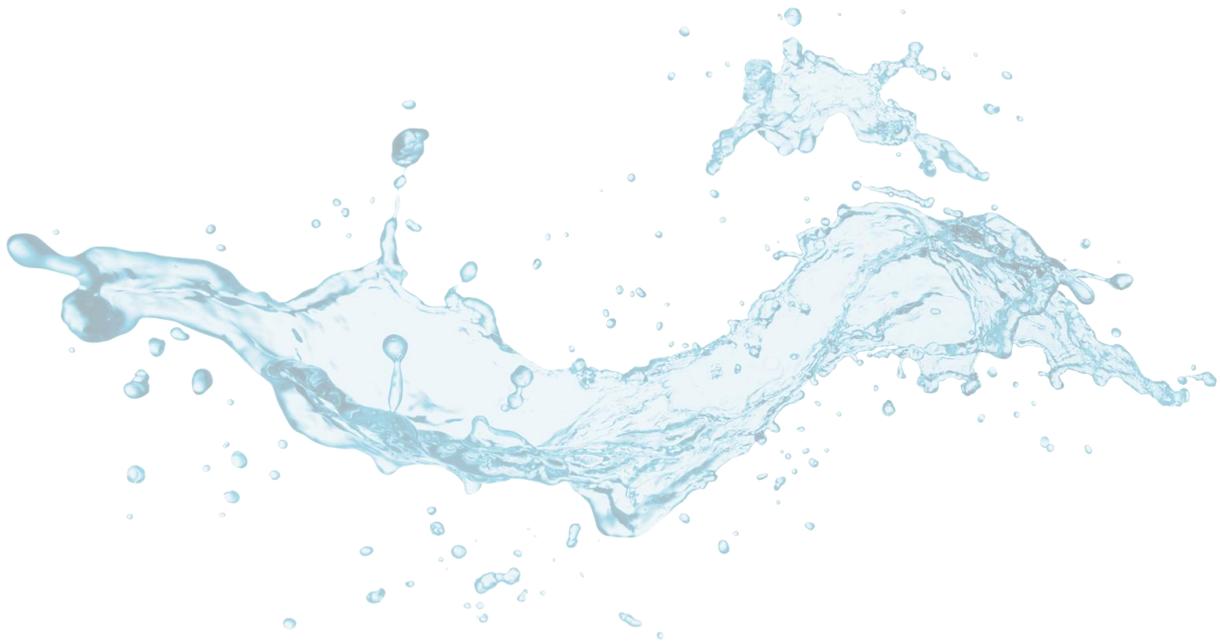


# RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

**ARES-PCJ nº 06/2025**

NORMATIVO (RESOLUÇÃO) SOBRE  
METODOLOGIAS DE INDENIZAÇÃO DE  
INVESTIMENTOS REALIZADOS E AINDA NÃO  
AMORTIZADOS OU DEPRECIADOS DOS  
CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS  
PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E  
ESGOTAMENTO SANITÁRIO



**Julho de 2025**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
1.1. OBJETIVO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) .....	3
1.2. ESTRATÉGIA DE ELABORAÇÃO DA AIR E NORMATIZAÇÃO .....	4
<b>2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO .....</b>	<b>4</b>
<b>3. DA BASE LEGAL .....</b>	<b>5</b>
3.1. LEI FEDERAL Nº 8.987/1995 .....	5
3.2. LEI FEDERAL Nº 11.445/2007 .....	7
3.3. LEI FEDERAL Nº 9.984/2000 .....	7
3.4. NORMA DE REFERÊNCIA ANA Nº 03/2023 .....	8
<b>4. DOS ATORES ENVOLVIDOS .....</b>	<b>8</b>
4.1. USUÁRIOS DOS SERVIÇOS .....	8
4.2. PRESTADORES DE SERVIÇO PÚBLICOS DE SANEAMENTO (CONCESSIONÁRIAS) .....	9
4.3. TITULARES DOS SERVIÇOS .....	9
4.4. AGÊNCIA REGULADORA (ARES-PCJ) .....	9
4.5. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA) .....	9
<b>5. BENCHMARK NACIONAL .....</b>	<b>10</b>
<b>6. ANÁLISE DE CONTEXTO DA ARES-PCJ .....</b>	<b>11</b>
<b>7. PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>16</b>
7.1. RESULTADOS DA TOMADA DE SUBSÍDIOS .....	17
7.2. CONCLUSÕES DA TOMADA DE SUBSÍDIOS .....	22
<b>8. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO .....</b>	<b>22</b>
8.1. PREMISSAS PARA ELABORAÇÃO DAS ALTERNATIVAS .....	23
8.2. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS .....	24
<b>9. ALTERNATIVA ESCOLHIDA .....</b>	<b>28</b>
<b>10. ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA .....</b>	<b>29</b>
<b>11. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>32</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da reforma legal do setor de saneamento básico estabelecida pela promulgação da Lei federal nº 14.026/2020, criou-se a expectativa de alterações significativas no panorama dos contratos de prestação de serviços sob regime de delegação, ou seja, contratos de programa e contratos de concessão. Isto porque determinou-se a inclusão de metas de universalização e, especialmente para os contratos de programa, a exigência de que fossem interrompidos na hipótese de não atendimento destas mesmas metas por falta de previsão ou inviabilidade econômico-financeira de sua adaptação.

A possibilidade de extinção antecipada de contratos de forma massiva trouxe à tona a preocupação sobre os critérios de indenização de investimentos realizados na constituição e bens reversíveis aos titulares dos serviços, mas ainda não devidamente amortizados pelo horizonte de plano de negócios ora interrompido.

Neste contexto, surge a Norma de Referência nº 03/2023 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, estabelecendo diretriz normativa nacional sobre o tema e abrangendo não apenas o caso de extinção contratual pela incompatibilidade de cumprimento das metas de universalização, mas o amplo espectro de situações nos quais a problemática da indenização dos investimentos realizados e não amortizados é contemplada.

Este relatório apresenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente à ação da ARES-PCJ em cumprimento à adoção da Norma de Referência nº 03/2023, buscando demonstrar a adequação da intervenção regulatória proposta à solução do problema identificado, à luz de alternativas possíveis e seus respectivos impactos.

### 1.1. OBJETIVO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

O objetivo desta AIR é subsidiar tecnicamente a tomada de decisão sobre a edição de norma regulatória voltada à operacionalização da NR nº 03/2023 no âmbito dos municípios associados à ARES-PCJ. Busca-se instituir metodologias e procedimentos claros para os processos de indenização de investimentos realizados para a constituição de bens reversíveis e não amortizados até o prazo de encerramento do contrato.

Embora a diretriz regulatória da ANA estabeleça um piso normativo, é esperado que as entidades reguladoras infranacionais promovam adequações condizentes com sua realidade específica de atuação, de modo a atingir os melhores níveis de entendimento e implementação dos comandos em relação a seus entes regulados. Dessa forma, esta AIR também busca esclarecer pontos mais sensíveis de aprimoramento e regulamentação, pela ARES-PCJ, da orientação promovida pelo órgão nacional de supervisão regulatória.

## 1.2. ESTRATÉGIA DE ELABORAÇÃO DA AIR E NORMATIZAÇÃO

O processo de elaboração da AIR e construção de novo normativo pela ARES-PCJ contou com a organização de um grupo de trabalho interno, dirigido pela Coordenação de Normatização da Agência, tendo como elementos norteadores não só a identificação e enfrentamento do problema regulatório, mas a adoção e incorporação das Normas de Referência da ANA e diretrizes da Lei federal nº 11.445/2007.

A estratégia adotada para elaboração desta AIR seguiu uma lógica incremental, com levantamento prévio de boas práticas normativas e análise crítica das alternativas disponíveis. Foram consideradas as experiências de outras entidades reguladoras infranacionais, especialmente aquelas que já editaram normas específicas para a implementação da NR nº 03/2023.

