entre padronização regulatória e flexibilidade de aplicação pelas ERIs, apresentando um maior potencial para induzir eficiência econômica, aumentar a previsibilidade dos processos tarifários e fortalecer a segurança regulatória do setor.

31. Ao final da avaliação, foram recomendadas alternativas regulatórias que contemplam as seguintes diretrizes:

- utilização prioritária de benchmark setorial para definição dos custos eficientes;
- definição de critérios objetivos para glosas e classificação dos custos operacionais, acompanhados de manual orientativo;

- adoção prioritária de metodologia retrospectiva para cálculo do Fator X;
- utilização do modelo CAPM Híbrido para estimativa do custo de capital próprio;
- utilização de benchmark financeiro e de taxas de referência para estimar o custo do capital de terceiros;
- definição da estrutura de capital regulatória a partir de benchmark financeiro;
- reconhecimento regulatório da necessidade de capital de giro, almoxarifado operacional e obras em andamento;
- previsão de mecanismos de remuneração do capital para prestações autônomas;
- reconhecimento prioritário das contraprestações de PPPs como custos operacionais regulatórios;
- estabelecimento de percentuais de referência para compartilhamento de outras receitas;
- definição de diretrizes e metodologias detalhadas para mecanismos de incentivo tarifário.

d. Mapeamento dos impactos

32. A AIR avaliou os potenciais impactos da proposta regulatória sobre os principais grupos de atores afetados.
33. Para os prestadores de serviços, espera-se aumento da previsibilidade regulatória, redução da discricionariedade na definição dos parâmetros econômicos e maior segurança para realização de investimentos. Por outro lado, poderá haver necessidade de adaptação de sistemas, processos internos e bases de dados para implementação das novas metodologias.
34. Para os usuários, os impactos positivos incluem maior alinhamento das tarifas a critérios de eficiência econômica, compartilhamento de ganhos de produtividade e maior transparência dos processos de revisão tarifária. Foram identificados, entretanto, riscos de pressão tarifária caso determinados parâmetros regulatórios não sejam adequadamente calibrados pelas ERIs.
35. Para as entidades reguladoras infranacionais, espera-se redução da discricionariedade regulatória e fortalecimento da harmonização nacional, acompanhados da necessidade de capacitação técnica para aplicação de algumas das metodologias propostas.
36. Para a ANA, a norma tende a fortalecer a uniformidade regulatória nacional, reduzir assimetrias entre jurisdições e ampliar a efetividade das Normas de Referência como instrumento de coordenação federativa.

e. Estratégias de implementação

37. A AIR prevê que a implementação da Norma de Referência seja acompanhada por medidas de orientação, monitoramento e capacitação, de forma a facilitar sua adoção pelas entidades reguladoras infranacionais.
38. A estratégia de implementação foi estruturada com foco na disponibilização de instrumentos de apoio regulatório, incluindo material orientativo e esclarecimentos metodológicos para aplicação das diretrizes estabelecidas na norma. Além disso, está prevista a realização de monitoramento contínuo dos resultados regulatórios obtidos e da evolução do grau de adoção da norma pelas ERIs.
39. O modelo de implementação adotado parte do pressuposto de que a harmonização regulatória nacional deve ocorrer de forma gradual e compatível com os diferentes níveis de maturidade institucional existentes no setor. Assim, a Norma de Referência busca estabelecer padrões mínimos e diretrizes metodológicas comuns, preservando espaço para adaptações justificadas às especificidades locais e contratuais de cada prestação.
40. Por fim, a AIR destaca que a efetividade da intervenção regulatória dependerá não apenas da publicação da norma, mas também da continuidade das ações de capacitação, governança regulatória e fortalecimento institucional das entidades reguladoras infranacionais.

ii. Da inclusão dos custos de atividades interrelacionadas

41. Após a conclusão da Análise de Impacto Regulatório e da elaboração da versão inicial da minuta de Norma de Referência, a área técnica propôs a inclusão de dispositivo específico voltado ao tratamento dos custos de atividades interrelacionadas entre os serviços de esgotamento sanitário e os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, conforme Despacho nº 28/2026/COTAR/SSB-SEI (0202036).

