



**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**

**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS**

**Curso de Bacharelado em Direito**

**CAROLINNE ISABELLA DIAS GOMES**

**NORMAS DE REFERÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E  
SANEAMENTO BÁSICO**

**Participação das entidades reguladoras infranacionais**

**BRASÍLIA**

**2025**

**CAROLINNE ISABELLA DIAS GOMES**

**NORMAS DE REFERÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E  
SANEAMENTO BÁSICO**

**Participação das entidades reguladoras infranacionais**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Sandro Lúcio Dezan

**BRASÍLIA**

**2025**

**CAROLINNE ISABELLA DIAS GOMES**

**NORMAS DE REFERÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E  
SANEAMENTO BÁSICO:**

**Participação das entidades reguladoras infranacionais**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Sandro Lúcio Dezan

**BRASÍLIA, JUNHO DE 2025.**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Orientador**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## Resumo

O presente artigo teve como objetivo analisar a participação das entidades reguladoras infranacionais (ERIs) nos processos de elaboração de normas de referência para o saneamento básico pela Agência Nacional de Águas (ANA). Após um breve histórico da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, a participação das ERIs foi avaliada sob os enfoques quantitativo e qualitativo. Sob o enfoque quantitativo, constataram-se discretos percentuais de participação das ERIs, bem como reduzido acolhimento de suas contribuições encaminhadas aos processos de participação social promovidos pela ANA. Sob o aspecto qualitativo, ante a impossibilidade de esgotamento da temática, tendo em vista o envio de aproximadamente 2 (duas) mil contribuições das ERIs aos processos de participação social da ANA, não se mostra possível encerrar um diagnóstico completo da participação das referidas agências reguladoras. Não obstante, foram apresentados exemplos que se alinham aos dados numéricos verificados. Tendo em vista que os municípios, de forma obrigatória, devem adotar as NRs para que possam receber financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federais, é primordial que a ANA conduza sua fiscalização considerando os cenários específicos dos contratos regulados por cada uma das ERIs.

**Palavras-chave:** regulação; saneamento básico, normas de referência; entidades reguladoras infranacionais.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Regulação dos serviços públicos de saneamento no Brasil: breve histórico 2.1. Ambiente regulatório dos serviços públicos de saneamento básico em período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. 2.2. Mudanças na regulação dos serviços públicos de saneamento básico no período após a promulgação da Constituição Federal de 1988: Marco Legal do Saneamento - Lei nº 11.445/2007. 2.3. Ambiente regulatório atual: centralização promovida pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). 3. Atuação do ente regulador central (ANA). 3.1. Natureza jurídica das normas de referência da ANA. 3.2. Força normativa das NRs editadas pela ANA: spending power da União. 4. Participação das ERIs no processo de elaboração de Normas de Referência pela ANA. 4.1. Participação das ERIs: enfoque quantitativo. 4.2. Participação das ERIs: enfoque qualitativo e ADI 6492/DF. 5. Considerações Finais.

## 1 Introdução

O papel da regulação dos serviços públicos de saneamento deve-se, em primeiro lugar, à estreita relação entre saneamento básico e saúde pública. Não se pode questionar o interesse público inerente à adequada prestação desses serviços, o que deve condicioná-los a um rígido controle estatal. Além disso, os serviços de saneamento básico possuem peculiaridades que inevitavelmente os transmutam em monopólios naturais: investimentos vultosos, infraestrutura de grande porte e elevados custos de entrada no mercado (Mendes, 2021).

Nesse sentido, é primordial que o controle estatal seja realizado de forma preventiva pelo titular, de forma a garantir qualidade na prestação desses serviços essenciais à população e mitigar os efeitos deletérios dos monopólios. Sendo assim, não pode o titular permitir que o mercado atue de forma livre na prestação desses serviços, o que denota a importância da disciplina de regulação do saneamento, novidade advinda do primeiro marco legal para o setor no Brasil: a Lei nº 11.445/2007 (Mendes, 2021).

Segundo a Lei nº 11.445/2007, constituem objetivos da regulação estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (art. 22, Lei nº 11.445/07).

No mesmo sentido, de acordo com a Lei nº 11.445/2007, compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico, entre outras atribuições da entidade reguladora:

a) interpretar e fixar critérios para execução dos contratos e dos serviços e para correta administração de subsídios;

b) editar normas de execução das dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, entre outros, os aspectos relativos aos (i) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; (ii) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; (iii) monitoramento dos custos; (IV) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; e

c) instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano

de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 11.445, de 2007 (arts. 22 a 25).

Apesar da importância do modelo imposto pela Lei nº 11.445/2007, o qual promoveu a institucionalização da regulação dos serviços de saneamento, este caracterizou-se pela fragmentação e carência de centros de coordenação. Refletiu-se, assim, em exíguos índices de concorrência e atratividade para o setor privado, e por consequência reduzidos níveis de atendimento (Anderáos, 2021).

O Instituto Trata Brasil, desde 2009, realiza a análise dos indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), publicado pelo Ministério das Cidades. De seu relatório publicado em 2021, o qual possui referência o ano de 2019, tem-se que das vinte e sete capitais brasileiras, vinte e três possuíam mais de 80% de abastecimento total de água. Porém, a situação no país mostrava-se significativamente heterogênea.

Entre os 20 (vinte) municípios mais bem posicionados no ranking de atendimento de água, 11 (onze) pertenciam à Região Sudeste e 8 (oito) pertenciam à Região Sul. Apenas um dos municípios pertencia à Região Nordeste e não havia municípios das regiões Centro-Oeste e Norte (TRATA BRASIL, 2021).

No ano de 2019, considerando-se a coleta total de esgoto, apenas doze capitais brasileiras detinham mais de 80% de atendimento e, dentre elas, somente cinco capitais apresentavam mais de 90% de coleta de esgoto. E, da mesma forma que para o abastecimento de água, havia diferenças regionais significativas. Belém (PA), Macapá (AP) e Porto Velho (RO) foram elencadas como as capitais brasileiras com os menores índices de coleta total de esgoto.

Quanto ao tratamento de esgoto, as diferenças se apresentaram ainda maiores, pois somente quatro capitais contavam com ao menos 80% de tratamento de esgoto: Salvador (BA), Curitiba (PR), Boa Vista (RR) e Brasília (DF). Ademais, é importante notar que Belém (PA) tratava apenas 2,82% de seus esgotos, enquanto Porto Velho (RO) tratava 1,81% (TRATA BRASIL, 2021).