O processo contou com uma fase inicial de diagnóstico institucional e jurídico, seguido da construção colaborativa de alternativas normativas, avaliadas com base em critérios de exequibilidade, aderência legal, impacto regulatório e viabilidade operacional.

O processo contou ainda com Tomada de Subsídios, conforme detalhamento adiante neste mesmo documento. As sugestões recebidas contribuíram para o aprimoramento da proposta final, garantindo legitimidade social e robustez técnica à solução normativa adotada.

## 2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Como etapa essencial de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), deve-se delimitar o problema regulatório que se pretende solucionar ou mitigar a fim de propor medidas mais efetivas, duradouras e monitoráveis.

Considerando que este normativo guarda relação essencialmente instrumental em face do cumprimento Norma de Referência ANA nº 03/2023, reproduzimos para ciência dos atores envolvidos no processo de participação o problema regulatório estabelecido pela própria Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, qual seja:

**Lacunas no arcabouço regulatório quanto a presença de regras incompletas ou inexistência delas e de procedimentos para a seleção de metodologias de avaliação para indenização de ativos não amortizados nos contratos, existentes e novos, no setor de saneamento básico no Brasil.**

A Figura 1 reproduz a árvore do problema também elaborada pela ANA, garantindo maior clareza dos desafios de enfrentamento do tema, bem como apontando para os objetivos e impactos da intervenção.

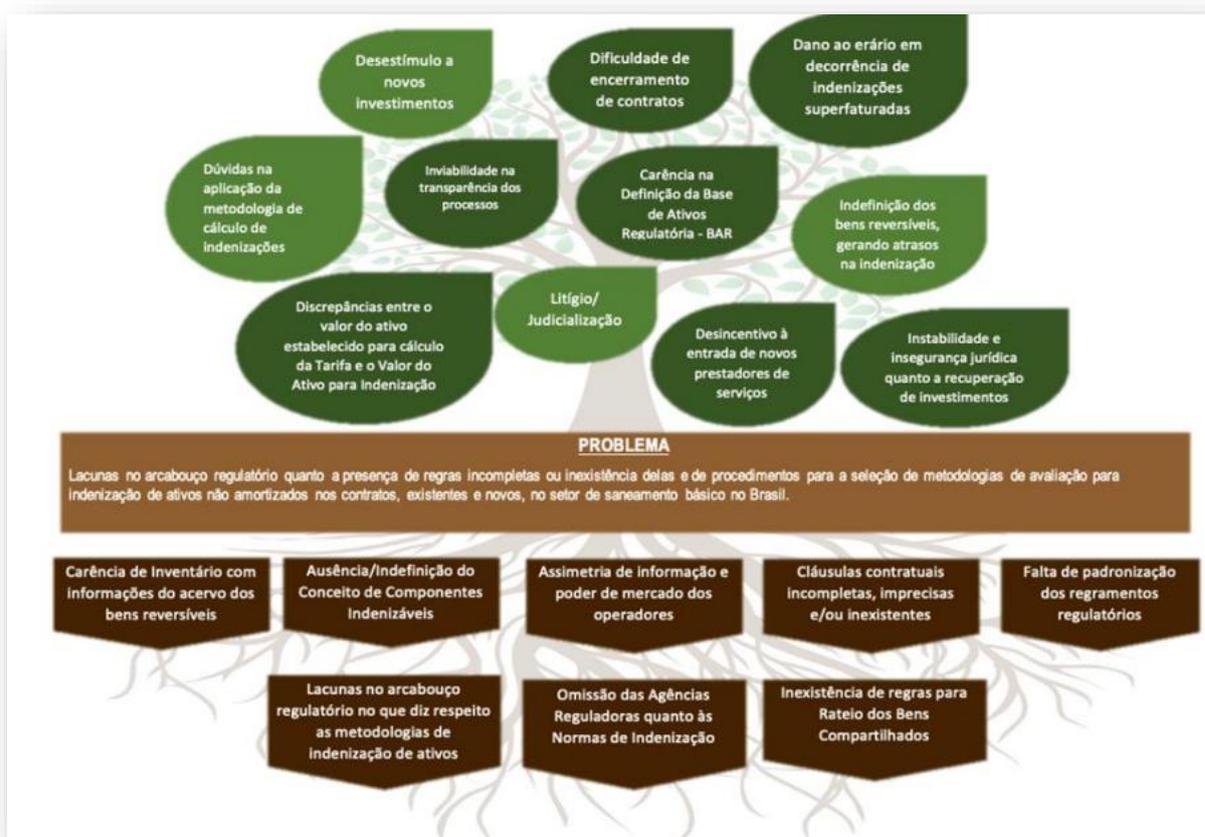


Figura 1 - Árvore do problema regulatório. Fonte: ANA.

### 3. DA BASE LEGAL

As principais disposições legais sobre o tema encontram-se na **Lei federal nº 8.987/1995 (Lei das Concessões)** e na **Lei federal nº 11.445/2007 (Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico)**.

Adicionalmente, como já mencionado, a **Norma de Referência ANA nº 03/2023**, instituída pela Resolução ANA nº 161/2023, representa a principal diretriz normativa a contemplar a base legal aqui exposta.

Nas seções a seguir são reproduzidos os principais dispositivos relacionados ao objeto da normatização.

#### 3.1. LEI FEDERAL Nº 8.987/1995

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

*X – aos bens reversíveis;*

*XI – aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária,*

quando for o caso;

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

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

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

§ 2º *Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.*

§ 3º *A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.*

§ 4º **Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta lei.**

Art. 36. **A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.**

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

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

§ 1º *A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:*

(...)

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

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

§ 6º *Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.*

Art. 39. *O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.*

*Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.*

### 3.2. LEI FEDERAL Nº 11.445/2007

Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:

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

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

(...)

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

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** (...)

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a **sustentabilidade econômico- financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços**, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções,

(...)

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

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

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

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

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

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

(...)

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

### 3.3. LEI FEDERAL Nº 9.984/2000

Art. 4º-A. **A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras**, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

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

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

### 3.4. NORMA DE REFERÊNCIA ANA Nº 03/2023

**Art. 21. Caberá à ERI responsável pela regulação e fiscalização do contrato a apuração dos valores devidos a cada item indenizável.**

**Art. 36. Caberá à ERI a regulamentação dos prazos para envio e análise das informações necessárias no processo de indenização, de que trata o art.8º.**

**Art. 37. A ERI avaliará anualmente a situação cadastral, física e operativa dos bens reversíveis, de acordo com o disposto no art. 42, § 2º da Lei nº 11.445, de 2007, devendo ao final do contrato apresentar relação definitiva que será considerada em eventual processo indenizatório e de reversão.**

**Art. 39. Os requisitos a serem observados pelas ERIs para fins de comprovação da adoção desta norma de referência, nos termos da Resolução ANA nº 134, de 18 de novembro de 2022, são:**

**I – definição de bens reversíveis; e**

**II – estabelecimento de metodologia para indenização dos investimentos não amortizados ou depreciados para cada forma de extinção contratual, conforme previsto nos Capítulos IV, V e VI.**

**§ 1º Para fins de monitoramento pela ANA da implementação dessa norma de referência, em consonância com o art. 4-B da Lei nº 9.984, de 2000, a comprovação se dará por meio de envio dos contratos de concessão ou programa, incluindo seus aditivos, ou dos atos normativos das ERIs.**

**§ 2º No caso de contratos omissos ou incompletos em relação à indenização de investimentos não amortizados ou depreciados é imprescindível a celebração de termos aditivos e/ou regulamentação do tema pela ERI para comprovação da adoção e incorporação das regras desta norma.**

## 4. DOS ATORES ENVOLVIDOS

### 4.1. USUÁRIOS DOS SERVIÇOS

Os usuários dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário constituem a parte mais diretamente impactada pela continuidade e qualidade da prestação dos serviços. Embora não figurem diretamente nos processos de cálculo e pagamento das indenizações de ativos não amortizados, os usuários são indiretamente afetados por eventuais desequilíbrios financeiros ou litígios decorrentes da transição entre prestadores, com reflexos possíveis nas tarifas e na regularidade operacional. A previsibilidade e a transparência dos critérios indenizatórios contribuem, portanto, para a proteção do interesse coletivo na prestação contínua e eficiente dos serviços essenciais.