42. A proposta foi fundamentada no reconhecimento de que, em determinados municípios, as atividades de operação e manutenção dos sistemas de drenagem urbana e dos sistemas de esgotamento sanitário apresentam elevado grau de integração técnica e operacional, seja em razão do compartilhamento de infraestrutura, seja pela existência de interconexões físicas entre os sistemas. Nessas situações, determinadas atividades relacionadas à drenagem e ao manejo de águas pluviais podem ser necessárias para assegurar o adequado funcionamento, a segurança e o desempenho dos serviços de esgotamento sanitário.

43. Segundo a justificativa apresentada pela área técnica, a ausência de reconhecimento regulatório desses custos poderia levar à subestimação dos custos operacionais efetivamente incorridos pelos prestadores, comprometendo a adequada definição da receita requerida e a sustentabilidade econômico-financeira da prestação. Por essa razão, foi proposto mecanismo facultativo que permite às entidades reguladoras infranacionais reconhecer, para fins tarifários, a parcela dos custos de operação e manutenção dos serviços de drenagem comprovadamente vinculada ao sistema de esgotamento sanitário.

44. O despacho ressalta que a proposta não cria mecanismo de cobrança autônoma para os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, limitando-se ao reconhecimento regulatório de custos operacionais relacionados ao serviço de esgotamento sanitário. Também destaca a compatibilidade da medida com o princípio da sustentabilidade econômico-financeira previsto na Lei nº 11.445/2007 e seu alinhamento com diretrizes já adotadas pela ANA em normas de referência anteriores.

iii. Da minuta de Norma de Referência

45. A minuta de Norma de Referência (0207737) foi estruturada em capítulos de acordo com os diferentes processos de revisão, a partir dos resultados da AIR e das demais manifestações citadas anteriormente.

46. De início, destaca-se que a proposta de Resolução ora analisada promove ajustes na Norma de Referência nº 6/2024, que dispõe sobre os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, visando harmonizar ambos os normativos. Os ajustes propostos referem-se à delimitação das regras de compartilhamento de outras receitas para contratos sujeitos ao modelo de regulação contratual, ao esclarecimento de sua aplicação a determinados contratos decorrentes de processos de desestatização que não adotem revisões tarifárias periódicas, ao reforço da transparência das metodologias de revisão tarifária periódica e à flexibilização de requisitos de observância da NR nº 6/2024 para as prestações diretas.

47. Na sequência, serão apresentados os principais destaques dos capítulos da proposta de Norma de Referência.

Capítulo I – Disposições Gerais

48. O Capítulo I estabelece o objeto, a abrangência e o conjunto de conceitos fundamentais que orientam a aplicação da Norma de Referência. A proposta define as diretrizes aplicáveis aos processos de revisão tarifária periódica, revisão ordinária e revisão extraordinária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com o objetivo de promover maior uniformidade regulatória e fornecer parâmetros comuns para a atuação das entidades reguladoras infranacionais.

49. No que se refere à abrangência, a norma aplica-se às entidades reguladoras infranacionais, aos titulares dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e aos diversos modelos de prestação existentes no setor, abrangendo prestação direta, contratos de programa, instrumentos firmados sem licitação anteriormente à Lei nº 11.107/2005 e contratos de concessão decorrentes de licitação ou desestatização.

50. Além disso, o capítulo reúne um extenso rol de definições técnicas que passam a constituir referência para a aplicação da norma, incluindo conceitos como receita requerida, tarifa referencial, Base de Remuneração Regulatória (BRR), custos operacionais eficientes, Necessidade de Capital de Giro (NCG), Juros sobre Obras em Andamento Regulatórios (JOA), fator X, receitas irrecuperáveis, outras receitas, revisões tarifárias e revisões ordinárias e extraordinárias.

Capítulo II – Da Revisão Tarifária Periódica

51. O Capítulo II constitui o núcleo da norma e disciplina os procedimentos aplicáveis às revisões tarifárias periódicas dos prestadores submetidos ao modelo de regulação discricionária.