Nesse ritmo, de acordo com Duarte (2019), as metas de longo prazo para a universalização dos serviços de saneamento, estipuladas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), somente seriam atingidas em 2064 para a coleta de esgoto sanitário (92% dos domicílios) e em 2083 para o fornecimento de água tratada (99% dos domicílios brasileiros).

Ainda acordo com Duarte (2019), isso se deve ao complexo arranjo institucional

delineado pela Lei nº 11.445/2007 e por seu Decreto regulamentador (nº 7.217/2010), pela baixa capacidade institucional e financeira de alguns entes federativos; pela multiplicidade de regras regulatórias; e por elevados custos de transação.

Destarte, o Novo Marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020), em sua Exposição de Motivos (EMI nº 000184/2019 ME MDR), trouxe a promessa de estímulo a investimentos públicos e privados no setor de saneamento no País, bem como a garantia das condições necessárias para a universalização dos serviços até 2033.

O Novo Marco Legal advindo da Lei nº 14.026/2020 teve como principais pilares o incentivo à contratualização da prestação dos serviços de saneamento básico, especialmente no formato de unidades regionais; a proibição de celebração de novos contratos de programa; e o estabelecimento de metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; e o aumento da segurança jurídica do setor.

Como forma de promover maior segurança jurídica, a Lei nº 14.026/2020 intentou implementar novo modelo de governança regulatória do setor, ao centralizar a competência para legislar sobre saneamento básico em entidade reguladora da União, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), contrapondo-se ao modelo regulatório vigente até então, fragmentado em entidades infranacionais (ERIs) (Oliveira, 2022).

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar a participação das referidas ERIs nos processos de elaboração das normas de referência (NRs) pelo ente regulador central (ANA), conforme preconizado pelo art. 4º-A da Lei nº 14.026/2020.

Esta análise tem como motivação central o fato de que as referidas NRs serão de adoção obrigatória pelas ERIs, com consequências inclusive financeiras para estados e municípios, conforme será visto a seguir.

A prestação dos serviços de saneamento básico, em um país, relaciona-se diretamente ao bem-estar da população e ao seu grau de desenvolvimento. A infraestrutura de saneamento requer investimentos de grande vulto.

Portanto, o interesse acadêmico na centralização de competências para regulação do saneamento em um ente da União está largamente justificado.

O desenvolvimento do artigo organiza-se em três partes. Inicialmente, é feito um breve histórico da regulação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil. A seguir, são analisadas as normas de referência produzidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com destaque para sua natureza jurídica e força normativa. Por fim, são apresentados dados de participação das ERIs nos processos de elaboração de normas de referência pela ANA, sob aspectos quantitativos e qualitativos.

## **2 Regulação dos serviços públicos de saneamento no Brasil: breve histórico**

### **2.1 Ambiente regulatório dos serviços públicos de saneamento básico em período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988**

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil estava sob a responsabilidade direta dos municípios até antes da década de 1970, amparados pela coordenação da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). O período, marcado por constantes déficits setoriais, motivou a implementação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído pela Lei nº 5.318/1967 (Barreto, 2023).

O PLANASA foi atribuído ao Ministério do Interior, órgão da administração pública federal que, consoante determinado pela Lei nº 6.528/1978, deveria i) estabelecer normas gerais de tarifação, assim como fiscalizar sua aplicação; ii) coordenar, orientar e fiscalizar a execução dos serviços de saneamento básico; e iii) orientar a assistência financeira quando necessário.

A Lei nº 6.528/1978 foi regulamentada pelo Decreto nº 82.587/1978, que transferiu a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos de saneamento a Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), a serem instituídas pelos Estados-Membros. Ainda de acordo com o referido Decreto, aos Estados-Membros competia destinar recursos para o cumprimento das programações estaduais, com vistas a atingir os objetivos e metas do PLANASA, bem como assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e a gestão eficiente de suas CESBs.

O Banco Nacional de Habitação (BNH, Decreto-Lei nº 949/1969), além de responsável pela gestão dos recursos do PLANASA, tinha como atribuições complementar as normas expedidas pelo Ministério do Interior; analisar e aprovar os planos estaduais de saneamento básico; exercer a fiscalização técnica, contábil, financeira e do custo dos serviços das CESBs; analisar as propostas tarifárias elaborados pelas CESBs, com vistas às autorizações de reajustes; coordenar, orientar e fiscalizar a execução dos serviços de saneamento básico; estabelecer normas relativas as Sistema Financeiro de Saneamento (SFS); aplicar as penalidades estabelecidas pelo Ministro de Estado do Interior; e propiciar de acordo com seu orçamento, assistência financeira necessária à execução das programações estaduais de saneamento básico, visando atingir os objetivos e metas do PLANASA.

Também segundo a regulamentação imposta pelo Decreto nº 82.587/1978, o BNH

poderia repassar os recursos federais do PLANASA exclusivamente aos municípios que concedessem os seus serviços de saneamento às CESBs, como forma de incentivo a esse modelo. Contudo, a excessiva centralização imposta pelo BNH deixou à margem muitos municípios que, impossibilitados de aderir às regras do PLANASA, tiveram o acesso mais restrito a recursos e assistência administrativa.

Assim, nesse momento histórico, houve o fortalecimento do monopólio das companhias estaduais em detrimento da autonomia municipal na prestação dos serviços de saneamento (Rocha *et al.*, 2022). Maria Tereza Fonseca Dias (2023) ressalta os impactos negativos desse sistema imposto pelo Decreto nº 82.587/1978, visto que atribuiu a regulação dos serviços públicos de saneamento às CESBs, ou seja, às próprias prestadoras dos serviços.

Todavia, uma rígida política tarifária, aliada à extinção do BNH em 1985 e do Ministério do Interior em 1990, promoveram a crise do PLANASA, que se encerrou definitivamente em 1992 (Oliveira, 2022). O fim do Plano ocasionou uma mudança de cenário no setor, que passou a ser caracterizado por escassos investimentos públicos em saneamento, que ficaram a cargo quase que exclusivamente da Caixa Econômica Federal; por restrita participação da iniciativa privada; e por um esvaziamento de regulação, anteriormente exercida pelo Ministério do Interior e pelas próprias CESBs.

