



CARTILHA DE BOAS PRÁTICAS  
REGULATÓRIAS PARA  
**Agências de  
Saneamento**



## **DIRETORIA DO IBDA**

**Presidente:** Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (MG)

**Primeiro Vice-Presidente:** Rodrigo Valgas dos Santos (SC)

**Segundo Vice-Presidente:** Edgar Chiuratto Guimarães (PR)

**Terceira Vice-Presidente:** Lígia Melo de Casemiro (CE)

**Diretora de Regionalização:** Carolina Zancaner Zockun (SP)

**Diretora de Institucionalização:** Heloisa Helena Godinho (GO)

**Diretor de Normatização:** André Saddy (RJ)

## **COMISSÃO DE SANEAMENTO E AUTORES DA CARTILHA**

Agelio Miranda

Ana Tereza Marques Parente

Anderson Tiago Decker

Claudio Terrão

Gabriel Fajardo

Maria Fernanda Pires

Isadora Chanshy Cohen

João Negrini Neto

Karla Bertocco

Manoel Peixinho

Mário Engler

Mila Corrêa da Costa

Pedro Henrique Azevedo

Viviane Moura

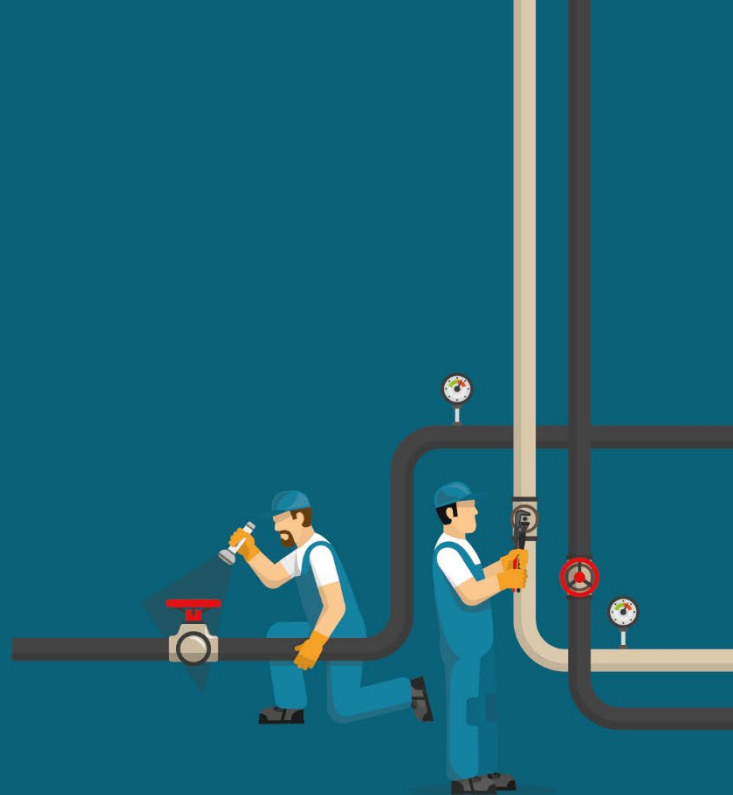
Jacqueline Lobão Haase

## **COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO**

Ana Tereza Marques Parente

Maria Fernanda Pires

# Apresentação



Caro leitor,

Em comemoração ao terceiro aniversário das alterações no Marco Legal do Saneamento – Lei n. 11445/07 por meio da Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, a Comissão de Saneamento e Recursos Hídricos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo tem a satisfação de apresentar sua Cartilha de Boas Práticas Regulatórias para Agências de Saneamento.

A intenção é contribuir para boas práticas regulatórias e para melhorias na atuação das agências reguladoras de saneamento em todo o território brasileiro.

Em 2020, o Marco Legal do Saneamento foi bastante alterado com o propósito principal de garantir segurança jurídica e atrair investimentos, entendendo-se que a presença privada seria importante para a garantia da universalização, entendida como déficit zero de cobertura.

O princípio da universalização é garantido pela fixação nos contratos de metas claras de expansão do atendimento a 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e a 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Adicionalmente, considerando os demais princípios, especialmente os da sustentabilidade e regularidade, foram estabelecidas metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

Nessa mesma linha, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6 da Organização das Nações Unidas - ONU prevê que, até 2030, seja possível garantir o acesso universal e equitativo a água potável e assegurar o acesso a saneamento e higiene adequados para todos.

E considerando a imensa diversidade de realidades encontradas entre os municípios, foi adotada a política de incentivo à prestação regionalizada, de forma que possa haver subsídios cruzados entre regiões deficitárias e superavitárias, garantindo economias e ganhos de escala e de escopo.

A abertura do mercado, com a celebração de novos contratos com metas e indicadores de desempenho para os prestadores, e a prestação regionalizada realçam a relevância da regulação. Assim, o Novo Marco Legal do Saneamento conferiu novas competências à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, dentre as quais a emissão de normas de referência para as agências infranacionais, a fim de conferir maior uniformidade regulatória ao setor e consequente segurança jurídica, tornando-o mais atrativo ao investimento privado.

