

940º Reunião Deliberativa Ordinária da Diretoria Colegiada

Relatório do Processo 02501.004800/2024-60

Diretor Relator MARCELO JORGE MEDEIROS

VOTO Nº 77/2025/DIREC
Processo nº 02501.004800/2024-60
I. CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO

Processo: 02501.004800/2024-60.

Interessado: Superintendência de Regulação de Saneamento Básico.

Assunto: Deliberação sobre a Análise de Impacto Regulatório (AIR), minuta de ato normativo que aprova a Norma de Referência que dispõe sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável e meio de participação social.

II. DESCRIÇÃO DO OBJETO

1. Trata-se de Norma de Referência – NR sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável, a respeito da qual serão deliberadas nesta oportunidade: **i)** a Análise de Impacto Regulatório – AIR; **ii)** a minuta de ato normativo; e **iii)** o meio de participação social obrigatória para a etapa seguinte do processo de elaboração da intervenção regulatória proposta pela Superintendência de Regulação de Saneamento Básico – SSB desta Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.

III. ANTECEDENTES

2. A Lei nº 14.026/2020, ao alterar a Lei nº 9.984/2000, estabeleceu que:

“(…)

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:

(...)

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

(...)” [grifo deste relator].

3. Nesse sentido, em 9 de dezembro de 2024, durante a 923ª Reunião Deliberativa Ordinária, a Diretoria Colegiada da ANA aprovou a Agenda Regulatória da Agência para o período de 2025-2026, sendo o tema “estabelecer norma de referência para redução progressiva e controle de perdas de água” registrado no item 9.4 do Anexo I da Resolução ANA nº 227, de 10 de dezembro de 2024, que formalizou a Agenda Regulatória vigente.

4. Naquele mesmo dia, após a SSB ter instruído o processo em epígrafe com um estudo detalhado para o planejamento da norma, o mérito para sua elaboração foi aprovado pela Diretoria Colegiada, por unanimidade, na 987ª Reunião Administrativa Ordinária (Documento nº 02500.069680/2024-56).

5. O rito de abertura do processo de elaboração de tal ato regulatório – primeira etapa do fluxo do manual previsto na Portaria ANA nº 477/2024 –, portanto, havia sido cumprido.

IV. DAS MANIFESTAÇÕES NO PROCESSO

6. Inaugurando a segunda etapa, por meio de Nota Informativa (0013997), a SSB propôs um questionário para Tomada de Subsídios, a fim de colher contribuições da sociedade e de atores estratégicos sobre o que deveria ser abordado na norma em elaboração.

7. As onze perguntas do questionário foram aprovadas em Despacho (0014888) do diretor supervisor daquela área técnica, que demandou a publicação do Aviso de Tomada de Subsídio, no período de 17 de março a 16 de abril de 2025, por meio do sistema de participação social da ANA.

8. O Aviso da Tomada de Subsídios nº 3/2025 foi então publicado na Seção 3 do Diário Oficial da União – DOU nº 48, de 12 de março de 2025 (0016249).

9. Além das contribuições depositadas no sistema de participação social da ANA (<https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>) para a Tomada de Subsídios nº 3/2025, registram-se nos autos os seguintes documentos externos decorrentes desse procedimento:

- a) Carta S/N, de 16 de abril de 2025, da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON (0032046);
- b) Ofício nº 091/PRES./ABAR/2025, de 16 de abril de 2025, da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR (0032076);
- c) Mensagem eletrônica S/N, de 16 de abril de 2025, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP (0032415 e 0032416);
- d) Mensagem eletrônica S/N, de 17 de abril de 2025, do Instituto BRK – BRK Ambiental Participações S.A. (0032560); e
- e) Ofício nº 170/2025/DTEC/ARSEPAM, de 8 de maio de 2025, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas – ARSEPAM (0039207).

10. Após o exame das contribuições, a SSB anexou ao processo em pauta as primeiras versões do Relatório de AIR (0073084) e da minuta da Norma de Referência (0073087), sugerindo, em Nota Técnica (0073642), a realização de Consulta Interna para que os interessados da ANA pudessem apresentar suas observações, no período de 1º a 7 de agosto de 2025.

11. A proposta foi acatada pelo diretor da Área de Saneamento Básico e Serviços Hídricos, que, em Despacho (0074713), solicitou à proponente e à Secretaria-Geral – SGE que procedessem aos trâmites para realização de Consulta Interna.