A influência do PLANASA pode ser verificada a partir da predominância, até os dias atuais, do modelo de prestação dos serviços de saneamento por empresas estatais monopolistas, alicerçado por 24 (vinte e quatro) sociedades de economia mista de abrangência regional (Anderáos, 2021; Rocha *et al.*, 2022).

## **2.2 Mudanças na regulação dos serviços públicos de saneamento básico no período após a promulgação da Constituição Federal de 1988: Marco Legal do Saneamento - Lei nº 11.445/2007**

O contexto de crise fiscal enfrentado pelo Brasil na década de 80 e início dos anos 90 levou à implementação, pelo governo do país, do Plano Nacional de Desestatização (PND - Lei nº 8.031/1990), o qual tinha como um de seus objetivos reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada muitas atividades exploradas pelo setor público.

A partir do plano Real, especialmente durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, os processos de desestatização ganharam ainda mais força.

Esse movimento alinhava-se à matriz regulatória advinda da Constituição federal de 1988, que pode ser ilustrada, exemplificadamente, pela positivação expressa do princípio da livre concorrência (art. 170, inciso IV) e pelo comando constitucional de permissão à exploração direta de atividade econômica pelo Estado apenas quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, *caput*) (Barreto, 2023).

Nesse momento histórico, a intensa transferência de atividades estatais para o setor privado, alinhando-se à regulação como preceito constitucional, motivou os entes federativos dos três níveis à criação de agências reguladoras voltadas a diversos setores da economia, e o saneamento básico não fugiu à regra. Houve crescimento acelerado do número de entidades instituídas para regulação dos serviços públicos de saneamento, mesmo ante a falta de clareza da Constituição quanto à titularidade desses serviços (Barreto, 2023).

A Constituição de 1988 não identificou de forma inequívoca o ente federativo a que se atribui responsabilidade pelo saneamento básico. De acordo com o art. 21, inciso XX, compete à União instituir diretrizes para o saneamento básico; e segundo o art. 23, inciso IX, do texto constitucional, é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*”. Ao mesmo tempo em que, disciplina o art. 30, nos incisos I e V, que aos municípios compete “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...]*”.

Destarte, a definição da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico mostra-se como produto de um complexo arranjo de técnicas de repartição de competências do Estado Federal brasileiro. O “interesse local” referido pelo art. 30 pode ser conceituado como referente às matérias que mais afetam as necessidades dos municípios.

Contudo, observando-se o disposto ao art. 25, § 1º, da Constituição Federal, o qual determina que são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pelo texto constitucional, é possível concluir pela possibilidade de influência dos estados na atuação dos Municípios (Dutra, 2021).

Consoante afirma Almeida (1991), “*é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional*”.

Nesse ambiente de relativa insegurança jurídica e com o vazio institucional promovido pelo encerramento do PLANASA, o saneamento passou à agenda do Poder Legislativo. Assim, em uma tentativa de proporcionar maior segurança jurídica e atrair mais investimentos para o setor, foi publicado o primeiro marco regulatório do Saneamento Básico no Brasil, a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (Anderáos, 2021; Oliveira, 2022).

Dessa forma, esperava-se da Lei nº 11.445/2007 a resolução dos referidos conflitos de competência para o saneamento (Barreto, 2023). O que se pode verificar, contudo, é que o este primeiro marco legal, desde a sua edição, promoveu maior incentivo à participação dos municípios na gestão dos serviços de saneamento, desde o planejamento, prestação e controle, até a regulação. Esse arranjo também ressaltou as capacidades regulatórias dos diferentes titulares, o que resultou em uma miríade de situações (Prado, 2021).

Portanto, o que se observa é que a publicação da Lei nº 11.445/2007 não conseguiu esgotar as questões de gestão relacionadas à titularidade dos serviços público de saneamento básico. Mas a verdade é que não seria razoável esperar que um normativo infraconstitucional pudesse solucionar conflitos de competência, matéria típica de Constituição.

Apenas com o julgamento da ADI 1.842/RJ, em 28 de fevereiro de 2013, o Supremo Tribunal Federal se posicionou pelo interesse local e competência dos Municípios para a organização e prestação dos serviços de saneamento básico. Porém, no caso de municípios que sejam limítrofes, para o STF a situação extrapola o interesse local e passa a ser de interesse comum.

No caso da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a integração, planejamento e execução dos serviços de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, utilizando-se de convênios de cooperação ou consórcios públicos, segundo o arts. 3º, II, e 24 da Lei 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal; como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas (Freire, 2020).

O fato é que, desde 2007, foram instituídas quarenta e nove entidades subnacionais responsáveis pela regulação do saneamento no Brasil, sendo vinte e duas agências estaduais, três agências de consórcios de municípios, uma agência distrital e vinte e três agências municipais, segundo dados da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR publicados em seu sítio eletrônico (<https://abar.org.br/>), consultado em 10 de março de 2025.

Porém, esse aumento substancial do número de entidades reguladoras não se refletiu

em melhora substancial do atendimento à população. Após doze anos da publicação da Lei nº 11.445/2007, os níveis de atendimento à sociedade dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais urbanas ainda não acompanhavam os índices de crescimento econômicos brasileiros.

Isso se confirma por estudo publicado em 2018 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2018), o qual concluiu que mais recursos e o alcance da universalização do saneamento dependem de um ambiente de mercado estável e de boa governança. Nesse sentido, uma regulação forte é fator vital à indução de investimentos para o saneamento, o que não se verificou na prática.

Além de problemas relacionados à governança, o modelo de regulação preconizado pela Lei nº 11.445/2007 não se preocupou com a viabilidade econômica de suas premissas. Sobre o tema, estudo realizado por Galvão Junior, Turolla e Paganini, do ano de 2008, intitulado “Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, concluiu que a regulação promovida por agências subnacionais, conforme determinado pela Lei nº 11.445/2007, não se mostrou viável economicamente para a maioria dos municípios (Galvão Jr. *et al.*, 2008).

Segundo metodologia proposta por Galvão Jr. *et al* (2006), considerando-se a composição das despesas para atuação de uma agência reguladora de serviços de saneamento básico - o chamado custo regulatório -, demonstrou-se a impossibilidade de regulação dos serviços públicos de saneamento em 97% dos 2.523 municípios analisados.

Resultado disso é que, após doze anos da instituição do primeiro marco legal do saneamento, mais de 1.700 municípios brasileiros (31% do total) não possuíam qualquer entidade reguladora desses serviços (Smiderle, 2020).