Isso porque atualmente o Brasil conta com dezenas de entidades reguladoras de serviços de saneamento com atuação municipal, intermunicipal, distrital ou estadual. Essas instituições regulam isolada ou conjuntamente os serviços de saneamento básico: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, manejo de resíduos sólidos urbanos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Assim, diante deste cenário, a Comissão de Saneamento do IBDA dá sua contribuição para o fortalecimento das autoridades de regulação dos serviços de saneamento e deseja que as boas práticas sejam disseminadas em todo o país.

Sua opinião é muito importante para nós! Caso tenha alguma dúvida ou sugestão, envie seus comentários por e-mail para: [ibda@ibda.com.br](mailto:ibda@ibda.com.br).

A distribuição e a reprodução de conteúdo são gratuitos, desde que citada a fonte.

Agradecemos especialmente à Diretoria do IBDA pelo incentivo.

Boa leitura!

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO. O Papel das Agências Reguladoras no Setor de Saneamento .....	5
CAPÍTULO 1. Princípios e Fundamentos da Regulação no Setor de Saneamento.....	8
CAPÍTULO 2. O papel da ANA no setor de saneamento e a criação de normas de referência.....	10
CAPÍTULO 3. Processos de regulação: etapas e procedimentos.....	12
CAPÍTULO 4. Instrumentos de regulação utilizados pelas agências de saneamento e boas práticas regulatórias.....	14
CAPÍTULO 5. Aspectos econômicos da regulação no setor de saneamento .....	17
CAPÍTULO 6. Monitoramento e fiscalização das empresas de saneamento.....	19
CAPÍTULO 7. Participação social e transparência na regulação do saneamento .....	22
CAPÍTULO 8. Desafios e tendências futuras da regulação no setor de saneamento.....	24
Conclusão e agradecimentos.....	26

# INTRODUÇÃO

## O Papel das Agências Reguladoras no Setor de Saneamento

### ***Visão Geral do Setor de Saneamento***

O setor de saneamento básico desempenha um papel crucial na promoção da saúde pública, na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável das cidades. Compreende atividades relacionadas ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e manejo de águas pluviais e drenagem urbana.

### ***Importância da Regulação no Setor de Saneamento***

A regulação, discricionária ou por contrato, é essencial para garantir a eficiência, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento. As autoridades de regulação, especialmente as agências reguladoras, desempenham um papel fundamental na implementação e fiscalização de políticas públicas e de normas que buscam assegurar que os serviços sejam prestados de forma adequada e que os interesses dos usuários sejam protegidos. Dentre os principais efeitos econômicos da regulação estão o aumento da produtividade, a diminuição de preços, o aumento da oferta e o estímulo à inovação.

### ***Objetivos da Regulação no Setor de Saneamento***

Os objetivos da regulação no setor de saneamento incluem: promover o acesso universal aos serviços, garantir a qualidade e segurança dos serviços prestados, incentivar a eficiência operacional e econômica das empresas, fomentar a inovação e o desenvolvimento tecnológico, e assegurar a sustentabilidade financeira do setor, incentivar a prestação do serviço adequado ao usuário e estimular o cumprimento de metas contratuais.

## ***Funções da Agência Reguladora***

A agência reguladora é responsável por diversas funções, tais como: estabelecer normas técnicas e padrões de qualidade, regular tarifas e reajustes, monitorar o cumprimento de metas contratuais, promover a concorrência e a transparência, resolver conflitos entre as partes envolvidas e fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais, legais e regulatórias.

## ***Benefícios da Atuação da Agência Reguladora***

A atuação da agência reguladora traz diversos benefícios para o setor de saneamento, incluindo: melhoria da qualidade e continuidade dos serviços, estímulo à eficiência e redução de custos, aumento da confiança dos investidores, promoção da concorrência saudável, proteção dos direitos dos usuários e estabelecimento de um ambiente regulatório estável. Ressalta-se que, no entanto, quando houver regulação por contrato, as agências reguladoras devem observar e fazer cumprir as disposições contratualizadas.

## ***Agentes Reguladores***

No setor de saneamento básico a regulação pode ocorrer por meio de diversos arranjos diferentes. Em regra, o Município como Titular do serviço, pode escolher se irá realizar a regulação por meio de um Órgão integrante da Administração Pública Direta (Ex: Secretaria Municipal de Saneamento Básico), ou pode criar um ente da Administração Pública Indireta na forma de Autarquia para atuar como regulador (Ex: Agência Reguladora Municipal). Em ambos os casos o regulador pode ser direcionado apenas ao setor de saneamento, como também pode atuar na regulação de setores diversos. A regulação do saneamento pode ocorrer ainda por meio de um Consórcio Público com a participação do Município Titular. É possível que os Agentes Reguladores sejam apoiados em suas atividades de regulação e fiscalização por terceiros imparciais contratados, como verificadores independentes, por exemplo.