## **4.2. PRESTADORES DE SERVIÇO PÚBLICOS DE SANEAMENTO (CONCESSIONÁRIAS)**

Enquanto responsáveis pela execução dos investimentos e pela operação dos sistemas, as Concessionárias têm papel central na formação e na apresentação das informações que embasarão o cálculo de eventual procedimento de indenização. São elas que deverão manter registros atualizados dos ativos vinculados à prestação dos serviços, propor a classificação adequada dos bens reversíveis e não reversíveis e apresentar os documentos comprobatórios exigidos para aplicação das metodologias previstas.

Desta feita, têm legítimo interesse na recuperação de investimentos ainda não amortizados, especialmente em situações de extinção contratual, o que reforça a necessidade de regras contratuais e regulatórias claras.

## **4.3. TITULARES DOS SERVIÇOS**

Os titulares dos serviços públicos exercem o papel de concedentes nas delegações dos serviços de saneamento básico. É sua responsabilidade assegurar que, ao final de uma concessão ou em caso de sua extinção antecipada, os bens indispensáveis à continuidade da prestação retornem em condições adequadas. Cabe também ao titular, quando aplicável, autorizar investimentos não previstos contratualmente e deliberar sobre eventual responsabilidade por pagamento das indenizações.

A atuação informada e tempestiva do titular é essencial para evitar discontinuidades e litígios, e sua coordenação com a Agência Reguladora é um dos pilares da governança do setor.

## **4.4. AGÊNCIA REGULADORA (ARES-PCJ)**

A ARES-PCJ é a entidade responsável por disciplinar, auditar e homologar os procedimentos técnicos e financeiros que compõem os eventuais processos de indenização de ativos não amortizados. Sua atuação se dá tanto de forma normativa, por meio da presente proposta de intervenção, quanto operacional, na análise da documentação apresentada pelos prestadores e na certificação dos valores.

Complementarmente, cabe à Agência adotar critérios que confirmam aderência às Normas de Referência da ANA, assegurando que os procedimentos indenizatórios não comprometam a continuidade e a sustentabilidade dos serviços regulados. O papel regulador, nesse contexto, é também de mediação técnica entre os interesses do titular, do prestador e dos usuários dos serviços.

## **4.5. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA)**

## 5. BENCHMARK NACIONAL

Desde a publicação da Norma de Referência nº 03/2023 pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), diversas entidades reguladoras infranacionais vêm se mobilizando para internalizar seus princípios e diretrizes, adaptando-os às especificidades de suas respectivas áreas de atuação. Nesse contexto, observa-se um esforço articulado para conferir previsibilidade e segurança jurídica aos processos de indenização de ativos não amortizados ou depreciados, especialmente nos momentos de extinção contratual e substituição de prestadores.

Entre os exemplos mais estruturados de regulamentação sobre o tema destacam-se as normas publicadas por ARSESP<sup>1</sup>, AGESAN-RS<sup>2</sup>, ARSAE-MG<sup>3</sup> e ARISMIG<sup>4</sup>. Essas iniciativas apresentam pontos de convergência importantes, como a previsão de aplicação das metodologias de Custo Histórico Corrigido, Valor Novo de Reposição e Valor Justo, conforme o modelo contratual vigente e a qualidade das informações disponíveis. Também são recorrentes os dispositivos que reforçam as exigências de documentação robusta e a vinculação da indenização à elegibilidade dos ativos, considerando aspectos como reversibilidade, ônus para o prestador e regularidade contábil.

De modo geral, essas regulamentações locais preservam em sua maior parte a estrutura conceitual proposta pela NR ANA 03/2023. Os conceitos de ativo reversível, ativo indenizável, critérios de exclusão, parâmetros de cálculo e mesmo os requisitos mínimos de governança documental têm sido incorporados com poucas variações de conteúdo, o que contribui para a consolidação de um padrão regulatório minimamente harmonizado no país.

A sistematização dessas experiências revela um movimento consistente de amadurecimento regulatório, no qual a atuação das entidades reguladoras infranacionais tem sido decisiva para tornar aplicável a norma de referência, conciliando diretrizes nacionais com a realidade

---

<sup>1</sup> Deliberação ARSESP nº 1.515, de 15 de abril de 2024. Dispõe sobre a metodologia e critérios para reversão e possível indenização de ativos ao final das concessões do setor de Saneamento Básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) do Estado de São Paulo sob a fiscalização e a regulação da ARSESP. Disponível em: <https://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ld15152024.pdf>.

<sup>2</sup> Resolução CSR nº 007, de 05 de março de 2024. Institui metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de delegações de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios regulados pela AGESAN-RS e a forma de controle pela agência reguladora. Disponível em: [https://agesan-rs.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Resolucao-CSR-no-007\\_2024\\_assinado.pdf](https://agesan-rs.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Resolucao-CSR-no-007_2024_assinado.pdf).

<sup>3</sup> Resolução ARSAE-MG nº 191, de 20 de março de 2024. Estabelece as metodologias de cálculo dos valores de indenização de investimentos não amortizados, vinculados a bens reversíveis ao Poder Concedente, em caso de vencimento ou de extinção antecipada de concessões de serviços públicos regulados pela Arsaie-MG. Disponível em: [https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/11/191\\_2024\\_indenizacao\\_de\\_ativos.pdf](https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/11/191_2024_indenizacao_de_ativos.pdf).

<sup>4</sup> Resolução ARISMIG nº 027, de 30 de maio de 2025. Estabelece metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Disponível em: [https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a\\_153\\_0\\_1\\_30052025134758.pdf](https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a_153_0_1_30052025134758.pdf).

da regulação local. A proposta normativa da ARES-PCJ busca posicionar-se nesse mesmo horizonte, adotando soluções que já demonstraram viabilidade técnica e jurídica em outros contextos, sem perder de vista as características próprias dos contratos sob sua regulação.

## 6. ANÁLISE DE CONTEXTO DA ARES-PCJ

A ARES-PCJ atualmente possui 81 municípios associados, sendo 78 municípios especificamente para atividades de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Tabela 1 a seguir mostra a configuração atual (junho de 2025) dos municípios associados à ARES-PCJ em relação ao porte populacional, denotando a diversidade de realidades abrangidas.

**Tabela 1** - Porte dos municípios associados à ARES-PCJ (junho de 2025).

Porte do município (nº de habitantes)	Municípios associados
Até 10 mil	8
De 10 mil a 50 mil	28
De 50 mil a 100 mil	17
De 100 mil a 200 mil	11
De 200 mil a 500 mil	11
De 500 mil a 1 milhão	3
Acima de 1 milhão	1
<b>Total</b>	<b>81*</b>

\*Considerando Franca, Hortolândia e Itapeverica da Serra que possuem convênio apenas para regulação de resíduos sólidos.

Especificamente em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários prestados por meio de contratos licitados, ou seja, que compõem diretamente o escopo desta proposta normativa, são atualmente 19 municípios e 20 contratos<sup>5</sup> sob regulação da ARES-PCJ. Esta relação é descrita no Quadro 01, com detalhamentos sobre objeto contratual, datas de início e grupos econômicos envolvidos.

<sup>5</sup> O município de Matão possui dois contratos distintos, como se detalha no Quadro 01.