Nesse cenário, uma proposta de mudanças na regulamentação das diretrizes do saneamento públicos de saneamento foi novamente levada à pauta do Poder Legislativo. Em 2019, após intensas negociações nas Casas Legislativas e duas Medidas Provisórias que perderam vigência, o Projeto de Lei – PL nº 4.162/2019 foi aprovado, com a decorrente sanção da Lei Federal nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que alterou substancialmente a Lei nº 11.445/2007 (Oliveira, 2022).

## **2.3 Ambiente regulatório atual: centralização promovida pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020)**

Como ente regulador central, nos termos do art. 4º-A da Lei nº 14.026/2020, compete à ANA elaborar normas de referência (NRs) 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 11.445/2007.

De acordo com sua Exposição de Motivos, a Lei nº 14.026/2020 atribuiu à ANA a competência de elaborar NRs para o setor para que pudessem servir como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País. Esperava-se, assim, uma elevação na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico e uma maior uniformização regulatória em todo território nacional.

Para que possam ser alcançados os objetivos da norma, quer seja, a padronização e melhoria das normas regulatórias, o Art. 4º-A da Lei nº 14.026/2020 determinou ao ente regulador central (ANA) que em seus processos de elaboração de normas de referência tivesse em vista as peculiaridades locais e regionais, bem como as melhores práticas das agências reguladoras municipais, estaduais e consórcios, as denominadas entidades reguladoras infranacionais (ERIs).

Além disso, apesar de não estar expressamente previsto na Lei nº 14.026/2020, deve a ANA espeitar a repartição de competências estabelecidas pela Constituição, ante a natureza jurídica das normas de referência, tidas como diretrizes nacionais, tema a ser visto em tópico à frente.

### **3 Atuação do ente regulador central (ANA)**

Inicialmente, faz-se necessário delimitar a natureza jurídica das Normas de Referência produzidas pela ANA. Em seguida, far-se-á um breve destaque sobre o mecanismo de *Spending Power* da União, o qual foi utilizado como forma de dotar as NRs de maior força normativa.

#### **3.1 Natureza jurídica das normas de referência da ANA**

Para compreensão da natureza jurídica das normas de referência em saneamento

básico, importa recorrer ao texto constitucional para maior distinção das competências da União com relação ao assunto.

O texto constitucional refere-se à competência da União para o estabelecimento de normas gerais ao art. 24 § 1º, quando trata de legislação concorrente, não havendo menção ao saneamento básico neste dispositivo. Consequentemente, cabe aos Estados ou ao Distrito Federal suplementar estas normas gerais, adaptando-se às peculiaridades locais (art. 24, § 2º).

A Constituição dispõe sobre o saneamento em outros dois artigos que tratam de competências. No art. 21, inciso XX, o qual determina ser competência da União instituir diretrizes sobre saneamento básico; ao tempo em que dispõe no art. 23, inciso IX que compete à União, Estados e municípios promover a melhoria das condições do saneamento básico.

Dessa forma, verifica-se não haver comando constitucional expresso à União para o estabelecimento de normas gerais voltadas ao setor do saneamento básico, cabendo-lhe estabelecer diretrizes. Isso se confirma pela redação da ementa da Lei nº 11.445/2007, que afirma ser papel da lei estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Porém, a conceituação de diretrizes se confunde com a de normas gerais. Para o ex-Ministro do STF Carlos Velloso na decisão da ADI 927 MC/RS, uma “*norma deve ser considerada geral em razão de sua maior abstração, a exemplo dos princípios: 'essas `normas gerais' devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. [...] 'norma geral', como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral.*”

Outrossim, tendo em vista o entendimento do STF em sede de ADI, para este trabalho as NRs da ANA serão analisadas como pertencentes ao campo de normas gerais.

Normas gerais, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988), são "*declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas, direta e imediatamente, às relações concretas que se destinam, em seus respectivos campos políticos.*"

De acordo com Moreira Neto (1988), as normas gerais estabelecem diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; não podem entrar em pormenores, detalhes, tampouco esgotar o assunto objeto da legislação; devem ser aplicáveis a todos os entes da federação de maneira uniforme; devem referir-se a questões fundamentais; não são aplicáveis diretamente;

e não podem violar a autonomia dos estados.

Assim, considerando-se as competências de estados e municípios, assim delimitadas nos termos da redação do art. 8º da Lei nº 14.026/2020:

*"[...] exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e competência legislativa para tal:*

*(a) os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;*

*(b) o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas (bem como aglomerações urbanas e microrregiões)."*

Portanto, da análise do texto constitucional, aliada à doutrina e jurisprudência do STF pode-se concluir que a competência para legislar sobre o saneamento, atribuída a estados, municípios e suas ERIs, deva ser limitada apenas pelo cumprimento das orientações do arcabouço principiológico das NRs editadas pela ANA, visto que classificadas primordialmente como orientações.

Contudo, se extrai do teor da Lei nº 14.026/2020 um caráter mais impositivo das NRs, posto que seu descumprimento implica inclusive em sanção aos entes federativos, assunto a ser visto a seguir.

### **3.2 Força normativa das NRs editadas pela ANA: *spending power* da União**

O art. 25-A da Lei nº 14.026/2020 impõe à ANA a instituição de normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.

Também se destaca o conteúdo do art. 4º-B do mesmo regramento, o qual determina que a fiscalização da adoção das normas de referência estabelecidas pela ANA deverá ocorrer periodicamente, visto que os municípios, de forma obrigatória, devem incorporar as referidas normas para que possam contratar financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal.

A incorporação obrigatória das normas de referência pelos titulares (os Municípios) e suas entidades reguladoras, para que assim possam receber recursos federais, deveu-se à fragmentação regulatória oriunda da Lei nº 11.445/2007. A União, com isso, anseia promover maior coordenação do setor e um ambiente de mais segurança jurídica, utilizando-se da força de seu orçamento (*Spending Power* da União).

Contudo, no Direito, as normas gerais e diretrizes têm cunho de princípios

orientativos, o que lhes confere conteúdo mais amplo e menos impositivo, contrapondo-se à obrigatoriedade designada pela Lei nº 14.026/202 quanto à adoção de normas de referência em saneamento. O mecanismo de *Spending Power*, nesse cenário, torna os municípios e suas entidades reguladoras “refêns” da União, visto que não podem elaborar seus atos normativos em desacordo às normas referenciais.