## ***Desafios e Oportunidades***

Apesar dos avanços, o setor de saneamento ainda enfrenta desafios, como a universalização dos serviços, a falta de investimentos adequados e a necessidade de melhorias na gestão dos recursos hídricos. Nesse contexto, a agência reguladora desempenha um papel fundamental na superação desses desafios e na identificação de oportunidades para o aprimoramento do setor.

Além do papel essencial desempenhado pelas Agências Reguladoras, os titulares dos serviços têm importante missão no desenho dos contratos, para que enderecem os principais desafios do setor e sejam ferramenta suficiente para a entrega de um serviço público adequado para o usuário e aderente ao Novo Marco Legal de Saneamento.

Ao compreender o papel essencial da agência reguladora no setor de saneamento, podemos construir uma base sólida para a implementação das boas práticas regulatórias. Nos próximos capítulos, exploraremos os princípios, processos e instrumentos utilizados pelas agências de saneamento, visando aprimorar a regulação e promover um setor de saneamento mais eficiente e sustentável.



## CAPÍTULO 1

# Princípios e Fundamentos da Regulação no Setor de Saneamento

### **1.1 Princípios da Regulação no Setor de Saneamento**

A regulação no setor de saneamento é orientada por um conjunto de princípios que visam garantir a eficácia, transparência e equidade das ações regulatórias. Alguns dos princípios fundamentais são:

**1.1.1 Acesso Universal:** A regulação deve almejar promover o acesso universal aos serviços de saneamento, assegurando que todas as pessoas tenham a oportunidade de usufruir de água potável, saneamento básico, manejo adequado de resíduos sólidos e drenagem urbana.

**1.1.2 Qualidade e Segurança:** A regulação deve estabelecer normas e padrões de qualidade e de segurança para os serviços de saneamento, garantindo que toda a população seja beneficiada com saúde pública e de forma ambientalmente responsável.

**1.1.3 Eficiência Econômica:** A regulação deve incentivar a eficiência operacional e econômica das empresas de saneamento, objetivando a redução de custos, melhorias na gestão dos recursos e a utilização de tecnologias eficientes.

**2.1.4 Sustentabilidade Financeira:** A regulação deve assegurar a sustentabilidade financeira do setor de saneamento, estabelecendo tarifas justas, devidamente reajustadas e adequadas que permitam a remuneração dos prestadores e a realização de investimentos para manutenção e expansão dos serviços.

**1.1.5 Participação Social:** A regulação deve promover a participação e o engajamento dos usuários, por meio de mecanismos de consultas e audiências públicas e canais de comunicação, garantindo que suas necessidades e interesses sejam considerados nas decisões regulatórias.

**1.1.6 Cumprimento Contratual:** Cabe às agências reguladoras, no exercício de suas atividades, observar as regras determinadas nos contratos de concessão.

## **1.2 Fundamentos da Regulação no Setor de Saneamento**

Além dos princípios, a regulação no setor de saneamento se baseia em fundamentos que sustentam sua atuação. Alguns dos fundamentos essenciais são:

**1.2.1 Segurança Sanitária:** A regulação busca garantir a proteção e a promoção da saúde pública, por meio do estabelecimento de normas e padrões mínimos que assegurem a produção e a distribuição de água potável aos usuários, a destinação correta dos esgotos, o manejo seguro dos resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais.

**1.2.2 Gestão Integrada dos Recursos Hídricos:** A regulação no setor de saneamento está intimamente ligada à gestão integrada dos recursos hídricos, promovendo o uso sustentável da água, a preservação dos mananciais e a eficiência no seu aproveitamento.

**1.2.3 Equilíbrio Econômico-Financeiro:** A regulação busca estabelecer um equilíbrio econômico-financeiro entre os interesses das empresas prestadoras dos serviços e dos usuários, de forma a garantir a viabilidade econômica das atividades e a modicidade tarifária para os usuários.

**1.2.4 Incentivo à Inovação:** A regulação incentiva o estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários.

**1.2.5 Fiscalização e Cumprimento de Normas:** Em consonância com as atividades exercidas pela entidade reguladora, o titular do serviço é incumbido da fiscalização e do monitoramento dos prestadores dos serviços de saneamento, garantindo o cumprimento das normas e obrigações estabelecidas, bem como a aplicação de medidas corretivas em caso de descumprimento.

Ao compreender os princípios e fundamentos da regulação no setor de saneamento, podemos estabelecer uma base sólida para o desenvolvimento de boas práticas regulatórias. Nos próximos capítulos, exploraremos o processo de regulação, os principais instrumentos utilizados pelos reguladores e outros aspectos relevantes para a promoção de um setor de saneamento eficiente e sustentável.

## CAPÍTULO 2

# O papel da ANA no setor de saneamento e a criação de normas de referência

Os serviços de saneamento são prestados de forma local ou regionalizada, diretamente pelos seus titulares ou de forma delegada, e compreendem o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a destinação das águas das chuvas nas cidades e o manejo e destinação correta do lixo urbano, todos regulamentados pela Política Nacional de Saneamento constante da Lei n. 11.445/2007 alterada pela Lei n. 14.026/2020.