Seção I – Dos Procedimentos Gerais

52. Estabelece as regras gerais para realização das revisões tarifárias periódicas e para definição da duração dos ciclos tarifários. A NR estabelece um limite máximo de duração do ciclo tarifário de 5 (cinco) anos e recomenda ciclos de quatro a cinco anos para contratos de concessão e contratos de programa, e ciclos de dois a três anos para prestações diretas, buscando compatibilizar estabilidade regulatória, planejamento de investimentos e incentivos à eficiência.

Seção II – Da Receita Requerida

53. Define os componentes mínimos que devem integrar a receita requerida utilizada na formação da tarifa referencial. Entre eles, destacam-se os custos operacionais eficientes, tributos, encargos setoriais, receitas irrecuperáveis, remuneração do capital investido, reintegração do capital e ajustes compensatórios. Também prevê a dedução da parcela das outras receitas revertida à modicidade tarifária.

Seção III – Do Horizonte de Análise do Equilíbrio Econômico-Financeiro

54. Disciplina as abordagens retrospectiva e prospectiva para avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da prestação. A norma confere preferência à abordagem prospectiva para prestadores com maiores necessidades de investimento e metas relevantes de universalização, admitindo também a utilização da abordagem retrospectiva ou a combinação das duas metodologias, desde que haja consistência metodológica.

Seção IV – Dos Custos Operacionais

55. A seção está subdividida em cinco subseções:

- **Subseção I – Dos Custos Operacionais**, que trata da classificação dos custos em gerenciáveis e não gerenciáveis;
- **Subseção II – Das Glosas para Apuração do Custo Operacional Regulatório**, que estabelece critérios objetivos para exclusão de despesas inadequadas;
- **Subseção III – Do Custo Operacional Eficiente**, que determina a utilização preferencial de benchmark setorial para avaliação da eficiência;
- **Subseção IV – Dos Custos de Atividades Interrelacionadas**, que disciplina o reconhecimento de custos associados à operação e à manutenção dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas quando demonstrada sua interrelação técnica com a prestação dos serviços de esgotamento sanitário, observada a vedação à dupla recuperação de custos e à remuneração de atividades típicas de drenagem urbana;
- **Subseção V – Outros Componentes de Custo**, que permite a criação de componentes tarifários destinados à proteção de mananciais e à pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Seção V – Da Base de Remuneração Regulatória

56. A seção disciplina a certificação, composição, avaliação e atualização da Base de Remuneração Regulatória (BRR), estabelecendo critérios para o reconhecimento e remuneração dos ativos utilizados na prestação dos serviços. Também busca assegurar que apenas investimentos prudentes, vinculados e imprescindíveis à prestação dos serviços sejam considerados para fins tarifários.

57. Está organizada em três subseções:

- **Subseção I – Da Metodologia de Avaliação dos Ativos**, que estabelece critérios para elegibilidade,

valoração e atualização dos ativos da BRR, incluindo o tratamento de ativos ociosos, baixas patrimoniais e certificação anual dos investimentos;

- **Subseção II – Da Quota de Reintegração Regulatória**, que trata dos critérios para recuperação do capital investido por meio da depreciação e amortização regulatória dos ativos;
- **Subseção III – Do Custo de Capital**, que define diretrizes para cálculo da remuneração do capital investido, contemplando o custo de capital próprio, o custo de capital de terceiros e a estrutura de capital regulatória.

Seção VI – Da Remuneração Regulatória na Prestação Direta

58. Reconhece as especificidades das prestações diretas e estabelece mecanismos próprios de remuneração regulatória.

59. A seção contém duas subseções:

- **Subseção I – Da Projeção de Investimentos**, que estabelece diretrizes para o reconhecimento tarifário de investimentos futuros, incluindo requisitos para sua apresentação, avaliação e eventual compensação nos casos de não execução ou execução parcial;
- **Subseção II – Da Margem de Segurança**, que disciplina a constituição de reserva financeira destinada à cobertura de riscos operacionais e financeiros e à manutenção da sustentabilidade da prestação dos serviços.

60. O objetivo é assegurar condições para continuidade, expansão e modernização dos serviços, mesmo nos casos em que não exista uma Base de Remuneração Regulatória formal.