A isso se contrapõe o fato de que, nos limites do art. 23 da Lei nº 11.445/2007, as ERIs, desde a sua criação, ou seja, por quase duas décadas, vêm editando Resoluções com os mais variados temas para regulação do saneamento: condições gerais para a prestação dos serviços; padrões para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; requisitos operacionais; regime, estrutura e níveis tarifários; entre outros, conforme suas realidades (Oliveira, 2022).

Diante do exposto, passa-se à análise de em que medida a ANA, em seu papel de agente fomentador de coordenação para o setor de saneamento, efetivamente tentou preservar as autonomias locais e suas peculiaridades nos processos de elaboração de NRs.

#### **4 Participação das ERIs no processo de elaboração de Normas de Referência pela ANA**

Consoante dispõe o art. 4º-A da Lei nº 14.026/2020, no processo de instituição de normas de referência, a ANA deve avaliar as melhores práticas regulatórias do setor, ouvidas as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização e as entidades representativas dos Municípios; assim como realizar consultas e audiências públicas, de forma a garantir a transparência e a publicidade dos atos, bem como possibilitar a análise de impacto regulatório das normas propostas.

Especificamente com relação às consultas e audiências, as propostas de atos normativos publicados por Agências Reguladoras que possam afetar quaisquer interesses de agentes externos devem ser precedidas de processos de participação social, em atendimento às melhores práticas de transparência pública, tratando-se de exigência da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências Reguladoras). Para atender a essa determinação, a ANA possui um sistema de participação social da Agência, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social>.

Como para o alcance do objetivo deste trabalho foi necessário avaliar como a ANA vem promovendo a participação das entidades reguladoras infranacionais (ERIs) em seus processos, foram utilizados dados do sistema de participação social da Agência.

Nesse sistema, foi possível coletar dados referentes a todas as audiências públicas,

consultas públicas ou tomada de subsídios destinadas ao estabelecimento de normas de referência para o saneamento básico, as quais tiveram início quando da publicação do novo Marco Legal, em 2020, e que vem sendo realizadas até o momento.

Foram colhidos dados relativos às contribuições enviadas pelas entidades reguladoras infranacionais em resposta a 39 (trinta e nove) eventos promovidos pela ANA entre 2020 e fevereiro de 2025, distribuídos em 12 (doze) audiências públicas, 14 (quatorze) consultas públicas e 13 (treze) tomadas de subsídios.

#### **4.1 Participação das ERIs: enfoque quantitativo**

Primordialmente, é importante delimitar os principais conceitos relativos aos processos de participação social promovidos pela ANA. Segundo a Lei das Agências Reguladoras em seu Art. 9º § 1º, consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

Ainda segundo a referida lei em seu art. 10 § 1º, a audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão da agência reguladora por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

Por fim, enquanto a consulta e audiência públicas têm como objeto proposta de norma regulatória, a tomada de subsídios tem lugar em momento anterior, tratando-se de consulta aos interessados quando da formação da agenda regulatória (Salinas, 2024).

Tendo isso em mente, passa-se à análise dos dados brutos disponibilizados pela ANA em sua plataforma de participação social.

De um total de 10.562 contribuições encaminhadas aos procedimentos de participação social promovidos pela ANA para a produção das normas de referência de saneamento básico, verificou-se o envio de 2.533 (duas mil quinhentas e trinta e três) contribuições por entidades reguladoras infranacionais. Tem-se, assim, 23,9% de participação absoluta das ERIs nos processos de formulação de normas de referência promovidos pela ANA.

Nesse número incluem-se todas as contribuições enviadas diretamente por 39 (trinta e nove) ERIs, que somam 1.517 (mil quinhentos e dezessete) envios, computadas ainda as contribuições da Associação Brasileira de Agências Reguladoras- ABAR, que somam 1.016

(mil e dezesseis).

A Associação Brasileira de Agências Reguladoras promoveu o encaminhamento, em propostas únicas e consolidadas, de todas as contribuições de suas agências associadas. Segundo informações do sítio eletrônico da ABAR, a Associação atualmente representa 74 (setenta e quatro) agências reguladoras. Entre as setenta e quatro associadas, 33 (trinta e três) atuam em regulação de saneamento básico e estão credenciadas pela ANA.

Em uma primeira análise, este valor de 23,9% de participação apresenta-se aquém do esperado, visto que as entidades reguladoras infranacionais são diretamente afetadas pelas normas de referência. Contudo, há que se considerar outras variáveis envolvidas para que se possa firmar convicção acerca dos níveis de participação das ERIs.

Tratando-se do engajamento das ERIs sob uma perspectiva individual, dados da ANA informam a existência, em seu cadastro, de 105 (cento e cinco) ERIs, distribuindo-se em 59 (cinquenta e nove) entidades municipais, 20 (vinte) entidades intermunicipais e 26 (vinte e seis) estaduais (ANA, 2024).

Consoante dados coletados do sistema de participação da ANA, 39 (trinta e nove) ERIs encaminharam contribuições à ANA, em um universo de 105 (cento e cinco) agências cadastradas, o que corresponde à 37,1% de entidades participantes.

Para análise da participação das ERIs, também é importante considerar das 33 (trinta e três) agências representadas pela ABAR, o que elevaria o índice de engajamento das agências reguladoras próximo a 70%.

Ainda sob o enfoque quantitativo, passa-se à análise dos dados referentes especificamente aos 39 (trinta e nove) instrumentos de participação social promovidos pela ANA em seu processo de elaboração de normas de referência para o saneamento básico.

Observa-se que em 3 (três) desses eventos, de acordo com informações do sistema de participação social da ANA, não houve envio de contribuições por parte das ERIs, seja individualmente ou pela ABAR. Dentre os eventos restantes, a maior parte recebeu menos que 100 (cem) contribuições.

Como acima mencionado, em 3 (três) eventos, de acordo com informações do sistema de participação social da ANA, não houve envio de contribuições por parte das ERIs, individualmente ou pela ABAR.