Diante das mudanças promovidas em 2020, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA passou a desempenhar um papel fundamental na melhoria regulatória do setor de saneamento básico no Brasil, através da criação de normas de referência que estabelecem diretrizes e padrões para a prestação dos serviços.

Por meio da criação de normas de referência, a ANA busca estabelecer parâmetros técnicos, operacionais, tarifários e de governança que devem nortear a atuação dos reguladores e demais entidades no setor de saneamento.

Essas normas abrangem uma ampla gama de temas, tais como condições gerais para prestação dos serviços, padrões e indicadores de qualidade, estrutura tarifária. Elas definem os requisitos mínimos que devem ser atendidos pelos prestadores de serviços, estabelecendo metas de qualidade, eficiência e sustentabilidade.

Além disso, a ANA também é responsável por monitorar e avaliar o cumprimento dessas normas, por meio de avaliações periódicas junto às autoridades de regulação infranacionais, as quais, em conjunto com o titular do serviço, ficam incumbidos da fiscalização e do cumprimento das metas contratualizadas. Desta forma, reclamações, denúncias ou sugestões sobre a qualidade da prestação de serviços de saneamento devem ser feitas junto às agências infranacionais.

Em termos de informações sobre o setor, a ANA já produziu o levantamento sobre os sistemas produtores de abastecimento em todos os municípios do Brasil - Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Água, e em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o

levantamento nacional da situação da coleta e tratamento de esgotos no Brasil: o Atlas Esgotos: Despoluição de Bacias Hidrográficas.

A atuação da ANA no setor de saneamento e a criação de normas de referência são fundamentais para promover a harmonização regulatória, a uniformização de regras de regulação, a melhoria contínua dos serviços, a eficiência na gestão dos recursos hídricos e a proteção do meio ambiente, garantindo o acesso universal aos serviços de saneamento básico e o uso racional dos recursos naturais.

## CAPÍTULO 3

# Processos de regulação: etapas e procedimentos

Compete ao titular dos serviços públicos de saneamento básico a definição da entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

A entidade de regulação escolhida pelo titular do serviço tem a função essencial de ~~para~~ garantir a qualidade, eficiência e sustentabilidade dos serviços de saneamento prestados. A ANA, por sua vez, desempenha um papel fundamental nesse processo, estabelecendo as diretrizes e normas de referência, zelando pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços, observada a possibilidade de adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais.

Neste capítulo, vamos explorar as etapas e procedimentos envolvidos nos processos de regulação da ANA e que devem ser espelhados em todas as autoridades de regulação, especialmente sendo adotados pelas agências reguladoras infranacionais, nos moldes do que recomenda a Lei Geral das Agências Reguladoras – Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.

- 1.** Definição de normas e diretrizes: A ANA inicia o processo de regulação definindo as normas e diretrizes que irão orientar a prestação dos serviços de saneamento. Isso envolve a análise de legislações vigentes, estudos técnicos e consulta pública para coletar contribuições da sociedade e de outros atores envolvidos no setor.
- 2.** Elaboração de regulamentos: Com base nas normas e diretrizes estabelecidas, a ANA elabora os regulamentos que detalham as regras e procedimentos a serem seguidos pelos prestadores de serviços de saneamento. Esses regulamentos abrangem diversos aspectos, como padrões de qualidade, tarifação, metas de desempenho, gestão de recursos hídricos, entre outros.
- 3.** Promoção de Análise de Impacto Regulatório (AIR): A ANA adota em seu processo de elaboração de atos normativos de interesse geral a realização de AIR, procedimento que utiliza evidências para avaliar os impactos potenciais das opções de ação disponíveis na

resolução de desafios regulatórios e no alcance de metas específicas determinadas pela agência reguladora.

- 4.** Consulta pública: Antes de entrar em vigor, os regulamentos propostos pela ANA passam por um período de consulta pública, no qual a sociedade e os interessados têm a oportunidade de enviar contribuições e sugestões. Essa etapa é importante para garantir a participação ampla e democrática, permitindo que diferentes perspectivas sejam consideradas.
- 5.** Análise e revisão: Após o encerramento da consulta pública, a ANA analisa as contribuições recebidas e realiza eventuais ajustes nos regulamentos. Essa análise pode envolver avaliações técnicas, jurídicas e econômicas para assegurar que as normas propostas sejam adequadas e consistentes.
- 6.** Publicação e entrada em vigor: Uma vez concluídas as etapas anteriores, os regulamentos são publicados oficialmente pela ANA, tornando-se oficiais. É importante ressaltar que a implementação dos regulamentos pode ser gradual e flexibilizada, permitindo um período de transição para que os prestadores se ajustem às novas exigências, competindo aos reguladores infranacionais justificar a eventual não adoção das normas de referência.
- 7.** Monitoramento e Revisão periódica: A regulação no setor de saneamento é um processo contínuo, sujeito ao monitoramento e às revisões e atualizações periódicas. A ANA realiza avaliações regulares para verificar a efetividade das normas e regulamentos em vigor, considerando mudanças nas demandas da sociedade, avanços tecnológicos e experiências adquiridas.