61. A minuta também prevê mecanismos de controle e comprovação da destinação dos recursos reconhecidos como remuneração regulatória, buscando assegurar sua utilização para continuidade, expansão e modernização dos serviços.

Seção VII – Do Custo de Capital sobre Ativos em Curso e Circulantes

62. Trata do reconhecimento regulatório da Necessidade de Capital de Giro, do almoxarifado em operação e dos Juros sobre Obras em Andamento Regulatórios, com o objetivo de reduzir riscos financeiros decorrentes do descasamento temporal entre investimentos, despesas operacionais e receitas tarifárias, desde que observados critérios de prudência e proporcionalidade.

Seção VIII – Das Outras Receitas

63. Disciplina o tratamento regulatório das receitas não tarifárias. Está subdividida em:

- **Subseção I – Receitas Adicionais**, obtidas pela exploração de fontes alternativas, acessórias ou projetos associados, caracterizadas por maior grau de desvinculação da prestação dos serviços regulados e pela existência de riscos, investimentos ou custos específicos;
- **Subseção II – Receitas Complementares**, obtidas pela prestação de serviços auxiliares ou complementares, porém correlatos à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

64. A seção estabelece faixas referenciais para compartilhamento dos ganhos econômicos com os usuários, diferenciando receitas adicionais e receitas complementares.

Seção IX – Das Receitas Irrecuperáveis

65. Estabelece critérios para reconhecimento regulatório da inadimplência estrutural, adotando preferencialmente a metodologia da curva de envelhecimento da fatura.

Seção X – Das Parcerias Público-Privadas e Outras Subdelegações

66. Disciplina o tratamento regulatório das PPPs e de outras formas de subdelegação.

67. Seu principal destaque é a definição de que a contraprestação paga ao parceiro privado deverá ser reconhecida preferencialmente como custo operacional não gerenciável, admitindo-se metodologias alternativas de segregação entre parcelas operacionais e investimentos quando devidamente

justificadas.

Seção XI – Dos Mecanismos de Incentivo Regulatório

68. A seção está dividida em:

- **Subseção I – Do Fator X**, que disciplina o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários, mediante a aplicação de mecanismos de avaliação de eficiência e desempenho operacional;
- **Subseção II – Dos Incentivos Tarifários**, que estabelece diretrizes para utilização de fatores de ajuste tarifário associados ao desempenho dos prestadores.

69. São instituídos mecanismos de compartilhamento de ganhos de produtividade (fator X) e incentivos associados à qualidade (fator Q), redução de perdas (fator P) e universalização dos serviços (fator U).

70. A seção também admite a utilização de mecanismos como o menu de metas e prevê tratamento diferenciado para as prestações diretas, permitindo a flexibilização ou dispensa de determinados incentivos regulatórios mediante justificativa técnica da entidade reguladora infranacional.

Seção XII – Dos Ajustes Compensatórios

71. Estabelece regras para reconhecimento e tratamento de ativos e passivos regulatórios decorrentes de diferenças entre valores projetados e realizados durante o ciclo tarifário, buscando preservar o equilíbrio econômico-financeiro da prestação sem gerar efeitos permanentes sobre a tarifa.

Capítulo III – Da Revisão Ordinária

72. O Capítulo III disciplina as revisões ordinárias aplicáveis aos contratos submetidos ao modelo de regulação contratual. A norma esclarece que essas revisões se destinam à atualização de parâmetros específicos do contrato, à incorporação de investimentos, à revisão de indicadores de desempenho e à adaptação dos instrumentos contratuais às normas regulatórias supervenientes, sempre preservando o equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado.

Capítulo IV – Da Revisão Extraordinária e do Reequilíbrio Econômico-Financeiro

73. O capítulo regulamenta os procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro para eventos extraordinários, aplicáveis tanto ao modelo de regulação discricionária quanto ao contratual. As disposições também podem ser aplicadas, no que couber, às prestações diretas.