Os eventos que não possuem qualquer registro de participação contemplam temas distintos: a Tomada de Subsídios nº 006/2024, que teve como objeto colher contribuições sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência, e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços públicos de limpeza urbana (SLU) e de manejo de resíduos sólidos urbanos

(SMRSU); a Audiência Pública nº 002/2024, que teve como objeto a Ação Mediadora Regulatória da ANA no setor de saneamento básico; e a Audiência Pública nº 003/2023, que tratou de modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por outro lado, os 4 (quatro) eventos que possuem maior engajamento das agências reguladoras, uma vez que cada um recebeu entre 200 e 300 contribuições, relacionam-se ao mesmo assunto: regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os temas com maiores índices de participação das ERIs relacionam-se às condições gerais da prestação desses serviços (213 envios); à universalização (283 envios); à elaboração de indicadores para avaliação de sistemas (245 envios); e a modelos de regulação tarifária (218 envios).

Uma possível explicação para o maior engajamento das ERIs com relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é o fato de que, no Brasil, a regulação destes está mais avançada em relação aos outros serviços públicos de saneamento básico. Os investimentos iniciais em saneamento básico do PLANASA, já nos anos 70, concentraram-se na expansão dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e isso acarretou impactos sobre o grau de desenvolvimento atual desses serviços.

Há um dado direto que corrobora o maior destaque de participação dos serviços de água e esgoto, vindo do Painel de Informações sobre Saneamento Básico do Ministério das Cidades – SNIS ou, mais recentemente, SINISA. O SNIS ou SINISA apresenta diagnósticos, glossários de informações e indicadores sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário desde 1995; enquanto os mesmos dados para manejo de resíduos sólidos passaram a constar do Painel apenas sete anos depois, em 2002; e para drenagem e manejo de águas pluviais apenas a partir de 2015.

Outro ponto a ser avaliado refere-se aos dados de participação das ERIs consolidados por região do Brasil. Uma vez que um dos objetivos das normas de referência é garantir a harmonização regulatória do país, faz-se necessário que os processos de elaboração de tais normativos tenham em conta as características de todas as regiões. O Brasil é um país continental, que engloba em seu território diferenças econômicas, culturais, de desenvolvimento, climáticas, e de relevo/topografia, que podem trazer impactos na prestação e, conseqüentemente, na regulação dos serviços públicos de saneamento.

Estas diferenças regionais podem apresentar-se sob as mais diversas nuances. Exemplificando, tem-se os impactos significativos que o regime pluviométrico de uma localidade pode ocasionar à prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais e

de esgotamento sanitário. O regime de chuvas condiciona todo o planejamento e infraestrutura de escoamento de águas urbanas em uma cidade, assim como interfere sobremaneira na escolha da modalidade de tratamento de esgotos de determinada região.

Também como diferença regional, destacam-se os custos da prestação desses serviços, tanto para as concessionárias quanto para os usuários. Nesse sentido, há diferenças de custos quando os serviços de saneamento são prestados exclusivamente por concessionárias públicas, por concessionárias privadas, ou na forma de consórcios públicos, por exemplo.

Com base nos processos de formação de custos, assim como das fontes de financiamento, é que são construídos modelos tarifários e contratuais. Por isso a importância de se sopesar todas as possíveis diferenças regionais quando da elaboração de normas de referência para regulação tarifária e contabilidade regulatória.

Porém, apesar de sua importância, verifica-se que há evidente diferença regional de participação quando analisados os dados absolutos. Contabilizadas apenas as contribuições individuais, por ERI, dessa forma descartando-se a consolidação da ABAR, tem-se que apenas 10,8% correspondem a envios oriundos de agências do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto as agências reguladoras do Sul e Sudeste, unidas, encaminharam 90,2% das contribuições. Uma possível justificativa para essa diferença poderia residir no número de agências existentes em cada região do Brasil. Porém, entre as 39 (trinta e nove) ERIs que encaminharam contribuições individualmente, 7 (sete) agências situam-se na região Norte do país; 5 (cinco) agências estão localizadas na Região Nordeste; 6 (seis) agências estão localizadas na Região Centro-Oeste; 12 (doze) agências situam-se na Região Sudeste e 9 (nove) agências pertencem à Região Sul.

Ou seja, 17 (dezesete) agências (N, NE e CO) foram responsáveis pelo envio de 164 contribuições, enquanto 21 (vinte e uma) agências (S e SE) foram responsáveis pelo envio de quase dez vezes mais contribuições. Assim, não resta dúvida de que o processo de elaboração de normas de referência vem sofrendo muito mais influência das regiões Sul e Sudeste em relação às demais regiões.

Outro aspecto importante a ser sopesado quanto à participação das ERIs é o percentual de acolhimento das contribuições encaminhadas à ANA. A Lei Geral das Agências, em seu art. 9º, § 5º, exige que o posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública seja disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre

a matéria.

Destaca-se que, desde o início da vigência da Lei Federal nº 13.848/2019, as agências têm obrigação de fornecer respostas individualizadas às contribuições recebidas em consultas e audiências públicas.

Assim, nesta pesquisa, foi possível coletar dados sobre o posicionamento da ANA em relação às contribuições enviadas, a partir de relatórios disponibilizados em sua plataforma de participação social.

Para esta análise, importa pontuar as seguintes informações. Entre os 39 (trinta e sete) eventos de participação social (consultas, audiências públicas e tomada de subsídios) promovidos pela ANA, 25 (vinte e cinco) até o momento não possuem relatório publicado, ou os respectivos relatórios não contemplam dados sobre o acolhimento das contribuições.

Sobre os dados de acolhimento analisados, estes foram classificados pela ANA em total de contribuições acatadas integral ou parcialmente; total de contribuições não acatadas; total de contribuições em que houve perda do objeto; e total de contribuições que não se aplicavam; considerando-se toda a amostra de envios.

Ressalta-se que, neste trabalho, não foi possível se chegar a resultados mais precisos acerca do acolhimento das contribuições das ERIs encaminhadas à ANA. Dos 14 (quatorze) eventos que possuem relatório de participação publicado, apenas 3 (três) relatórios possuem dados de identificação da origem das contribuições, tornando assim possível separar os envios das ERIs dos demais atores envolvidos.

Porém, ainda que não se tenha com precisão os percentuais de acolhimento das contribuições das ERIs, a partir dos percentuais de acolhimento das contribuições como um todo é possível verificar-se uma tendência quanto ao alcance dos processos de participação social para a construção das normas de referência para o saneamento básico da ANA.

Dessa forma, a partir dos relatórios de 14 (quatorze) eventos de participação social, foram obtidos os seguintes dados brutos: entre as 4.898 contribuições encaminhadas, 645 foram acatadas integralmente; 952 foram acatadas parcialmente; 1.833 não foram acatadas; 431 perderam o objeto e 300 não se aplicavam.