**Quadro 01 – Contratos de Concessão na área de atuação da ARES-PCJ (jul/2025)**

Município	Pop.	Componentes	Concessionária	Grupo Econômico	Data do Contrato
Araçoiaba da Serra	33.656	SAA/SES	Águas de Araçoiaba da Serra	Terracom Saneamento	30/11/2009
Atibaia	166.043	SES	Atibaia Saneamento	Iguá Saneamento	26/12/2012
Brodowski	26.167	SAA/SES	Brodowski Saneamento	GS Inima	21/01/2025
Holambra	15.596	SAA/SES	Águas de Holambra	AEGEA	05/11/2015
Jundiaí	460.313	SES (Tratamento)	Companhia de Saneamento de Jundiaí (CSJ)	Companhia de Saneamento de Jundiaí (CSJ)	18/01/1996
Limeira	300.728	SAA/SES	BRK Ambiental Limeira	BRK Ambiental	02/06/1995
Luís Antônio	12.531	SAA/SES	SANEL	GS Inima	12/11/2020
Matão	80.998	SAA/SES (Coleta e Afastamento)	Águas de Matão	AEGEA	20/12/2013
		SES (Tratamento)	Cia. Matonense de Saneamento	Grupo Branco Peres	21/05/2014
Mogi Mirim	95.534	SES (Tratamento)	SESAMM	GS Inima	09/09/2008
Olímpia	56.701	SAA/SES	SABESP Olímpia	SABESP	11/10/2023
Orlândia	39.193	SAA/SES	SANOR	GS Inima	25/03/2022
Paraibuna	17.950	SAA/SES	CAEPA	GS Inima	09/06/2015
Piracicaba	438.827	SES	Águas do Mirante	AEGEA	11/06/2012

Município	Pop.	Componentes	Concessionária	Grupo Econômico	Data do Contrato
Ribeirão Preto	728.400	SES (Tratamento)	Ambient	GS Inima	28/09/1995
Rio Claro	208.857	SES	BRK Ambiental Rio Claro	BRK Ambiental	15/02/2007
Santa Cruz das Palmeiras	29.525	SAA/SES	Palmeiras Saneamento	GS Inima	28/04/2023
Santa Rita do Passa Quatro	25.060	SAA/SES	COMASA	GS Inima	08/04/2016
Sumaré	289.787	SAA/SES	BRK Ambiental Sumaré	BRK Ambiental	19/12/2014
Votorantim	132.849	SAA/SES	Águas de Votorantim	Águas do Brasil	30/03/2012

Fonte: Elaboração própria.

As informações dispostas no Quadro indicam diversas observações importantes:

- Os municípios que dispõem de contratos de concessão representam aproximadamente 30% do universo da população abrangida pela regulação da ARES-PCJ, demonstrando a relevância do tema no espectro mais amplo de atividade regulatória da Agência;
- Em linha ao ponto anterior, observa-se relevante diversidade de porte de municípios, embora haja predominância de municípios de médio e pequeno porte nesta modalidade de prestação de serviços;
- A ARES-PCJ estabelece relação com os principais grupos econômicos do setor privado com atuação no saneamento básico, a indicar que há maturidade técnica e institucional para absorção dos comandos da Norma de Referência e de sua regulamentação pela entidade reguladora;
- Há uma grande variedade de “gerações” de contratos, expressa pelas datas de início das avenças, que também indicam níveis de maturidade distintos nos temas da regulação contratual, com maturidades e contextos institucionais específicos que acompanham a experiência de execução contratual.

Dito isto, no processo de elaboração deste relatório procedeu-se um segundo passo, qual seja, de avaliar no âmbito dos contratos regulados as principais disposições sobre o tema da Norma, de modo a verificar o nível de aderência à diretriz regulatória federal.

A esse respeito, tem-se os principais pontos de atenção em relação ao impacto regulatório da Norma:

- 1) Todos os contratos possuem em maior ou menor grau uma definição de bens “reversíveis” ou “afetos” que, senão idêntica à da NR ANA nº 03/2023 podem ser consideradas minimamente coerentes ao entendimento conceitual básico que se esperar uniformizar;
- 2) Todos os contratos possuem disposição sobre metodologia de indenização, embora não haja correspondência exata, tanto nominal quanto conceitual, com as metodologias dispostas pela NR nº 03/2023.
- 3) O disposto nos contratos sobre metodologias de indenização admite relevante grau de interpretação em relação ao detalhamento de cálculos, no qual seria possível afirmar, em última instância, que os principais indicativos metodológicos divergem das três metodologias consagradas pela ANA em seu normativo.

A título de exemplo, apresentemos algumas cláusulas que se repetem, sob pequenas alterações em diversos contratos:

*A indenização devida pelo CONCEDENTE à CONCESSIONÁRIA, no caso de extinção prevista nesta Cláusula, englobará os investimentos realizados com base nas PROPOSTAS apresentadas pela LICITANTE VENCEDORA e segundo o plano de investimentos elaborado pela CONCESSIONÁRIA, que ainda não tenham sido depreciados ou amortizados até a data de assunção dos SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO pelo CONCEDENTE, corrigidos nos mesmos termos do REAJUSTE, desde a data do investimento até a data do pagamento da indenização.*

Neste caso, as expressões “com base nas PROPOSTAS apresentadas pela LICITANTE VENCEDORA” e “segundo o plano de investimentos elaborado pela CONCESSIONÁRIA”, denotam a forte correlação com o instrumento contratual, ao mesmo tempo em que o cálculo final prevê tão somente a correção “nos mesmos termos do REAJUSTE”. Assim, a metodologia poderia ser interpretada como um híbrido entre Valor Justo (embora sem valores projetados com base no desempenho efetivo do contrato, como dispõe a NR 03) e Custo Histórico Corrigido.

Por outro lado, o mesmo trecho em alguns contratos apresenta leve variação, desvinculando a premissa de associação ao plano de negócios:

*No caso da extinção do CONTRATO DE CONCESSÃO por caducidade, a CONCESSIONÁRIA fará jus ao recebimento da devida indenização, em que serão considerados os investimentos realizados pela CONCESSIONÁRIA que ainda não tenham sido depreciados ou amortizados até a data de retomada do SERVIÇO PÚBLICO pelo PODER CONCEDENTE, devidamente corrigidos monetariamente nos mesmos moldes aplicáveis ao reajuste, desde a data do investimento até a data do pagamento da indenização.*

Esta cláusula, por sua vez, poderia eventualmente ser interpretada como alinhada à metodologia do Custo Histórico Corrigido que, embora presente na NR, não se aplicaria na maior parte dos casos à regulação dos contratos de concessão que tiverem suas tarifas definidas no procedimento licitatório.

Em linhas gerais, os dois exemplos acima dão conta de ilustrar o nível de profundidade com o qual o tema é tratado nos contratos regulados pela ARES-PCJ. Essa constatação será relevante mais adiante neste relatório de AIR para avaliar como a adoção da NR 03/2023 deve dialogar com esses instrumentos de modo a preservar a segurança jurídica da prestação de serviços.

## 7. PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para assegurar o processo de participação social na elaboração da nova norma, foi realizado processo aberto de tomada de subsídios, um mecanismo de consulta que contempla diferentes técnicas de coleta de dados, ideias, sugestões e opiniões sobre um tema ou problema. O objetivo desta ação foi captar a percepção dos participantes sobre aspectos relacionados à NR nº 03/2023.

O processo de tomada de subsídios teve início com um evento online para contextualização geral sobre as Normas de Referência da ANA, promover o debate e a troca de ideias sobre os temas pertinentes e apresentação de como a Agência realizaria o processo de normatização da NR nº 03/2023<sup>6</sup>.

Posteriormente, foi disponibilizado um questionário online aos participantes, divulgado à participação dos entes regulados e demais interessados. O período de recebimento das respostas ao questionário foi de 28/04/2025 a 16/05/2025. Foram recebidas 11 contribuições. O Quadro 2 a seguir apresenta a relação de participantes desta etapa.