74. Sua estrutura compreende:

- **Seção I – Disposições Gerais**, que define os requisitos de admissibilidade dos pleitos, os princípios aplicáveis aos processos de revisão extraordinária, os prazos referenciais para sua tramitação e a obrigatoriedade de consulta ou audiência pública quando houver impacto tarifário;
- **Seção II – Medidas Cautelares e Provisórias de Reequilíbrio Econômico-Financeiro**, subdividida em:
 - **Subseção I – Medidas Cautelares**, voltada à adoção de medidas emergenciais para preservar a continuidade da prestação ou a solvência financeira do prestador;
 - **Subseção II – Medidas Provisórias**, destinada ao tratamento temporário de impactos já identificados, mas ainda pendentes de apuração definitiva;
- **Seção III – Do Modelo de Regulação Contratual**, contendo a **Subseção I – Alterações Tributárias Extraordinárias**, que disciplina os procedimentos de recomposição decorrentes de mudanças tributárias e estabelece regras específicas para os impactos associados à reforma tributária.

Capítulo V – Da Comprovação da Observância e da Adoção da Norma de Referência

75. Estabelece os requisitos para comprovação da observância e adoção da norma perante a ANA. A minuta exige a publicação de atos normativos compatíveis com as diretrizes estabelecidas na Norma de Referência, distinguindo os requisitos aplicáveis aos modelos de regulação discricionária, contratual e às prestações diretas.

Capítulo VI – Disposições Finais e Transitórias

76. O capítulo final disciplina as regras de transição e preserva as condições dos contratos já licitados ou submetidos a processos de desestatização anteriormente à entrada em vigor da norma. Também prevê a elaboração de regulamentação complementar pela SSB, destinada ao detalhamento de procedimentos e boas práticas para implementação das diretrizes estabelecidas pela Norma de Referência.

iv. Da manifestação da ASREG

77. A Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG), por meio da Nota Técnica nº 6/2026/COAIR/ASREG-SEI (0198029), avaliou a conformidade e a qualidade da Análise de Impacto Regulatório, com o objetivo de verificar a aderência do estudo às exigências do Programa de Qualidade Regulatória da ANA, instituído pela Resolução ANA nº 186/2024, e do Decreto nº 10.411/2020.

78. A nota ressalta que a iniciativa faz parte da Agenda Regulatória 2025-2026 da ANA e que o relatório de AIR atende integralmente aos requisitos formais e metodológicos aplicáveis, contemplando todos os elementos obrigatórios e observando as boas práticas regulatórias aplicáveis.

79. Em relação à qualidade do estudo, a AIR obteve pontuação de 98,7 pontos no Indicador de Qualidade da AIR (IQAIR), resultado considerado elevado e superior ao patamar mínimo estabelecido pela ANA para aprovação de análises de impacto regulatório.

80. Ao final, a ASREG concluiu que a AIR apresenta elevado padrão de qualidade regulatória e recomendou o prosseguimento da proposta normativa, sugerindo apenas a previsão de período de *vacatio legis* para aperfeiçoar a aderência da minuta às boas práticas regulatórias.

v. Da manifestação da PFA

81. A Procuradoria (PFA) analisou a minuta de resolução e a proposta de Norma de Referência, conforme Parecer Técnico nº 00042/2026/COARF/PFEANA/PGF/AGU (0206380), aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00043/2026/COARF/PFEANA/PGF/AGU (0206382), concluindo pela inexistência de óbices jurídicos ao prosseguimento da proposta normativa.

82. A PFA destacou que a proposta preserva a natureza orientadora das normas de referência, sem substituir as competências dos titulares dos serviços ou das entidades reguladoras infranacionais, e observou que a estrutura normativa da minuta é compatível com os princípios da modicidade tarifária, da eficiência e da sustentabilidade econômico-financeira.

83. Em relação à inclusão do dispositivo referente aos custos de atividades interrelacionadas entre os serviços de esgotamento sanitário e os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a Procuradoria concluiu pela sua viabilidade jurídica, desde que observados limites e salvaguardas destinados a evitar a caracterização de mecanismo indireto de remuneração dos serviços de drenagem urbana. Para tanto, recomendou, entre outros aspectos, a demonstração de nexo causal direto entre os custos reconhecidos e a prestação do serviço de esgotamento sanitário, a vedação à dupla recuperação de custos, a adoção de critérios de segregação ou rateio tecnicamente justificados e a preservação da competência do titular para disciplinar a forma de custeio dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

84. Para além desse tópico, a PFA formulou recomendações pontuais de aperfeiçoamento redacional e de técnica legislativa, bem como observações relacionadas à aplicação de determinados dispositivos, especialmente aqueles relacionados à atualização da Base de Remuneração Regulatória, aos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro e à regulamentação complementar a ser editada pela ANA.