Assim, excluindo-se as contribuições que perderam o objeto e as que não se aplicavam, tem-se que, do total de envios restantes (4.167), 15,4% das contribuições foram acatadas integralmente, 22,8% foram acatadas parcialmente; e 45,18% não foram acatadas.

Os resultados específicos para as ERIs parecem seguir essa tendência. Dos três relatórios em que é possível identificar a origem das contribuições, foram extraídos os resultados a seguir.

Entre as 229 contribuições encaminhadas pelas entidades reguladoras infranacionais (individualmente ou pela ABAR), 49 foram acatadas integralmente; 52 foram acatadas parcialmente; 106 não foram acatadas e 22 perderam o objeto/não se aplicavam.

Mais uma vez, excluindo-se do total de contribuições aquelas que não se aplicavam ou perderam seu objeto, os percentuais de acolhimento são os seguintes: 23,6% das contribuições das Agências foram acatadas integralmente; 25,1% foram acatadas parcialmente; e 51,2% não foram acatadas, percentuais muito semelhantes aos resultados de acolhimento para o total de contribuições.

É sabido que as Agências Reguladoras, em seus processos de participação social, tendem a não mudar de opinião de forma significativa após terem redigido suas propostas de normas (Salinas, 2024). Então, era esperado que a ANA apresentasse percentuais reduzidos de acolhimento das contribuições encaminhadas, o que foi demonstrado acima pelos dados de sua plataforma de participação social.

Estes resultados, consubstanciados em percentuais aproximados de 50% de rejeição de contribuições, quando analisados em conjunto aos outros dados de participação das ERIs vistos neste estudo, apontam pela possibilidade de insulamento técnico da ANA em relação às entidades infranacionais em seu processo de elaboração de normas de referência para o setor.

Para melhor visualização desse fenômeno de insulamento do ente regulador central, passa-se à análise dos processos de elaboração de normas de referência, sob um enfoque qualitativo.

#### **4.2 Participação das ERIs: enfoque qualitativo e ADI 6492/DF**

A edição de normas de referência para o saneamento pela ANA foi objeto de impugnação pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 6492/DF. Nos termos do Relatório da ADI, destacam-se os principais trechos que sintetizam a controvérsia:

A primeira norma impugnada nesta ADI é o art. 3º da Lei 14.026/2020. O comando *sub judice* modificou alguns pontos da Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, a qual instituiu a Agência Nacional de Águas – ANA. No bojo da inicial, questiona-se o escopo temático das normas de referência, que passam a ser centralizadas pela ANA. Vale reproduzir:

Art. 3º A Lei nº 9.984, de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 4º-A. [omissis ]

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

[...]

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a

promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;”

[..]

Nessa ordem de ideias, a controvérsia comporta a sistematização em três pontos:

**(a) os limites da competência normativa central da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, notadamente quanto a sua participação na política tarifária (à luz dos arts. 21, inciso XX; 23, inciso IX; 29, caput, da CF/88);**

[...]

Em 19/8/2020, a d. Presidência da República prestou informações (eSTF, doc. 19). Observa-se que o órgão primou pelo exercício da dialeticidade, de modo que suas razões são construídas sobre os fundamentos da inicial:

[...]

**(c) quanto à sobreposição da esfera regulatória federal (ex vi normas de referência editadas pela ANA) e da esfera político-administrativa dos Municípios ou do Distrito Federal (titular dos serviços), o Poder Executivo obtemperou que “a competência atribuída à ANA não viola a autonomia federativa de auto-organização e auto-legislação sobre o serviço de saneamento básico, que continuam sob a titularidade dos Municípios” (e-STF, doc. 19, fl. 14);**

À ADI 6492/DF o Supremo Tribunal Federal consolidou sua posição pela constitucionalidade da Lei nº 14.026/2020 e das normas de referência da ANA, notadamente no que diz respeito à sua observância facultativa pelas entidades reguladoras infranacionais, não se consubstanciando em qualquer violação à autonomia federativa dos municípios:

Não prospera a linha argumentativa segundo a qual a ANA concentra as competências regulatórias ao ponto de não comportar o acompanhamento conjuntural nem a inovação normativa protagonizados por autoridades reguladoras subnacionais. A meta é a articulação de um ambiente regulatório policêntrico, como se extrai do art. 23, §§1º-A, III; e 1º-B:

**Bem compreendido o modelo adotado no novo Marco do Saneamento, verifica-se que os destinatários das normas de referência de que trata o art. 4º-A da Lei 14.026/2020 são as próprias entidades reguladoras subnacionais, estas sim, capazes de adotar normas de observância compulsória por parte dos prestadores dos serviços.**

**A observância das normas de referências por essas entidades reguladoras, por sua vez, não é compulsória, mas sim facultativa, motivo pelo qual não há que se falar em qualquer violação à autonomia federativa dos municípios. Por outro lado, caso desejem fazer jus aos benefícios premiais da adesão às normas de referência da ANA, caberá às agências reguladoras subnacionais, mediante revisão de contratos administrativos ou por meio da edição de atos normativos próprios, impor aos prestadores dos serviços públicos a observância das regras espelhadas pela agência nacional.**

Conforme bem destacado em artigo de RAFAELA GUZELA sobre o tema, as normas de referência a que se refere a Lei 14.026/2020 “atuam como norma primária ou endonorma. A elas, correspondem normas secundárias ou perinormas que disciplinam os efeitos de sua efetiva observância: a possibilidade de acesso a recursos públicos federais”. Ainda como bem expõe a autora, é necessário diferenciar os destinatários diretos e indiretos da regulamentação da ANA. Isso, porque: “A relação entre as normas de referência e seus destinatários secundários apresentará características distintas da que se conforma com seus destinatários primários. Caso estes, de maneira voluntária, adotem as normas de referência e as internalizem em editais, contratos de prestação de serviço final das contas, contratos de prestação de serviço e regras regulatórias locais, estas passarão a ser imperativas para os destinatários secundários, que não terão outra escolha senão a elas se submeter e que poderão ser punidos caso as descumpram. Para os destinatários primários, porém, não há imperatividade ou

punição. Tal como no fomento, as normas de referência não identificam violação à ordem jurídica na ação das agências reguladoras subnacionais ou municípios titulares para, então, pretenderem restaurar a juridicidade. Do contrário, porque a regulação promovida por esses entes se dá em conformidade com o espectro de competências que lhes é atribuído, é que a União oferece incentivos para induzir nessa atividade potenciais melhorias, uniformidade regulatória e condutas 'superconformes' por meio dos recursos que dispõe." (GUZELA, Rafaella Peçanha. Normas de referência para o setor de saneamento: um exame conceitual. Revista de Direito Público da Economia: RDPE, Belo Horizonte, v. 19, n. 74, p. 187-206, abr./jun. 2021).

