

NOTAS SOBRE OS NOVOS CRITÉRIOS DE CONTABILIDADE REGULATÓRIA INSTITUÍDOS PELA NR ANA 16/2026

Mariana Rostyslavivna Da Costa Tronenko
Graduanda em Direito pela UFPR
Estagiária da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini
mariana.tronenko@justen.com.br

1. Introdução

A ampliação da competência regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) remonta às alterações promovidas ainda pelas Medidas Provisórias 844 e 868, datadas de 2018. A segunda delas já foi objeto de artigo de Fernão Justen de Oliveira (A regulação do serviço público de saneamento básico pela agência nacional de águas – ANA. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 146, abril de 2019).

Após isso, o Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/20) atribuiu à ANA competência para a edição de normas de referência nacionais (art. 25-A), em atenção aos parâmetros e para os fins definidos na Lei 9.984/00 (que dispõe sobre a criação da ANA) e na Lei 11.445/07 (Lei Nacional de Saneamento Básico).

2. Breve digressão a respeito do *spending power* e a (ausência de) impositividade no cumprimento das normas de referência

Superada a discussão a respeito da constitucionalidade da edição das normas de referência pela ANA, bem como tendo sido reconhecida a inexistência de delegação da função legislativa nestas, fato é que os mecanismos para a sua efetivação conduzem à apreciação das vertiginosas trilhas do pacto federativo brasileiro, como explicitado no artigo de Cesar Pereira (Normas de referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) e conflitos regulatórios. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 175, setembro de 2021).

Entre outras formas de promoção da efetividade das normas de referência, o Marco Legal prevê a destinação de recursos de outorga voluntária pela União aos entes políticos cuja atuação se compatibilize com as diretrizes que aquele prevê: precipuamente, a realização das finalidades constitucionais relativas ao setor de saneamento básico.

E não poderia ser diferente no que diz respeito à NR ANA 16/2026. Mesmo a racionalização da destinação de recursos federais a partir de premissas sistematizadas no Marco Legal (e levadas a cabo pelas normas de referência) em nada obsta o emprego, por parte dos demais entes federativos e prestadores, de seus próprios meios para a efetivação do serviço público essencial. Porém, quando se arrefecer o recebimento de dinheiro da União, não há que se falar de frustração dos deveres desta quanto à redução das desigualdades regionais, ou mesmo em relação ao federalismo cooperativo.

3. Padronização, confiabilidade e transparência: os objetivos declarados da NR 16/2026

A NR 16/2026 dispõe sobre os critérios para a contabilidade regulatória aplicada aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Dentre as razões pela escolha de disciplinar o ambiente contábil no setor, destacam-se a insuficiência e as distorções das informações contábeis apresentadas à ANA, ditas aptas a dificultar a tomada de decisão pelos agentes da autarquia (conforme Relatório de Análise de Impacto Regulatório correspondente – confira [aqui](#)).

Em linhas gerais, o objetivo da NR 16/2026 é “promover um ambiente contábil padronizado, transparente e confiável no setor de saneamento, capaz de subsidiar as decisões regulatórias eficientes e fomentar a prestação de serviços de qualidade” (conforme Relatório de Análise de Impacto Regulatório correspondente – confira [aqui](#)). Especificamente, pretende-se a promoção da padronização contábil no setor e o alinhamento às diretrizes regulatórias.

A preocupação não é nova. Trata-se, pois, de concretização de medida há muito prevista e autorizada como objeto de regulação pela ANA. Ainda em sede do art. 4º-A, § 1º, V, do Marco Legal, foi consagrada a competência da autarquia para estabelecer normas de referência sobre “critérios para a contabilidade regulatória”, ou seja, exatamente o objeto da norma comentada.

Vale a ressalva de que o mesmo artigo prevê a observância de “diretrizes para a função de regulação” estabelecidas na Lei Nacional de Saneamento Básico – conforme o art. 21 da Lei Nacional de Saneamento Básico, a função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica é dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e atenderá aos princípios de (i) transparência; (ii) tecnicidade; (iii) celeridade, bem como (iv) objetividade das decisões.

4. Manuais de controle (MCRSB e MCPSB)

O art. 4º-A, § 10, da Lei ANA prevê a possibilidade de edição de normas regulatórias visando “a elaboração de estudos técnicos para o desenvolvimento das melhores práticas regulatórias para os serviços públicos de saneamento básico, bem como guias e manuais para subsidiar o desenvolvimento das referidas práticas”. Em atenção à parte final do referido dispositivo, o art. 2º da NR 16/2026 instituiu o Manual de Contabilidade Regulatória Aplicado ao Setor de Saneamento Básico (MCRSB) e o Manual de Controle Patrimonial Aplicado ao Setor de Saneamento Básico (MCPSB), na forma de documentos anexos (disponíveis no site da ANA – confira [aqui](#)).

Trata-se da principal inovação da NR 16/2026, na forma de compilados de instruções e categorizações cuja implementação deverá observar os preceitos de confiabilidade da informação, obedecendo a requisitos técnicos que garantam segurança, rastreabilidade, disponibilidade e auditoria das informações (art. 11, da NR 16/2026).

O Plano de Contas do MCRSB deverá estar associado aos eventos econômicos e financeiros incorridos pelo prestador de serviços, assegurando a

coerência com os registros contábeis mantidos em quaisquer outros planos de contas utilizados, independentemente da sua natureza ou finalidade (art. 12). Nele, a associação entre os eventos econômicos e financeiros deverá observar o princípio da univocidade, e será de responsabilidade do prestador de serviços adotar um instrumento de correlação entre os planos de contas adotados pela entidade (art. 12, §§ 1º e 2º).