85. Ao final, a Procuradoria manifestou-se favoravelmente ao prosseguimento da proposta normativa, com a incorporação das recomendações apresentadas no parecer jurídico.

vi. Da manifestação da COTAR/SSB

86. Após a conclusão da análise de conformidade regulatória realizada pela ASREG e da

análise jurídica conduzida pela PFA, a SSB elaborou versão revisada da minuta de Norma de Referência (0207737), consolidando as recomendações recebidas e promovendo os ajustes considerados necessários ao aperfeiçoamento da proposta normativa, nos termos da Nota Informativa nº 13/2026/COTAR/SSB-SEI (0208319).

87. Em sua manifestação, a SSB registrou que as recomendações formuladas pela ASREG e pela PFA foram analisadas individualmente, tendo sido integralmente acatadas as sugestões relativas à inclusão de período de *vacatio legis*, aos aperfeiçoamentos redacionais e de técnica legislativa, ao tratamento dos custos de atividades interrelacionadas com os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, às regras de aplicação provisória de ajustes decorrentes de alterações tributárias e aos limites da regulamentação complementar a ser editada pela ANA.

88. A única recomendação não acolhida foi a sugestão de flexibilização do índice de atualização monetária da Base de Remuneração Regulatória previsto no art. 27 da minuta. A área técnica entendeu que a manutenção do IPCA como índice de referência se mostra mais aderente aos resultados da AIR e aos objetivos de harmonização regulatória, previsibilidade e uniformização metodológica buscados pela Norma de Referência.

89. Ao final, a SSB concluiu que a proposta se encontra apta para submissão aos mecanismos de participação social, propondo a realização de consulta pública e audiência pública para coleta de contribuições dos agentes regulados, entidades reguladoras, titulares dos serviços e demais interessados.

vii. Da possibilidade de realização de consulta pública e audiência pública durante o período de defeso eleitoral

90. A PFA manifestou-se novamente nos autos acerca da possibilidade de realização da consulta pública e da audiência pública durante o período de defeso eleitoral das Eleições Gerais de 2026. Por meio do Parecer nº 00059/2026/COARF/PFEANA/PGF/AGU (0221181), posteriormente aprovado pelo Despacho nº 00243/2026/COARF/PFEANA/PGF/AGU (0221185) e pelo Despacho de Aprovação nº 00057/2026/COARF/PFEANA/PGF/AGU (0221186), a Procuradoria concluiu pela viabilidade jurídica da realização dos referidos mecanismos de participação social, ressaltando que se trata de etapa legalmente prevista no processo regulatório referente a tema incluído na Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2025-2026, aprovada antes do período eleitoral, destinada à instrução de decisão administrativa ainda não tomada.

91. A manifestação jurídica destacou que as etapas de participação social previstas para o caso em tela possuem natureza procedimental e instrutória, não se confundindo com publicidade institucional vedada pela legislação eleitoral. Assim, sua realização durante o período de defeso é admitida, desde que observados critérios de neutralidade, impessoalidade e finalidade estritamente técnico-regulatória, especialmente no que se refere à divulgação dos eventos e à condução das atividades de participação social.

92. Ao final, a Procuradoria concluiu que não há óbice jurídico à realização da consulta pública e da audiência pública, desde que observadas as cautelas e recomendações exaradas no parecer, entendimento que foi expressamente estendido, no que couber, aos demais processos de elaboração e revisão de atos regulatórios conduzidos pela ANA durante o período de defeso eleitoral.

V. Voto da Relatora

93. A presente proposta de Norma de Referência resulta de amplo processo de construção técnica e regulatória, desenvolvido pela Superintendência de Regulação de Saneamento Básico.