12. O procedimento foi disponibilizado pela SGE também no sistema de participação social da ANA para o período indicado (0074996) e, a pedido da SSB ((0078658), foi prorrogado até 11 de agosto de 2025 (0079012).

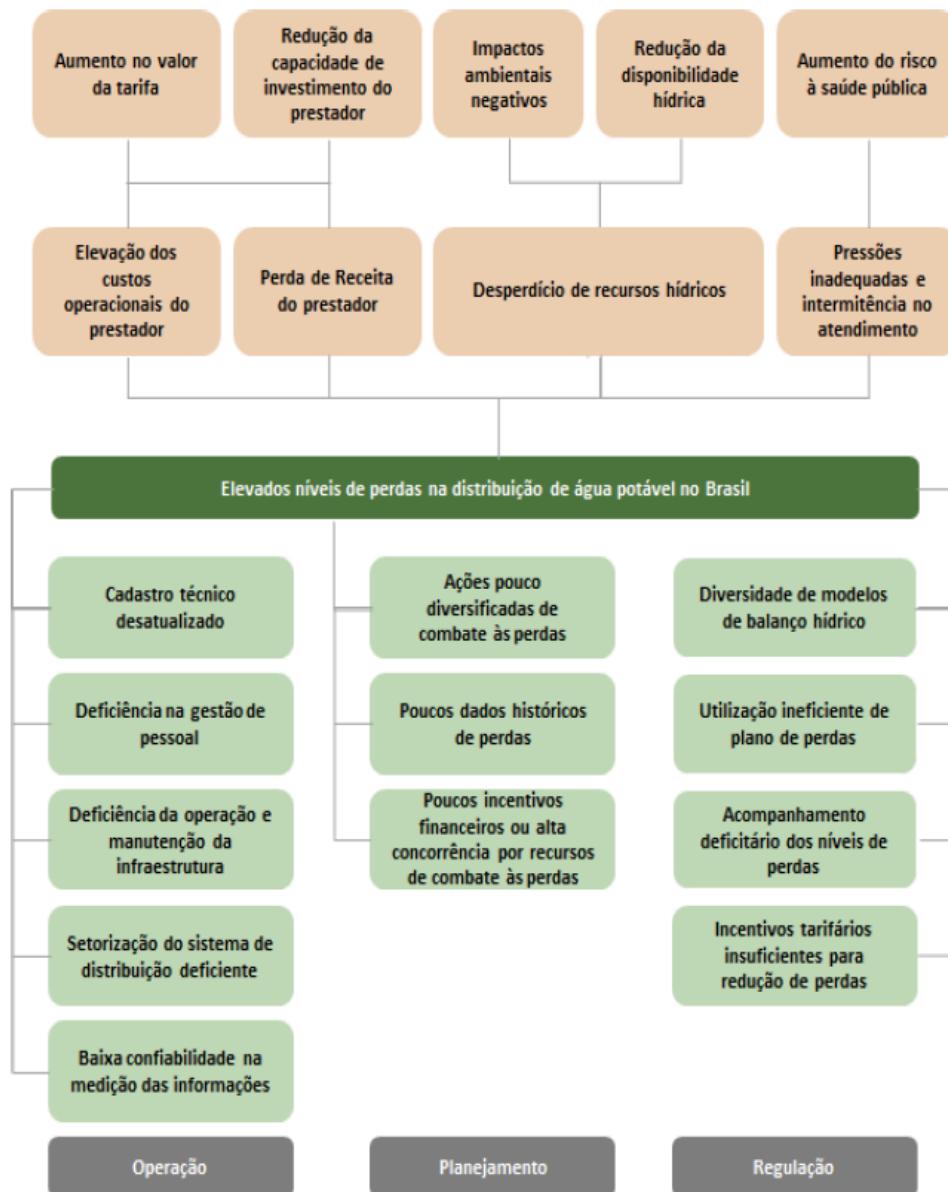
13. Contudo, as contribuições dos demais profissionais da Agência foram repassadas diretamente à demandante via arquivo da minuta de ato normativo compartilhado por mensagem eletrônica, não obstante a disponibilização da consulta via sistema (0079910).

14. Ato contínuo, a área técnica expediu as derradeiras versões do Relatório de AIR e da minuta da Norma de Referência, ora em deliberação.

15. Sobre o Relatório (0079908), verifica-se que estão contidos nesse documento os elementos mínimos estabelecidos no art. 23 da Resolução ANA nº 186/2024, que dispõe sobre o Programa de Qualidade Regulatória da Agência.