5. Gestão informacional

Cabe a cada Entidade Reguladora Infranacional (ERI) a regulamentação da periodicidade de envio, pelos prestadores de serviços, de demonstrativos contábeis derivados do plano de contas do MCRSB (como balancetes mensais padronizados, relatórios trimestrais e demonstrações contábeis regulatórias anuais) (art. 7º).

Para a definição dos prazos de envio dos demonstrativos contábeis intermediários, a ERI considerará a tempestividade necessária para os seus processos regulatórios (art. 7º, § 1º). A elaboração e a divulgação das demonstrações anuais terão caráter obrigatório, cabendo à ERI regulamentar os respectivos prazos de divulgação (art. 7º, § 2º). Aquelas intermediárias serão utilizadas pela ERI exclusivamente como subsídios para os seus processos regulatórios, sendo vedada a sua divulgação (art. 7º, § 3º).

Às ERI também resta a regulamentação da periodicidade de envio de relatórios de controle patrimonial (MCPSB), que deverão considerar a tempestividade necessária para os seus processos regulatórios, como revisões tarifárias e indenizações (art. 8º e parágrafo único).

6. A quem caberão os custos de implementação?

Os custos necessários à implementação dos manuais e à adequação dos sistemas informacionais para registro contábil e patrimonial serão suportados pelo prestador de serviços, mas, desde que eficientes e comprovados, poderão ser avaliados pela ERI competente para o reconhecimento em revisão tarifária periódica ou reequilíbrio econômico-financeiro (art. 13 e parágrafo único).

O art. 9º da NR 16/2026 faz a ressalva de que as informações contábeis e patrimoniais relativas a contratos precedidos de licitação não ensejarão, por si sós, revisão das condições nele pactuadas, devendo ser preservadas as características inerentes ao modelo contratual. O disposto encontra exceção, contudo, quando em face dos contratos que estabeleçam, de forma expressa, a realização de revisões tarifárias periódicas como mecanismo de preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão (art. 9º, parágrafo único).

7. Possibilidade de auditoria

Cabe à ERI determinar a (des)necessidade de auditoria com base em critérios de risco, materialidade e relevância. A aferição de necessidade é, portanto, discricionária. Nos termos do voto nº 14/2026/DIREC, a auditoria “deve ser interpretada como ferramenta de monitoramento para a sustentabilidade econômica e financeira da prestação” (confira aqui a íntegra do voto).

Também houve acréscimo da possibilidade de utilização de Procedimentos Previamente Acordados (PPA) como alternativa às auditorias (art. 10, § 3º).

Manteve-se a exigência de que os auditores contratados possuam registro junto à CVM, para garantir a qualidade do serviço (art. 10, § 4º).

8. Prazos e comprovação

Nos termos dos arts. 15 e 16 da NR 16/2026, as ERI terão o prazo de até 3 anos, a partir de 31.8.26, para a adoção, em seu arcabouço normativo, das diretrizes estabelecidas no MCRSB e MCPSB. Elas terão até 5 anos para realizar os ajustes sistemáticos necessários para o adequado recebimento das informações contábeis e patrimoniais a serem reportadas pelos prestadores de serviços regulados.

Finalmente, de acordo com o art. 17, os prazos de implementação do MCRSB e MCPSB não poderão ultrapassar o exercício social de 2032, independentemente da natureza jurídica, do porte econômico, da população atendida e da relevância das informações contábeis. Essas características, contudo, deverão ser observadas como parâmetro decisório para eventual escalonamento de prazos de implementação (que podem ser concomitantes).

Quanto à comprovação, a adoção das diretrizes será considerada formalizada mediante a publicação do ato normativo pela ERI e seu correspondente envio à ANA, nos termos da regulamentação aplicável (art. 14, § 1º).

9. Conclusão

A NR ANA 16/2026 dá concretude à competência atribuída à ANA pelo Marco Legal (art. 4º-A, § 1º, V), tendo como principal inovação a instituição do MCRSB e do MCPSB, voltados a padronizar e conferir maior confiabilidade às informações contábeis e patrimoniais do setor.

Como visto, a operacionalização da norma é largamente deixada a cargo das ERI, às quais cabe a regulação discricionária de pontos como a periodicidade de envio dos demonstrativos, a (des)necessidade de auditoria e o escalonamento dos prazos de implementação. Somada à ausência de impositividade já característica das normas de referência da ANA, vale o alerta de que a medida tenda a se reproduzir de maneira heterogênea entre as diferentes ERI (o que acaba por comprometer os objetivos de padronização e confiabilidade que justificaram a edição da NR 16/2026, em primeiro lugar).

Referências

OLIVEIRA, Fernão Justen de. A regulação do serviço público de saneamento básico pela agência nacional de águas – ANA. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 146, abril de 2019, disponível em <https://justen.com.br/edicao-146-abril-2019/>, acesso em 6.9.26.

PEREIRA, Cesar. Normas de referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) e conflitos regulatórios. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 175, setembro de 2021, disponível em <https://justen.com.br/edicao-175-setembro-2021/>, acesso em 6.9.26.

Informação bibliográfica do texto:

Tronenko, Mariana Rostyslavivna Da Costa. Notas sobre os novos critérios de contabilidade regulatória instituídos pela NR ANA 16/2026. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 235, setembro de 2026, disponível em www.justen.com.br. Acesso em [data].