## CAPÍTULO 4

# Instrumentos de regulação utilizados pelas agências de saneamento e boas práticas regulatórias

As agências de saneamento desempenham um papel importante na regulação do setor, tentando garantir a qualidade, a eficiência e a sustentabilidade dos serviços prestados. Neste capítulo, vamos explorar os principais instrumentos de regulação utilizados por essas agências, bem como algumas boas práticas regulatórias.

- 1.** Clareza de funções e agenda regulatória: A clareza da função é essencial para que um regulador entenda e cumpra seu papel de forma eficaz. O papel do regulador deve ser claramente definido em seus objetivos, funções e coordenação com outras entidades. Recomenda-se a formulação de regramento específico disciplinando o funcionamento da agência reguladora e a adoção de agenda regulatória, com prazos e metas claros.
- 2.** Acessibilidade das normas e dos Contratos de concessão: Além das normas editadas pelas agências reguladoras, os contratos de concessão são instrumentos fundamentais na regulação do setor de saneamento. Eles estabelecem os direitos e obrigações dos prestadores de serviços e definem as metas de desempenho a serem alcançadas. Esses contratos podem abranger aspectos como qualidade do serviço, investimentos necessários, tarifas e prazos para cumprimento das metas. Recomenda-se a divulgação das normas e dos contratos a todos os cidadãos por meio de sítio eletrônico das agências reguladoras. Nos casos em que houver contrato de concessão, é recomendável a prática de regulação por contrato. Nesse modelo de regulação, cabe às agências reguladoras assegurar o cumprimento das obrigações, deveres e metas estabelecidas no próprio contrato, devendo observar, inclusive, as regras relacionadas às tarifas e à remuneração das concessionárias.
- 3.** Independência econômica e decisória dos agentes reguladores: Alto grau de integridade regulatória ajuda a tomar decisões objetivas, imparciais, consistentes e evita os riscos de

conflito, de viés ou de influência imprópria. Recomenda-se a contratação de profissionais via concurso público e a independência econômica das entidades de regulação.

- 4.** Regulação econômica e revisão tarifária: A regulação econômica tem o objetivo de promover a eficiência e a sustentabilidade financeira dos prestadores de serviços de saneamento. A revisão tarifária é um instrumento utilizado pelas agências de saneamento para estabelecer as tarifas cobradas pelos serviços. Essa revisão ocorre periodicamente e considera diversos fatores, como custos operacionais, investimentos realizados, metas de desempenho e a sustentabilidade financeira do prestador de serviços. O objetivo é garantir tarifas adequadas, que permitam a manutenção e melhoria dos serviços prestados. Importante ressaltar que, nos casos em que houver contratos de concessão celebrados entre o titular do serviço e uma concessionária privada, as regras de tarifas contratualmente estabelecidas deverão ser observadas.
- 5.** Regulação de qualidade: A regulação de qualidade visa estabelecer padrões e metas de qualidade para os serviços de saneamento. Esses padrões podem abranger aspectos como continuidade do fornecimento, pressão da água, tratamento de esgoto, atendimento ao cliente, entre outros. A agência de saneamento monitora o cumprimento dessas metas e estabelece incentivos e penalidades para promover a melhoria contínua da qualidade dos serviços. A adoção de padrões e metas deve levar em consideração a realidade da infraestrutura e da população, devendo ser revistas as normas de forma regular visando aprimoramentos.
- 6.** Participação social, prestação de contas e transparência: As agências de saneamento devem adotar boas práticas regulatórias, promovendo a participação da sociedade, a prestação de contas e a transparência nas suas ações. Isso inclui a realização de consultas públicas para coletar contribuições, a divulgação de informações relevantes sobre o setor, a criação de canais de comunicação com os usuários e a promoção de audiências públicas para debates e esclarecimentos. Recomenda-se a divulgação de carta de serviços e de relatório anual de atividades. Adicionalmente, as principais decisões devem ser tomadas de forma colegiada e disponibilizadas a todos os cidadãos por meio de sítio eletrônico das agências reguladoras.
- 7.** Benchmarking: O benchmarking é uma prática adotada pelas agências de saneamento para definição dos padrões de desempenho e para a comparação do desempenho dos prestadores de serviços, incentivando a busca pela excelência. Por meio dessa prática, as



agências podem identificar boas práticas, referências (benchmarkers) e promover a troca de experiências entre as empresas do setor.

- 8.** Estímulo à inovação: As agências de saneamento devem estimular a inovação no setor, promovendo a adoção de novas tecnologias e práticas sustentáveis. Isso pode incluir a criação de incentivos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento, a realização de programas de capacitação, a disseminação de informações sobre soluções inovadoras e a premiação das empresas.

A utilização desses instrumentos de regulação e a adoção de boas práticas regulatórias contribuem para o desenvolvimento sustentável do setor de saneamento, promovendo a eficiência, a qualidade e a sustentabilidade dos serviços. As agências de saneamento desempenham um papel fundamental nesse processo, garantindo a regulação adequada e a melhoria contínua dos serviços prestados à população.