**Quadro 2** – Entidades participantes da Tomada de Subsídios para normatização da NR nº 03/2023.

Nome da Organização	Município Associado à ARES-PCJ	Categoria do Participante
Águas de Votorantim	Votorantim	Prestador de Serviços - Concessionária
Associação Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON)	-	Entidade Representativa
BRK Ambiental	Limeira, Rio Claro, Sumaré	Prestador de Serviços - Concessionária
Companhia de Saneamento de Jundiaí (CSJ)	Mogi das Cruzes	Prestador de Serviços - Concessionária
Companhia Ituana de Saneamento	Itu	Prestador de Serviços - Autarquia
DAE S/A Água e Esgoto - DAE Jundiaí	Jundiaí	Prestador de Serviços – Empresa Pública/Concedente
DAEV S.A.	Valinhos	Prestador de Serviços – Empresa Pública

<sup>6</sup> A gravação desta reunião está disponível em [https://youtu.be/pm1v-HK6zZA?si=ATH9RUaijole\\_5u6](https://youtu.be/pm1v-HK6zZA?si=ATH9RUaijole_5u6).

Nome da Organização	Município Associado à ARES-PCJ	Categoria do Participante
Prefeitura Municipal de Iracemápolis	Iracemápolis	Titular dos Serviços
Prefeitura Municipal de Matão	Matão	Titular dos Serviços/Concedente
Sabesp	Olímpia	Prestador de Serviços - Concessionária
Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A – SANASA Campinas	Campinas	Prestador de Serviços – Empresa Pública

## 7.1. RESULTADOS DA TOMADA DE SUBSÍDIOS

A seguir são apresentadas as questões e suas alternativas seguidas dos resultados obtidos na tomada de subsídios.

### 1. Você considera suficiente a definição de bens reversíveis da NR 03/2023?

- Respostas totais:

Sim: 5 respondentes

Não: 6 respondentes

- Respostas envolvendo municípios com contratos de concessão:

Sim: 3

Não: 3

### 2. Caso a resposta anterior tenha sido "não", quais sugestões para aprimoramento da definição?

Segue reprodução das respostas dissertativas obtidas:

1*	Acrescentaria a Reversão: Retornam ao poder concedente ao término do contrato. Sugestão: Bens reversíveis são aqueles utilizados na prestação de serviços públicos por meio de contratos de concessão e que, ao final do contrato, retornam ao poder concedente. São essenciais para a continuidade do serviço público. Exemplos também ajudaria bastante.
2	Consideram-se bens reversíveis aqueles vinculados à operação e imprescindíveis para a continuidade da prestação do serviço, que são cedidos ou adquiridos pelo concessionário, e que retornam ao poder concedente (administração pública) no fim do contrato de concessão.
3	Considera-se também como bens reversíveis imprescindível para a continuidade da prestação de serviços substituição de tubulações, máquinas e equipamentos aplicados a atividades afim.
4	Adutoras
5*	É possível determinar quais tipos de ativos são considerados essenciais: ex: hidrômetros, ligações, baterias e geradores, automação e telecontrole, etc.
6*	O inciso V que menciona “softwares específicos cuja utilização seja essencial para a prestação dos serviços, como programas técnicos, de análise e processamento de dados”, contudo, há casos em que referidos softwares são próprios, sem que haja possibilidade de transferência de licenças.

\* Respostas envolvendo municípios com contratos de concessão

**3. Em relação ao rol de bens reversíveis considerado pela NR 03/2023, você considera que a norma da ARES deve adotar:**

- Respostas Totais:

Rol exemplificativo, reproduzindo exatamente os mesmos itens da NR 03/2023: 2 respondentes

Rol exemplificativo, adicionando novos itens em relação à NR 03/2023: 8 respondentes

Rol taxativo, reproduzindo exatamente os mesmos itens da NR 03/2023: 1 respondente

- Respostas envolvendo municípios com contratos de concessão:

Rol exemplificativo, reproduzindo exatamente os mesmos itens da NR 03/2023: 1 respondente

Rol exemplificativo, adicionando novos itens em relação à NR 03/2023: 5 respondentes

**4. Caso visualize a necessidade de inclusão de itens em relação à NR 03/2023, quais itens adicionaria?**

Segue reprodução das respostas dissertativas obtidas:

1*	Acredito que não seria acrescentar, mas detalhar um pouco melhor.
2	Diante da forma como a ANA estruturou a NR 3/2023 e considerando o estágio atual de maturidade regulatória do setor de saneamento sobre o tema, recomenda-se que a Resolução da ARES-PCJ adote o rol exemplificativo da NR 3, sem incluir novos itens e sem atribuir caráter taxativo à listagem. O §1º do art. 4º deixa claro que os ativos citados são exemplos, e não um elenco fechado. A lógica da norma é funcional: são reversíveis os bens cuja destinação é imprescindível à continuidade da prestação, nos termos do contrato.
3	Adutora e a possibilidade de inserir no rol de bens reversíveis os imóveis adquiridos antes da concessão.
4	captações e poços
5*	hidrômetros; ligações; baterias; geradores; automação; telecontrole
6*	Art. 4º, § 1º: - Observação sobre softwares locados e/ou com contratação de licença de uso; - O conceito de software essencial à operação é vago e pode colidir com o conceito de software corporativo, visto que um software pode ser corporativo e essencial à operação; Uma sugestão de inclusão é a Resolução aclarar se eventuais infraestruturas inoperantes também seriam consideradas.  Art. 4º, § 2º: - Caminhões e veículos pesados; - Veículos leves (carros e motocicletas), não administrativos, utilizados na prestação de serviços; - Importante haver menção sobre bens locados.

\*Respostas envolvendo municípios com contrato de concessão

**5. Sua organização possui inventário atualizado dos bens reversíveis vinculados à prestação dos serviços?**

Para esta resposta, reproduzimos apenas o respondido por Concessionárias, a quem de fato a questão se aplica: dos quatro participantes, 3 (três) afirmaram possuir inventário, mas com atualização esporádica e 1 (um) afirmou não possuir, mas estar em processo de atualização.

**6. Sua organização já adota ou está preparada para adotar a "hierarquia mínima de identificação dos ativos" conforme propõe a Instrução Normativa nº 01/2024 da ANA?**

Para esta resposta, reproduzimos apenas o respondido por Concessionárias, a quem de fato a questão se aplica: dos quatro participantes, 2 (dois) afirmaram estar em processo de adaptação para adoção, e 2 (dois) afirmaram que não utilizam a estrutura, mas que consideram viável implementá-la.

**7. Considerando a necessidade de registro georreferenciado dos ativos, sua organização dispõe de ferramentas e rotinas para levantamento em campo com essas características?**

Para esta resposta, reproduzimos apenas o respondido por Concessionárias, a quem de fato a questão se aplica:

1	Sim, com cadastro georreferenciado completo
2	Não, e não vislumbramos viabilidade técnica no curto prazo
3	Não, mas pretendemos implementar
4	Parcialmente, com georreferenciamento para instalações (ETAs, ETEs, EEs) e parte das redes

**8. Em relação à avaliação anual dos bens reversíveis pela entidade reguladora, em qual período considera mais adequado que ocorra?**

- Respostas totais:

1º trimestre (jan-mar): nenhum respondente

2º trimestre (abr-jun): 2 respondentes

3º trimestre (jul-set): 2 respondentes

4º trimestre (out-dez): 5 respondentes

Outro: 1 respondente

Não respondeu: 1 respondente

- Respostas envolvendo municípios com contratos de concessão:

2º trimestre (abr-jun): 2 respondentes

3º trimestre (jul-set): 1 respondentes

4º trimestre (out-dez): 3 respondentes

**9. Considera que o contrato de concessão em seu município é claro em relação à metodologia de indenização de ativos?**

Para esta resposta, reproduzimos apenas o respondido por Concessionárias, a quem de fato a questão se aplica:

Sim: 3 respondentes

Não: 3 respondentes

**10. Se a resposta anterior é "Sim", esta(s) metodologia(s) é (são) aderente(s) ao que propõe a NR 03/2023?**

1	desconhecemos
---	---------------

2	Sim
3	Parcialmente

**11. Comentários em relação à questão anterior (opcional)**

1	Entendo que o "norte" no assunto será dado pelas normas ou leis que estiverem em vigor na ocasião.
2	não está claro o que fazer com o investimento em andamento estoques de materiais (entendemos que deve ser indenizado, sob pena de se cessar os investimentos próximos à entrega da concessão), a data-base do laudo (se no mês da entrega da concessão), o tipo de atualização monetária entre a data base da indenização e a data de pagamento (entendemos que o WACC pré-impostos caso a concessionária permaneça prestando serviço até a indenização), o acréscimos de eventuais impostos sobre a indenização, conforme a legislação tributária vigente no momento da indenização (entendemos que deve estar previsto), e como separar a indenização de ativos compartilhados com mais de um município.