94. Destaco, inicialmente, que a proposta integra a Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2025-2026, aprovada pela Resolução ANA nº 277/2025. Sua elaboração partiu de processo regulatório iniciado ainda em 2025, incluindo etapas de instrução técnica, debates com o setor de saneamento básico, elaboração da AIR e demais manifestações das áreas competentes da ANA, resumidas neste Voto.

95. Ressalto, em especial, a relevância dos mecanismos de participação utilizados durante a fase de elaboração da proposta, especialmente a Tomada de Subsídios nº 5/2025, os diálogos promovidos com entidades reguladoras, prestadores de serviços, representantes do setor e demais atores interessados,

bem como os trabalhos desenvolvidos no âmbito dos grupos de discussão constituídos para aprofundamento de temas específicos. Essas iniciativas contribuíram de forma significativa para o aperfeiçoamento da AIR e da minuta de Norma de Referência, ampliando a legitimidade e a qualidade técnica da proposta regulatória.

96. Entendo, ainda, que um dos principais méritos da proposta consiste na adoção de abordagem orientada à harmonização nacional, sem desconsiderar as diferenças existentes entre os entes reguladores e os distintos arranjos de prestação dos serviços de saneamento básico. A norma estabelece diretrizes, metodologias e parâmetros de referência destinados a promover maior uniformidade regulatória, mas preserva espaço para que as entidades reguladoras infranacionais adaptem sua implementação às peculiaridades locais, às características dos contratos e ao grau de maturidade institucional e regulatória de cada contexto.

97. Cumpre destacar, ainda, que a minuta dedica capítulo específico ao tratamento das alterações tributárias extraordinárias, estabelecendo diretrizes para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em razão da Lei Complementar nº 214/2025, no contexto da implementação da reforma tributária. Para além da presente Norma de Referência, considerando tratar-se de tema que exigirá dos reguladores e prestadores significativa capacidade de adaptação a um novo ambiente tributário, registro que a ANA vem desempenhando importante papel de coordenação e apoio às entidades reguladoras infranacionais, por meio de iniciativas de orientação, articulação institucional e disseminação de boas práticas destinadas a promover uma transição regulatória segura, uniforme e juridicamente estável para o setor de saneamento básico.

98. No que se refere à Análise de Impacto Regulatório, verifico que o estudo atendeu aos requisitos previstos no Programa de Qualidade Regulatória da ANA e no Decreto nº 10.411/2020, e que os impactos regulatórios identificados e as alternativas analisadas demonstram a adequação da proposta aos objetivos pretendidos.

99. Todavia, considerando que a inclusão do dispositivo relativo aos custos de atividades interrelacionadas com os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas ocorreu após a consolidação do Relatório de AIR e passou a integrar a minuta posteriormente, solicito que a área técnica promova ajuste pontual no relatório para registrar e contextualizar essa alteração antes da abertura da consulta pública, conferindo maior completude e transparência aos documentos que serão submetidos ao escrutínio social.

100. Diante do exposto, manifesto-me favoravelmente à aprovação do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (0182893) e da minuta de Norma de Referência (0207737), por considerar que a proposta se mostra adequada aos objetivos regulatórios pretendidos e que os benefícios esperados recomendam seu prosseguimento, observada a complementação do Relatório de AIR para contemplar a inclusão do dispositivo relativo às atividades interrelacionadas entre esgotamento sanitário e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

101. Manifesto-me, ainda, favoravelmente à realização de amplo processo de participação social, composto pela realização de consulta pública, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, e pela realização de audiência pública, com a finalidade de colher contribuições da sociedade, dos titulares dos serviços, das entidades reguladoras infranacionais, dos prestadores e dos demais interessados, visando ao aperfeiçoamento da proposta normativa.

[1] Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020:

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

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

(...)

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; (grifos nossos)

[2] Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020:

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:

(...)

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

Brasília, 28 de julho de 2026.

(assinado eletronicamente)
ANA PAULA FIOREZE
Diretora Interina



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Fioreze, Diretora interina**, em 28/07/2026, às 18:24, 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 **0222045** e o código CRC **D4D49932**.

Referência: Processo nº 02502.000014/2025-64

SEI nº 0222045