## CAPÍTULO 5

# Aspectos econômicos da regulação no setor de saneamento

A regulação no setor de saneamento envolve diversos aspectos econômicos, uma vez que busca garantir a sustentabilidade financeira dos prestadores de serviços, a eficiência na alocação de recursos e a equidade na distribuição dos custos. Neste capítulo, iremos explorar os principais aspectos econômicos da regulação no setor de saneamento.

O estado da arte no campo da regulação econômica do saneamento básico tem avançado significativamente nos últimos anos. Estudos têm se concentrado na análise do impacto das políticas tarifárias na sustentabilidade financeira, no estímulo à eficiência e na promoção da equidade. Além disso, tem havido um crescente debate sobre a importância da participação da sociedade na definição das políticas tarifárias, na concessão de subsídios e na tomada de decisões regulatórias.

- 1.** Sustentabilidade financeira: Um dos principais desafios da regulação no setor de saneamento é garantir a sustentabilidade econômico financeira dos contratos e dos prestadores de serviços. Isso envolve a definição de tarifas adequadas, que cubram os custos operacionais e de investimento, garantindo a manutenção e a melhoria dos serviços prestados, além de reajustes e revisões ordinárias e extraordinárias das tarifas tempestivamente. Tais tarifas deverão ser definidas pela agência reguladora competente, se a regulação for discricionária, ou pelo contrato de concessão. Dados do setor mostram que a falta de sustentabilidade financeira é um dos principais obstáculos para a universalização do saneamento básico.
- 2.** Eficiência na alocação de recursos: A regulação econômica no setor de saneamento intenta promover a eficiência na alocação de recursos, incentivando os prestadores de serviços a realizarem investimentos adequados e a adotarem práticas eficientes de gestão. Estudos têm demonstrado que a eficiência operacional é um fator determinante para a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento. Um exemplo de melhoria na eficiência operacional é a redução das perdas.

- 3.** Equidade na distribuição dos custos: A regulação econômica também almeja garantir a equidade na distribuição dos custos do saneamento, evitando sobreposição de custos administrativos e que determinados grupos da sociedade arquem com ônus excessivo. Isso envolve a definição de estruturas tarifárias que considerem a capacidade de pagamento dos usuários, bem como a implementação de políticas de subsídios para os mais vulneráveis.

Com base nas evidências e nas melhores práticas identificadas, algumas recomendações podem ser feitas para aprimorar a regulação econômica do setor de saneamento. Entre elas, destacam-se:

- a)** Promover a transparência na adoção de normas e na definição das tarifas, envolvendo a sociedade e os usuários no processo de tomada de decisões;
- b)** Implementar mecanismos de incentivo à eficiência operacional, como a adoção de metas de desempenho e a realização de *benchmarking*;
- c)** Criar políticas de subsídios adequadas, com regras claras sobre a concessão especialmente de tarifas sociais, visando garantir o acesso universal aos serviços de saneamento inclusive aos mais vulneráveis;
- d)** Revisar o estoque regulatório e adequar as regras existentes às mudanças implementadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento;
- e)** Desenvolver métricas e formas de monitoramento e de fiscalização adequados;
- f)** Contratação pública e treinamento de profissionais, visando melhoria na capacitação das equipes responsáveis pela regulação do setor.
- g)** Quando a prestação dos serviços for concedida, observar integralmente as regras estabelecidas no instrumento contratual firmado com a concessionária.

## CAPÍTULO 6

# Monitoramento e fiscalização das empresas de saneamento

O monitoramento e a fiscalização das empresas de saneamento são elementos fundamentais para garantir a qualidade, eficiência e sustentabilidade dos serviços prestados. Neste capítulo, vamos explorar a importância do monitoramento e da fiscalização, os principais aspectos a serem observados e as melhores práticas nessa área.

- 1.** Importância do monitoramento e fiscalização: O monitoramento e a fiscalização das empresas de saneamento são essenciais para assegurar o cumprimento das metas e obrigações estabelecidas nos contratos de concessão, bem como para identificar possíveis desvios, irregularidades e problemas operacionais. Além disso, o monitoramento contínuo permite que o titular dos serviços adote medidas corretivas e promova a melhoria contínua dos serviços.
- 2.** Aspectos a serem observados: No processo de monitoramento e fiscalização das empresas de saneamento, é importante observar alguns aspectos-chave, tais como:
  - Qualidade dos serviços: Avaliar a conformidade com os padrões de qualidade estabelecidos, incluindo a continuidade do fornecimento, a potabilidade e a pressão da água, o tratamento de esgoto, entre outros;
  - Investimentos: Verificar se os investimentos planejados estão sendo realizados de acordo com as metas e/ou cronograma estabelecido nos contratos de concessão por todos os prestadores, inclusive pelos produtores de água;
  - Sustentabilidade financeira: Analisar a saúde financeira das empresas, incluindo o equilíbrio entre receitas e custos, a capacidade de investimento e a transparência nas finanças, no cadastro e na cobrança dos usuários;
  - Cumprimento das obrigações por parte dos prestadores e dos usuários: Verificar se as empresas e os usuários estão cumprindo as obrigações estabelecidas nos contratos e nos regulamentos, especialmente no que diz respeito à infraestrutura, à adesão aos serviços e aos prazos. Todos os elos da cadeia são importantes.