**12. Em relação às metodologias de indenização de ativos proposta pela NR 03 [Custo Histórico Corrigido (CHC), Valor Novo de Reposição (VNR), Valor Justo], há clareza sobre seus conceitos e aplicação?**

- Respostas totais:

Sim: 5 respondentes

Não: 5 respondentes

Parcialmente: 01 respondente

- Respostas envolvendo municípios com contratos de concessão:

Sim: 3 respondentes

Não: 3 respondentes

**13. Comentários em relação à questão anterior**

1	seria importante uma divulgação do passo-a-passo do processo de indenização: determinar quem, o que e quando cada evento se dará
---	--

## 7.2. CONCLUSÕES DA TOMADA DE SUBSÍDIOS

O processo de Tomada de Subsídios apresentou elementos interessantes de análise, ainda que represente uma amostra pequena do universo de municípios regulados, mesmo se levando em conta apenas aqueles com contratos de concessão.

De maneira geral, pode-se indicar pelas respostas que há condições iniciais mínimas para adoção dos procedimentos de implementação imediata, especialmente em relação ao inventário de bens reversíveis, que deverá ser elaborado pelos concessionários e avaliado anualmente pelas ERIs, independentemente da existência de processo de indenização.

De outro lado, especificamente em relação às metodologias de indenização e sua prática, considera-se que há mais incertezas, a sugerir que se permaneça em um nível básico de normatização a partir da NR 03/2023, de modo que a experiência concreta, mediada pelo pactuado nos instrumentos contratuais, venha trazer elementos de aprimoramento e amadurecimento da regulação no médio e longo prazo.

## 8. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Para a análise de alternativas de enfrentamento ao problema regulatório, o presente Relatório de AIR partirá do pressuposto de que a alternativa de não proceder a nenhuma normatização é impraticável, tendo em vista o comando de diretriz regulatória exarado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, que passa a constituir um item de conformidade da entidade reguladora perante seus entes regulados.

Desta forma, serão analisadas alternativas que se associam à etapa de regulamentação da NR 03/2023 pela ARES-PCJ. Em outras palavras, busca-se avaliar quais os principais pontos identificados de aprimoramento e adição em relação ao conteúdo básico da NR para os quais é necessária a demonstração dos critérios orientadores de decisão.

Neste sentido, os dois temas mais relevantes que se apresentaram neste processo de normatização, a demandar a devida análise de alternativas, são: i) vinculação entre o disposto na Norma de Referência (e conseqüente normatização pela ARES-PCJ) e os instrumentos contratuais; ii) implementação do processo de avaliação anual (auditoria e certificação) dos bens reversíveis pela ARES-PCJ.

Na próxima seção são apresentadas premissas gerais utilizadas para construir alternativas em relação a estes dois temas de decisão para, na sequência, explorá-los especificamente.

## 8.1. PREMISSAS PARA ELABORAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

As alternativas listadas foram formuladas com base em critérios de legalidade, viabilidade técnica e institucional, impacto sobre os regulados (titulares e prestadores) e aderência às normas de referência da ANA. Todas consideram o cenário atual de implementação da NR nº 03/2023 e a diversidade de capacidades operacionais nos entes regulados pela ARES-PCJ.

### a) Observância e adoção da NR 03/2023

Como já tratado anteriormente, a Lei federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, atribuiu à ANA a competência para instituição de normas de referência para o setor.

Apesar de as normas de referência da ANA se constituírem diretrizes regulatórias para o setor, a Lei nº 11.445/2007 estabelece que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão condicionados, dentre outros aspectos, à observância dessas normas de referência pelas entidades reguladoras, prestadores e titulares dos serviços. Trata-se de um mecanismo claro de indução: o governo federal utiliza o mecanismo *spending power* — ou seja, seu poder de controle sobre o fluxo de recursos — como ferramenta de incentivo para orientar o comportamento dos entes subnacionais e garantir a adoção uniforme das referências regulatórias. Assim, o não alinhamento às diretrizes da ANA implica riscos concretos de restrição de acesso a financiamentos e apoio federal, reforçando a centralidade das normas de referência no novo arranjo institucional do saneamento.

Assim, verifica-se que, apesar de haver espaço para construção de alternativas que não vislumbrem apenas a publicação de um normativo sobre o tema, a existência do normativo é necessária para atendimento a outros requisitos do arranjo regulatório e institucional do setor de saneamento do país.

### b) Ausência de diretrizes regulatórias sobre o tema

Sendo uma das causas do problema regulatório observado nesta AIR, a ausência de diretrizes normativas claras e padronizadas sobre as metodologias de indenização, é necessário que se proponha normativo contendo tais diretrizes, a serem observadas no âmbito de atuação das ERIs.

### c) Custos regulatórios

Considerando as necessárias intervenções regulatórias a serem propostas, sobretudo no caso de publicação de norma sobre o tema, há previsão de custos regulatórios<sup>7</sup> diretos e indiretos

---

<sup>7</sup> Conforme definição dada no inciso IV, Art. 2º do Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório.

associados aos usuários das soluções alternativas, os prestadores de serviços (públicos e privados), titulares dos serviços e à própria ARES-PCJ, sendo necessária a delimitação de tais custos, de modo melhor avaliar impactos positivos e negativos das alternativas nos atores envolvidos.

O primeiro custo a ser analisado são os custos financeiros diretos, resultado da necessidade concreta e imediata no pagamento ou transferência de determinado valor monetário para o Governo ou autoridade competente. No caso tratado nesta AIR, não se identifica custos financeiros diretos associados aos prestadores de serviços, titulares e Agência Reguladora.

Os custos de conformidade, associados às despesas necessárias para adequações e cumprimento das normas regulatórias estabelecidas pela autoridade competente e órgãos reguladores, são mais facilmente identificados no âmbito desta AIR.

Para os prestadores e titulares de serviços, há possíveis custos de conformidade associados, por exemplo, à instalação e adaptação de procedimentos internos para contemplar a aferição e disponibilização de informações para correta auditoria e certificação dos bens reversíveis.

Já para a ARES-PCJ, enquanto consórcio público de direito público, estão associadas aos custos da administração pública: ações relacionadas à própria elaboração deste relatório de AIR e de nova norma; comunicação e apoio aos prestadores regulados e municípios associados; assunção de responsabilidades na implementação da norma; atividades de monitoramento e fiscalização para verificar o cumprimento da norma pelos prestadores de serviços e titulares; processos de alteração tarifária com pleitos relacionados aos impactos trazidos pela nova norma e gestão constante do estoque regulatório.

Dentre as ações acima, as atividades de acompanhamento do cumprimento da norma e avaliação dos dados e informações submetidas, além de eventuais processos de alteração tarifária, possuem os maiores riscos de terem altos custos regulatórios, em virtude da diversidade de tipo e heterogeneidade de contextos dos municípios e prestadores regulados pela ARES-PCJ.