16. Foi identificado que o **problema regulatório** que a AIR busca endereçar diz respeito aos **“elevados níveis de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável no Brasil”**.

17. Com esse ponto de partida, criou-se a seguinte árvore de problemas (Figura 1):

**Figura 1 – Árvore de Problemas de Perdas**

Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório (0079908)

18. Ademais, cinco alternativas regulatórias foram ponderadas, variando entre a não ação (Alternativa 1) e diferentes combinações de diagnóstico e planejamento com base em modelo da *International Water Association* – IWA e dados padronizados em nível nacional (Tabela 1).

Tabela 1 – Alternativas Regulatórias

Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório (0079908)

Alternativa	Descrição
1 (não ação)	não prevê qualquer exigência normativa, mantendo a ausência de diretrizes nacionais para o diagnóstico das perdas ou para o planejamento e monitoramento das ações dos prestadores.
2	propõe utilizar o modelo da <i>International Water Association</i> (IWA) para o diagnóstico das perdas, por meio do balanço hídrico e de indicadores desagregados entre perdas aparentes e reais, sem adaptações ao contexto nacional. Em termos de planejamento, estabelece a obrigatoriedade de elaboração de um Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água pelos prestadores, com

	conteúdo mínimo definido pela ANA e monitoramento anual pelas ERIs [Entidades Reguladoras Infracionais].
3	alinha-se à Alternativa 2 quanto ao diagnóstico, mantendo a utilização dos instrumentos da IWA. A diferença está no planejamento: o conteúdo mínimo do Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água é definido pela própria ERI, que também é responsável pelo monitoramento anual.
4	adota um diagnóstico estruturado com base em dados padronizados em nível nacional, utilizando informações do SINISA [Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico] para o balanço hídrico e os indicadores de perdas. O planejamento segue o mesmo modelo da Alternativa 2, com o Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água elaborado pelos prestadores, tendo conteúdo mínimo definido pela ANA e monitoramento anual realizado pelas ERIs.
5	mantém o diagnóstico estruturado com base em informações do SINISA, como na Alternativa 4. No entanto, o planejamento adota o modelo da Alternativa 3: o conteúdo mínimo do Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água é definido pela própria ERI, que também é responsável pelo seu monitoramento anual.

19. A SSB optou pela Alternativa 4, justificando que ela apresenta o melhor desempenho integrado entre os eixos de diagnóstico e de planejamento.

20. A Superintendência de Regulação de Saneamento Básico também realizou análise comparativa (*benchmarking*) de programas de redução e controle de perdas de água de outros países e de prestadores nacionais.

21. Em nível internacional, foram selecionadas as experiências britânica, estadunidense, colombiana e chilena. No Brasil, foram examinados os arranjos institucionais, operacionais e estratégias de atuação para redução e controle de perdas de água da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S.A. (SANASA), da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e da Águas de Guariroba.

22. Quanto à minuta da Norma de Referência (0079909), ela é composta de 14 artigos (agrupados em quatro capítulos) e um anexo, assim resumidos:

- a) No Capítulo I (das Disposições Gerais), encontram-se os dispositivos sobre a finalidade da NR, a quem ela se aplica e as definições de termos pertinentes à norma;
- b) No Capítulo II (Do Diagnóstico das Perdas de Água), reúnem-se os elementos normativos que orientam o diagnóstico de perdas nos subsistemas de distribuição de água, elaborado com base no balanço hídrico padronizado, valendo-se de indicadores específicos do SINISA e da Norma de Referência nº 9 (Resolução ANA nº 211/2024);
- c) No Capítulo III (Do Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água), estão dispostos os artigos que disciplinam a competência, a periodicidade, os meios de obtenção de recursos e outras estratégias para a implementação do Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água;

- d) No Capítulo IV (Da Comprovação da Observância e da Adoção da Norma de Referência), contemplam-se os comandos para que as Entidades Reguladoras Infracionais demonstrem o atendimento à NR de controle de perdas de água; e
- e) No Anexo, é a apresentada a “Matriz do Balanço Hídrico Padronizado – BASE SINISA”, base para o diagnóstico de perdas nos subsistemas de distribuição de água, a ser submetida anualmente pelos prestadores de serviços às respectivas ERIs, conforme art. 4º da minuta de NR.

23. Ambos os documentos – Relatório de AIR (0079908) e minuta de Norma de Referência (0079909) – acompanham Nota Técnica (0079910) da SSB, em que são relatados o arcabouço legal para o ato proposto, o processo de elaboração de atos regulatórios e demais ações tomadas pela superintendência até então.