**3.** Melhores práticas de monitoramento e fiscalização: A adoção de boas práticas no monitoramento e na fiscalização das empresas de saneamento é fundamental para garantir a efetividade dessas ações. Algumas práticas recomendadas incluem:

- Utilizar indicadores de desempenho: Estabelecer indicadores claros e mensuráveis para avaliar a qualidade dos serviços, a eficiência operacional e o cumprimento das metas.
- Realizar auditorias independentes: Realizar auditorias periódicas e independentes para verificar a conformidade das empresas com as normas regulatórias e contratuais.
- Estabelecer canais de denúncia: Criar mecanismos para que os usuários possam denunciar irregularidades e problemas nos serviços, garantindo a participação da sociedade no processo de fiscalização.
- Incentivar a adesão e o cadastro dos usuários: Criar mecanismos para que os usuários se sintam valorizados e engajados, contribuindo para a melhoria no planejamento e na prestação dos serviços;
- Promover a transparência: Divulgar publicamente os resultados do monitoramento e fiscalização, bem como os relatórios de desempenho das empresas e as multas aplicadas inclusive aos usuários, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações das agências reguladoras.

O monitoramento e a fiscalização efetivos das empresas de saneamento e dos usuários são essenciais para garantir a qualidade e eficiência dos serviços, bem como a sustentabilidade financeira do setor. As agências reguladoras desempenham papel fundamental nesse processo, adotando boas práticas e promovendo a transparência e a participação da sociedade.

Igualmente, os Tribunais de Contas realizam auditorias de conformidade e operacionais a fim de avaliar não apenas a regularidade das licitações e dos contratos administrativos relacionados ao saneamento, mas, também, a efetividade da política pública em questão. Qualquer cidadão é parte legítima para denunciar ao Tribunal de Contas de seu Estado eventuais irregularidades afetadas à prestação dos serviços de saneamento ou mesmo às fases anteriores à contratação dos prestadores.

Embora possam variar em cada Estado, os requisitos básicos da denúncia ao Tribunal de Contas, em regra, resumem-se aos seguintes;

- Redação clara e objetiva;
- Formalização em documento escrito;
- indicação de nome, qualificação, endereço, assinatura e dos documentos pessoais do cidadão e
- Apresentação dos fatos, da suposta autoria e de prova ou indício concernente ao fato denunciado.

## CAPÍTULO 7

# Participação social e transparência na regulação do saneamento

A participação social e a transparência são elementos essenciais para fortalecer a regulação do setor de saneamento, garantindo a prestação de serviços de qualidade, eficiência e equidade. Neste capítulo, iremos explorar a importância da participação social e da transparência na regulação do saneamento, seus benefícios, princípios orientadores e melhores práticas.

- 1.** Importância da participação social: A participação social permite que os usuários e a sociedade civil tenham voz ativa nas decisões relacionadas à regulação do saneamento. Isso possibilita a identificação de necessidades e demandas locais, a promoção de soluções mais adequadas e a criação de políticas mais inclusivas. Além disso, a participação social contribui para aumentar a legitimidade das decisões regulatórias e fortalecer a governança no setor.
- 2.** Benefícios da transparência: A transparência na regulação do saneamento é crucial para garantir a prestação de serviços de qualidade e eficiência. A divulgação de informações sobre metas, indicadores de desempenho, tarifas, investimentos e resultados do monitoramento permite que os usuários e a sociedade acompanhem e fiscalizem as ações das empresas e das agências reguladoras. A transparência também contribui para a redução da corrupção, o fortalecimento da confiança e a melhoria da prestação de contas.
- 3.** Princípios orientadores da participação social e transparência: Para promover a participação social e a transparência na regulação do saneamento, é importante seguir alguns princípios orientadores:
  - Acesso à informação: Garantir que as informações relevantes estejam disponíveis de forma clara, acessível e compreensível para os usuários e a sociedade em geral.
  - Diálogo e consulta: Estabelecer espaços de diálogo e consulta com os usuários, a sociedade civil e outros *stakeholders*, para ouvir suas opiniões, demandas e críticas.

- Tomada de decisão coletiva: Incluir a participação social nas etapas de tomada de decisão, permitindo que diferentes perspectivas sejam consideradas e que as decisões sejam legitimadas.
- Prestação de contas: Garantir que as empresas e as agências reguladoras sejam responsabilizadas por suas ações e resultados, por meio de mecanismos de prestação de contas efetivos.