## **8.2. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS**

### **a) DECISÃO REGULATÓRIA CRÍTICA 1: Vinculação entre a norma regulatória e os instrumentos contratuais vigentes**

A incorporação da Norma de Referência nº 03/2023 pela entidade reguladora exige posicionamento claro quanto à sua articulação com os contratos de concessão ou de programa atualmente em vigor. Em especial, impõe-se decidir se e em que medida os parâmetros metodológicos e conceituais introduzidos pela norma regulatória podem ou devem se sobrepôr a cláusulas previamente pactuadas entre os entes públicos e os

prestadores de serviços. A seguir, são apresentadas quatro alternativas regulatórias para enfrentamento desse tema.

**Alternativa A – Não ação (não explicitar a relação com os contratos vigentes)**

Nesta alternativa, a regulamentação seria omissa quanto à forma de articulação entre as regras técnicas de indenização e os contratos atualmente vigentes. Caberia, assim, aos intérpretes dirimir, caso a caso, a prevalência das normas em eventuais situações de conflito.

*Vantagens:* Evita tensionamentos institucionais com os entes contratantes e preserva margem de interpretação futura.

*Desvantagens:* Gera insegurança jurídica e pode criar conflitos interpretativos que comprometam a eficácia da norma regulatória, sobretudo em situações de transição de prestador.

**Alternativa B – Prevalência da norma regulatória sobre contratos anteriores, salvo aditivos futuros**

Esta alternativa adotaria posição mais intervencionista, conferindo primazia à norma técnica sobre cláusulas contratuais preexistentes, exceto nos casos em que as partes pactuassem aditivo posterior mais específico.

*Vantagens:* Alinha-se à função normativa da agência e reforça a unidade conceitual do regime indenizatório.

*Desvantagens:* Pode ser interpretada como violação ao pacto contratual, dificultando a governança dos contratos vigentes e sujeitando a norma a questionamentos judiciais.

**Alternativa C – Aplicação exclusiva da norma a contratos futuros ou aditivos**

Nesta opção, a regulamentação seria expressamente direcionada apenas a novos contratos ou àqueles em que as partes firmassem termo aditivo para adequação à norma. Os contratos vigentes permaneceriam regidos integralmente por suas cláusulas originais.

*Vantagens:* Evita qualquer risco de violação ao pactuado e confere segurança jurídica às partes.

*Desvantagens:* Pode limitar significativamente o alcance prático da norma regulatória, mantendo regimes indenizatórios diversos em vigor, inclusive com critérios incompatíveis com a NR nº 03/2023.

**Alternativa D – Respeito à prevalência do disposto em contrato para contratos vigentes, com possibilidade de pactuação diversa para casos futuros**

Esta alternativa reconhece, de modo expresso, a prioridade das cláusulas contratuais vigentes, ainda que em dissonância com a norma de referência. Todavia, deixa aberta a possibilidade de as partes pactuarem aditivos para adequação ou, nos contratos futuros, de se adotar integralmente a sistemática da norma técnica.

*Vantagens:* Preserva o pacto contratual, ao mesmo tempo em que sinaliza diretrizes claras para novos contratos e induz progressiva convergência regulatória.

*Desvantagens:* Pode perpetuar a coexistência de múltiplas metodologias, com desafios operacionais para a atuação da agência reguladora.

Alternativa	Descrição	Vantagens	Desvantagens
<b>A. Não ação</b>	Norma não menciona a relação com os contratos vigentes	Evita conflitos imediatos; deixa margem interpretativa	Gera insegurança jurídica; dificulta aplicação prática
<b>B. Norma prevalece sobre contrato</b>	A norma se impõe sobre cláusulas contratuais anteriores	Garante unidade regulatória; reduz ambiguidade	Pode violar o pactuado e gerar judicializações
<b>C. Aplicação apenas a novos contratos</b>	Norma só se aplica a novos instrumentos ou aos aditivados	Preserva integralmente os contratos atuais	Pode limitar o alcance da norma por muitos anos
<b>D. Contrato prevalece para contratos vigentes</b>	Norma respeita os contratos em curso e se aplica aos futuros	Combina segurança jurídica com convergência progressiva	Pode manter múltiplas metodologias em coexistência

**b) DECISÃO REGULATÓRIA CRÍTICA 2: Estruturação do procedimento anual de auditoria e certificação dos bens reversíveis**

Em consonância com a LDNSB, a Norma de Referência nº 03/2023 (art. 8º, §1º), estabelece às entidades reguladoras a realização de auditoria e certificação anual dos investimentos realizados, valores amortizados, depreciação e respectivos saldos dos bens reversíveis afetos à prestação dos serviços. Com vistas à institucionalização deste comando, é necessário definir o grau de detalhamento e rigidez do procedimento normativo, especialmente quanto ao calendário anual e à forma de condução da auditoria por parte da ARES-PCJ.

A seguir, são apresentadas quatro alternativas regulatórias quanto à modelagem do processo de certificação anual, considerando os seguintes eixos de decisão: (i) se haverá ou não fixação de prazos normativos para envio das informações pelos prestadores; (ii) se o calendário de auditorias será instituído de forma normativa ou apenas por decisão administrativa anual; e

(iii) se o plano de auditoria será detalhado previamente em norma ou mantido como diretriz interna da Agência.

**Alternativa A – Não ação (ausência de procedimento normativo específico)**

A ARES-PCJ não regulamentaria o processo de auditoria e certificação anual, tampouco instituiria cronograma próprio ou sistemática de coleta de informações. A eventual avaliação dos ativos reversíveis ocorreria apenas nos momentos finais da concessão ou em revisões tarifárias.

*Vantagens:* Baixa carga regulatória; não exige mobilização institucional imediata.

*Desvantagens:* Incompatível com o comando da NR nº 03/2023; enfraquece os mecanismos de controle contínuo sobre os bens reversíveis e compromete a previsibilidade da indenização.

**Alternativa B – Regulamentação apenas dos prazos para envio de informações, com calendário operacional definido ano a ano**

A norma disporia sobre prazos fixos de envio de informações e documentos por parte dos prestadores, porém o calendário de auditorias e o plano de trabalho da ARES-PCJ seriam definidos anualmente por decisão administrativa, com eventual variação conforme prioridade e capacidade técnica.

*Vantagens:* Flexibilidade institucional; permite ajustes anuais conforme conjuntura e recursos disponíveis.

*Desvantagens:* Menor previsibilidade para os regulados; ausência de padronização pode dificultar o acompanhamento multianual e a rastreabilidade de dados.

**Alternativa C – Regulamentação de prazos e calendário, com plano de auditoria definido ano a ano**

A norma estabelece prazos fixos e obrigações documentais por parte dos prestadores, bem como prevê, de modo vinculante, que a ARES-PCJ publicará anualmente o calendário de auditorias. O plano de auditoria será elaborado e divulgado administrativamente a cada ano, de forma transparente e escalonada.

*Vantagens:* Cumpre a norma de referência; garante previsibilidade mínima e permite que a agência module sua capacidade auditora ao longo do tempo; evita rigidez excessiva na fase inicial de implementação.

*Desvantagens:* Demanda planejamento técnico anual estruturado; exige clareza na definição dos critérios de priorização dos contratos auditáveis.

#### **Alternativa D – Regulamentação de prazos, calendário e plano de auditoria diretamente na norma**

A norma já incluiria, desde sua edição, a definição completa do calendário anual de auditorias e o detalhamento técnico do plano de auditoria, especificando métodos, critérios, documentos a serem auditados por exercício.

*Vantagens:* Altíssimo grau de previsibilidade e padronização; reduz margem de discricionariedade futura.

*Desvantagens:* Risco de engessamento institucional; reduz a capacidade de adequação do planejamento anual à realidade de equipe e prioridades emergentes.