24. Em seguida, o processo foi tramitado ao diretor da Área de Saneamento Básico e Serviços Hídricos que, por meio de Despacho (0080371), o conduziu à Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG), responsável pelo Programa de Qualidade Regulatória, para manifestação acerca da conformidade processual.

25. Após exame da qualidade da Análise de Impacto de Regulatório da Norma de Referência para redução progressiva e controle das perdas de água, a ASREG expediu Nota Técnica (0081862), em que conclui que a AIR em pauta está em conformidade com os requisitos do Programa de Qualidade Regulatória da ANA, atingindo 89,7 pontos no Indicador de Qualidade das AIR – IQAIR.

26. Essa pontuação é superior ao limite mínimo de 70 pontos estabelecido pela Diretoria Colegiada em sua 956ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada em 9 de abril de 2024 (Documento nº 02500.019502/2024-84; Processo nº 02501.001628/2024-92), como requisito para aprovação das AIRs, mas ligeiramente abaixo da meta institucional estabelecida no Plano de Gestão Anual (PGA) de 2025, para a qual a Assessoria Especial de Qualidade Regulatória previu uma nota média de 90 pontos nas AIRs elaboradas pela ANA no ano corrente.

27. Assim, nas considerações finais de sua Nota Técnica, a ASREG deixou a cargo da SSB a avaliação da conveniência de se buscar uma nota mais elevada do IQAIR ou de dar prosseguimento à tramitação processual.

28. Por meio de Despacho (0082294), a Superintendência de Regulação de Saneamento Básico sugeriu o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal Especializada junto à ANA (PFA).

29. A sugestão da SSB foi recepcionada por seu diretor supervisor, que submeteu o processo à PFA (0082420) para emissão de opinativo jurídico sobre a minuta do ato normativo.

30. Por seu turno, a Procuradoria Federal expediu Parecer (0083418), em que conclui pela ausência de óbices legais para a edição do ato normativo submetido à análise, desde que observadas as disposições de sua manifestação, especialmente as de competência pela deliberação e assinatura da NR e aquelas de forma (itens 18 a 20).

31. Em Despacho (0083423), Procurador-Chefe Substituto aprovou tal peça jurídica e remeteu o processo à SGE.

V. DA DISTRIBUIÇÃO PARA RELATORIA

32. A relatoria da presente Norma de Referência encontra-se sob a responsabilidade da Diretoria da Área de Gestão de Recursos Hídricos desde o sorteio realizado em 10 de outubro de 2024, conforme Despacho da SGE (Documento nº 02500.058935/2024-55).

33. Logo, em continuidade, os autos foram diretamente distribuídos pela Secretaria-Geral (0083570) a este relator, em função do art. 6º da Resolução ANA nº 259, de 14 de agosto de 2025, que dispõe sobre os procedimentos para organização e funcionamento das Reuniões Deliberativas e Administrativas da Diretoria Colegiada da ANA.

É o Relatório.**VOTO DO RELATOR**

34. Considerando as manifestações das áreas competentes desta Agência, as análises realizadas e os resultados obtidos, no âmbito da elaboração da Norma de Referência que dispõe sobre diretrizes para a gestão da redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável, **voto favoravelmente** pela:

- I - **aprovação** da Análise de Impacto Regulatório, conforme Relatório de AIR (0079908) apresentado pela SSB, em que se indicou a Alternativa 4 como a opção mais vantajosa, a qual adota um diagnóstico estruturado com base em dados padronizados em nível nacional, utilizando informações do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA para o balanço hídrico e os indicadores de perdas, e estabelece, em termos de planejamento, o Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água elaborado pelos prestadores, tendo conteúdo mínimo definido pela ANA e monitoramento anual realizado pelas Entidades Reguladoras Infracionais – ERIs;
- II - **aprovação** da proposta da área técnica para a minuta de ato normativo correspondente (0079909), desde que observadas as recomendações de forma registradas no Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à ANA (0083418); e
- III - **abertura do processo de participação social**, nas modalidades de **consulta pública** — com prazo não inferior a 45 dias — e **audiência pública**, a ser realizada dentro desse mesmo período, nos termos da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e da Resolução ANA nº 186/2024.

Brasília, 21 de agosto de 2025.

(assinado eletronicamente)
MARCELO JORGE MEDEIROS
Diretor Interino



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Jorge Medeiros, Diretor interino**, em 21/08/2025, às 17:03, 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 **0084294** e o código CRC **0F7A260D**.