**4.** Melhores práticas de participação social e transparência: Para promover a participação social e a transparência na regulação do saneamento, algumas práticas são recomendadas:

- Realizar audiências públicas: Promover audiências públicas para discutir projetos de regulação, tarifas e outros temas relevantes, permitindo a participação ativa da sociedade e dando a conhecer do público em geral o resultado das ações.
- Estabelecer canais de comunicação: Criar canais de comunicação efetivos, como *websites*, ouvidorias e redes sociais, para receber *feedback* e sugestões dos usuários e da sociedade civil.
- Divulgar informações relevantes: Disponibilizar informações sobre metas, indicadores de desempenho, investimentos, tarifas e resultados do monitoramento de forma acessível e compreensível para os usuários, com linguagem cidadã.
- Capacitar os usuários: Realizar programas de capacitação e educação dos usuários, para que possam compreender e participar ativamente do processo de regulação.

A participação social e a transparência são pilares fundamentais para fortalecer a regulação do saneamento, promovendo serviços de qualidade, eficientes e equânimes. A inclusão da sociedade nas decisões regulatórias contribui para a legitimidade das ações e para a melhoria da governança no setor. A transparência, por sua vez, permite que os usuários e a sociedade fiscalizem as ações das empresas e das agências reguladoras, promovendo a prestação de serviços mais eficientes e responsáveis.



## CAPÍTULO 8

# Desafios e tendências futuras da regulação no setor de saneamento

O setor de saneamento enfrenta uma série de desafios, tanto no presente quanto no futuro, que afetam a regulação e exigem soluções inovadoras. Neste capítulo, iremos discutir alguns dos principais desafios e as tendências que moldarão a regulação do saneamento nos próximos anos.

### 1. Desafios atuais da regulação no setor de saneamento:

- **Universalização do acesso:** Garantir o acesso universal aos serviços de saneamento ainda é um dos maiores desafios no Brasil, especialmente em razão de sua dimensão continental e das dificuldades de desenvolvimento econômico. A regulação deve buscar soluções para expandir a cobertura e reduzir as desigualdades no acesso.
- **Qualidade dos serviços:** Assegurar a qualidade dos serviços de saneamento é essencial para a saúde e o bem-estar das comunidades. A regulação deve estabelecer padrões de qualidade e monitorar seu cumprimento pelas empresas.
- **Sustentabilidade financeira:** Garantir a sustentabilidade financeira das empresas de saneamento é um desafio, especialmente em regiões com alta vulnerabilidade econômica. A regulação deve buscar soluções para garantir a observância dos contratos, a tempestividade dos reajustes e reequilíbrios econômico financeiros, equilibrar as tarifas, atrair investimentos e promover a eficiência operacional.
- **Mudanças climáticas:** As mudanças climáticas representam um contratempo adicional para o setor de saneamento, afetando a disponibilidade de recursos hídricos e a infraestrutura existente. A regulação deve incorporar medidas de adaptação e resiliência às mudanças climáticas.

## 2. Tendências futuras da regulação no setor de saneamento:

- **Tecnologias inovadoras:** O avanço da tecnologia oferece oportunidades para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços de saneamento. A regulação deve acompanhar as tendências tecnológicas e incentivar a adoção de soluções inovadoras, como sistemas inteligentes de gestão de água e tratamento de esgoto.
- **Integração de serviços:** A integração dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos é uma tendência crescente. A regulação deve fomentar a integração para promover uma abordagem mais holística e eficiente na gestão dos recursos hídricos e dos resíduos.
- **Participação e conscientização social e ambiental:** A participação social e a transparência estão se tornando cada vez mais importantes na regulação do saneamento. A regulação deve promover a participação ativa dos usuários e da sociedade civil, bem como garantir a expansão da conscientização social e ambiental.
- **Enfoque na sustentabilidade:** A sustentabilidade ambiental, social e de governança é uma tendência que moldará a regulação futura do saneamento. A regulação deve incentivar práticas sustentáveis, como o uso eficiente dos recursos, a reciclagem de resíduos e a gestão integrada dos recursos hídricos, bem como levar em consideração os efeitos sociais e promover a adoção de boas práticas de governança pelas empresas e pelas agências reguladoras.

## 3. Desafios e tendências regionais: É importante destacar que os desafios e as tendências da regulação no setor de saneamento podem variar de acordo com as características regionais e contextos locais. Diferentes regiões podem enfrentar desafios específicos, como escassez de água, conflitos de uso, infraestrutura precária, entre outros. A regulação deve levar em consideração essas particularidades e adaptar suas estratégias conforme as especificidades locais.

Enfrentar os desafios e acompanhar as tendências futuras da regulação no setor de saneamento é fundamental para promover serviços de qualidade, eficiência e sustentabilidade. A regulação deve ser flexível, inovadora e adaptável às necessidades e realidades locais, buscando soluções integradas e inclusivas. A colaboração entre as partes interessadas, incluindo governos, empresas, sociedade civil e agências reguladoras, é essencial para enfrentar esses desafios e construir um futuro mais sustentável no setor de saneamento.

# Conclusão e agradecimentos

A Comissão de Saneamento do IBDA agradece a oportunidade de divulgação desta Cartilha e permanece à disposição de todos os cidadãos. Um agradecimento especial aos patrocinadores e aos autores, todos imbuídos de boa fé e proatividade visando a melhoria da regulação do setor de saneamento no país.



**ibda**

INSTITUTO BRASILEIRO DE  
DIREITO ADMINISTRATIVO