<b>Alternativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<b>A. Não ação</b>	Não institui procedimento nem cronograma de auditoria	Baixa carga regulatória	Incompatível com a NR 03/2023; enfraquece controle patrimonial
<b>B. Regulamentação apenas de prazos</b>	Norma define prazos para envio de dados; calendário de auditorias é definido anualmente	Flexibilidade institucional; menor rigidez inicial	Menor previsibilidade para prestadores; exige ajuste anual
<b>C. Regulamentação de prazos e calendário, com plano anual</b>	Norma define prazos e impõe à agência a publicação anual do plano de auditoria	Garante previsibilidade e aderência à NR; permite gestão modular	Exige planejamento técnico anual claro e transparente
<b>D. Regulamentação completa na norma</b>	Norma já traz plano técnico e cronograma anual pré-estabelecido	Máxima padronização e transparência	Engessamento institucional; difícil adaptação futura

## **9. ALTERNATIVA ESCOLHIDA**

### **Decisão Regulatória Crítica 01 – Vinculação entre norma regulatória e contratos vigentes**

Foi adotada a **Alternativa 4 – Respeito à prevalência do contrato nos instrumentos vigentes**, por meio da qual a norma reconhece a força obrigatória dos contratos em curso, inclusive em

caso de eventual dissonância com os parâmetros regulatórios posteriormente instituídos. Para os novos contratos ou para os casos em que houver aditivo específico, a regulamentação incidirá plenamente. A opção visa preservar a segurança jurídica dos pactos firmados, sem comprometer a convergência regulatória progressiva.

### **Decisão Regulatória Crítica 2 – Procedimento anual de auditoria e certificação dos bens reversíveis**

Foi adotada a **Alternativa 3 – Regulamentação dos prazos e calendário, com plano de auditoria definido ano a ano**, que estrutura o processo por meio de prazos normativos para entrega das informações pelos prestadores e prevê a divulgação anual, por parte da ARES-PCJ, do cronograma de auditorias e das diretrizes técnicas a serem observadas em cada exercício. Essa alternativa oferece um equilíbrio entre previsibilidade, capacidade de planejamento e flexibilidade institucional, garantindo aderência ao art. 8º da NR nº 03/2023 sem engessar a atuação da agência.

## **10. ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA**

A implementação das alternativas regulatórias selecionadas exigirá ações coordenadas de caráter normativo, técnico e institucional. No que se refere à prevalência dos contratos vigentes (Tema 1), a estratégia central consiste em assegurar que a regulamentação explicita com clareza esse recorte, ao mesmo tempo em que oriente a convergência progressiva nos novos contratos ou aditivos, por meio de cláusulas-modelo e orientações técnicas aos titulares.

Quanto ao procedimento anual de auditoria e certificação dos bens reversíveis (Tema 2), a estratégia combina: (i) fixação normativa de prazos para envio de informações pelos prestadores; (ii) publicação anual do plano de auditorias com base em critérios objetivos de priorização; e (iii) estruturação interna de cronograma de validação documental, com modelo-padrão de relatório e roteiro de verificação. A atuação da ARES-PCJ será apoiada por atos complementares, instrumentos de comunicação e, sempre que necessário, pela indução da cooperação técnica dos prestadores e titulares envolvidos.

## **11. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório permitiu aprofundar os desafios e as decisões envolvidas na incorporação, pela ARES-PCJ, das diretrizes contidas na Norma de Referência nº 03/2023 da ANA, relativas à indenização de ativos vinculados à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ao longo das seções

anteriores, foram identificados os principais pontos de dissonância e aderência entre o arcabouço regulatório vigente e os contratos atualmente sob regulação da Agência, bem como os riscos e oportunidades vinculados à implementação das metodologias preconizadas nacionalmente.

A análise das alternativas normativas centrou-se em dois temas críticos à efetividade da norma: a articulação entre o novo regramento e os contratos já firmados e a definição de um procedimento sistemático de auditoria anual dos bens reversíveis. Em ambos os casos, optou-se por soluções que conciliam respeito aos marcos contratuais vigentes com a indução de convergência regulatória, ao mesmo tempo em que preservam a capacidade institucional de adaptação e aprimoramento progressivo.

As alternativas selecionadas foram ancoradas em benchmark nacional, análise jurídica e estudo das condições concretas de regulação local, além de consulta aos atores envolvidos. Ao privilegiar soluções que combinam clareza normativa, viabilidade operacional e estabilidade institucional, a ARES-PCJ reafirma seu papel de indutora de boas práticas, sem renunciar à responsabilidade técnica que lhe cabe na regulação dos serviços de saneamento básico.

A futura edição da norma representa, portanto, um passo relevante no fortalecimento da previsibilidade dos processos de extinção contratual, na redução de litígios e na valorização da segurança jurídica, conferindo maior maturidade regulatória ao setor no âmbito de atuação da ARES-PCJ.

É o Relatório.

Americana, 19 de julho de 2025.

*(assinado eletronicamente)*

RODRIGO DE OLIVEIRA TAUFIC  
Coordenador de Normatização

*(assinado eletronicamente)*

LUCAS CÂNDIDO DOS SANTOS  
Coordenador Econômico-Contábil

*(assinado eletronicamente)*

TIAGO ALVES DE SOUSA  
Procurador Chefe

De acordo.

*(assinado eletronicamente)*

**DALTO FAVERO BROCHI**  
Diretor Geral

*(assinado eletronicamente)*

**CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA**  
Diretor Administrativo e Financeiro

*(assinado eletronicamente)*

**RODRIGO LOPES DE FREITAS LEITÃO**  
Diretor Técnico-Operacional

## REFERÊNCIAS

**AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA).** Resolução ANA nº 161, de 4 de dezembro de 2023. Estabelece a Norma de Referência nº 03/2023 sobre indenização de investimentos não amortizados ou depreciados. Brasília: ANA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2023/161>.

**AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA).** Instrução Normativa nº 01, de 22 de maio de 2024. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a aplicação da Norma de Referência nº 03/2023. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/Normativos-publicados-pela-ANA/in122052024\\_refnr3\\_2023.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/Normativos-publicados-pela-ANA/in122052024_refnr3_2023.pdf).

**AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARSESP).** Deliberação ARSESP nº 1.515, de 15 de abril de 2024. Dispõe sobre a metodologia e critérios para reversão e possível indenização de ativos ao final das concessões do setor de Saneamento Básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) do Estado de São Paulo sob a fiscalização e a regulação da ARSESP. São Paulo: ARSESP, 2024. Disponível em: <https://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl15152024.pdf>.

**AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE MINAS GERAIS (ARISMIG).** Resolução ARISMIG nº 027, de 30 de maio de 2025. Estabelece metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Belo Horizonte: ARISMIG, 2025. Disponível em: [https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a\\_153\\_0\\_1\\_30052025134758.pdf](https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a_153_0_1_30052025134758.pdf).

**AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO RIO GRANDE DO SUL (AGESAN-RS).** Resolução CSR nº 007, de 05 de março de 2024. Institui metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de delegações de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios regulados pela AGESAN-RS e a forma de controle pela agência reguladora. Porto Alegre: AGESAN-RS, 2024. Disponível em: [https://agesan-rs.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Resolucao-CSR-no-007\\_2024\\_assinado.pdf](https://agesan-rs.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Resolucao-CSR-no-007_2024_assinado.pdf).

**AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).** Resolução ARSAE-MG nº 191, de 20 de março de 2024. Estabelece as metodologias de cálculo dos valores de indenização de investimentos não amortizados, vinculados a bens reversíveis ao Poder Concedente, em caso de vencimento ou de extinção antecipada de concessões de serviços públicos regulados pela Arsaie-MG. Belo Horizonte: ARSAE-MG, 2024. Disponível em: [https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/11/191\\_2024\\_indenizacao\\_de\\_ativos.pdf](https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/11/191_2024_indenizacao_de_ativos.pdf).

**BRASIL.** Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

**BRASIL.** Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007.