Com relação ao mecanismo de *spending power* da União, que dota as normas de referência da ANA de maior força normativa, o STF esclarece que para os destinatários primários (agências reguladoras subnacionais ou municípios titulares) não há caráter de imperatividade ou punição.

Ressalta-se, entretanto, que à ADI não houve confronto do previsto aos arts. 22, inciso I e art. 23, *caput*, da Lei nº 11.445/2007 (Barreto, 2023):

**Art. 22. São objetivos da regulação:**

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, **com observação das normas de referência editadas pela ANA;** (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

**Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA,** editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

De acordo com Pereira (2021), a competência constitucional da União, transmitida à ANA, para elaboração de normas gerais, justifica que o ente central destine recursos próprios, não abarcados por transferências constitucionais obrigatórias, para ações voltadas ao saneamento. Como os principais destinatários desses recursos são os prestadores de serviço (denominados secundários), por meio concessão comum ou parceria público-privada (PPP), estes não terão outra opção senão cumpri-las:

A função atribuída à ANA passa a ser, na realidade, a de uma agência de coordenação do planejamento regulatório a nível nacional. Não é por acaso que a nova redação atribuída ao art. 4º-B prevê que a ANA deverá manter atualizada e disponível em seu site "a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal". **Ou seja, a ANA atuará como um hub de produção normativa e de acompanhamento diuturno da qualidade regulatória das agências municipais. Poderia objetar-se que, mesmo sendo a adesão às normas de referência meramente facultativa, a extrema dependência dos recursos financeiros da União tornaria, na prática, a vinculação ao cumprimento das regras da ANA uma opção mandatória. Investigar a questão sob essa ótica requer, a seu turno, que seja desvendada a natureza pública dos**

**recursos federais cujo repasse é condicionado à observância das normas/regras regulatórias locais, estas passarão a ser imperativas para os destinatários secundários, que não terão outra escolha senão a elas se submeter e que poderão ser punidos caso as descumpram. Para os destinatários primários, porém, não há imperatividade ou punição. Tal como no fomento, as normas de referência não identificam violação à ordem jurídica na ação das agências reguladoras subnacionais ou municípios titulares para, então, pretenderem restaurar a juridicidade. Do contrário, porque a regulação promovida por esses entes se dá em conformidade com o espectro de competências que lhes é atribuído, é que a União oferece incentivos para induzir nessa atividade potenciais melhorias, uniformidade regulatória e condutas 'superconformes' por meio dos recursos que dispõe.**" (GUZELA, Rafaella Peçanha. Normas de referência para o setor de saneamento: um exame conceitual. Revista de Direito Público da Economia: RDPE, Belo Horizonte, v. 19, n. 74, p. 187-206, abr./jun. 2021). Ocorre que o próprio Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020, ao dispor sobre o apoio técnico e financeiro para a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, deixa claro que o mecanismo de spending power criado pelo Marco do Saneamento atinge apenas os recursos da União cujos repasses não são constitucionalmente obrigatórios. Ou seja, apenas a destinação voluntária de recursos é que será racionalizada em termos de adesão às normas de referência. A rigor, a imposição de condições à destinação de recursos federais via transferências voluntárias já poderia ocorrer mesmo antes da edição do novo marco legal. Em essência, esse tipo de condição onerosa sequer requeria lei disciplinadora. A única novidade do diploma é trazer a observância das normas de referência da ANA como uma dessas novas condicionantes. A esse respeito, rememoro ainda que, no julgamento da ADI 2238, este STF já declarou a constitucionalidade do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal que condiciona o repasse de transferências voluntárias aos entes subnacionais à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da sua competência constitucional. Assim, por todos esses fundamentos, julgo improcedentes as ADIs no que se refere aos artigos 3º, 5º e 11º da Lei nº 14.026/2020, que alteram, respectivamente, as Leis nº 9.984 de 2000, nº 11.445 de 2007 e nº 12.305 de 2010.

Portanto, ao se posicionar pela constitucionalidade das normas de referência, excluindo questionamentos acerca do presumido caráter de obrigatoriedade no cumprimento às entidades reguladoras infranacionais, o STF parece ter dirimido qualquer perspectiva de conflitos ao pacto federativo.

O que se tem é que, na maior parte dos casos, as disposições da ANA tendem a normatizar parâmetros que visam harmonizar a gestão regulatória das ERIs no que transcender à competência local (Pereira, 2021). Como exemplo, ilustra-se o teor do art. 4º-A § 3º inciso VI da Lei 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)

[...]

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

[...]

VI - **estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos**

indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Entretanto, em alguns casos específicos, suscitam-se dúvidas quanto à possibilidade de invasão de competências dos municípios pela União.

A Resolução ANA nº 177, de 12 de janeiro de 2024, a qual estabelece práticas de governança aplicadas às entidades reguladoras infranacionais (ERIs) assim dispõe ao art. 41:

Art. 41. Para os fins de atendimento ao disposto na Resolução ANA nº 134, de 18 de novembro de 2022, que disciplina os requisitos e procedimentos a serem observados pelas ERIs para comprovação da adoção das normas de referência, serão considerados os seguintes requisitos:

I - existência de instância colegiada de tomada de decisões regulatórias no âmbito de conselho diretor ou de diretoria colegiada;

**II - estabelecimento de período de mandato fixo para os membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, não coincidentes, de, no máximo 5 (cinco) anos, vedada a recondução;**

[...]

Parágrafo único. O atendimento aos requisitos previstos neste artigo deve ser comprovado em no máximo 2 (dois) anos, com a exceção do requisito relacionado à existência de quadro próprio de pessoal, que deve ser comprovado em até 4 (quatro) anos.

O comando para que haja mandato fixo de no máximo 5 (cinco) anos, vedada a recondução, no caso dos membros do Conselho Diretor ou Diretoria-Colegiada, trata-se de reprodução de dispositivo da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019). Porém, a referida norma, visto que de cunho federal, não é de implementação obrigatória pelos demais entes federativos.

As Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG) e Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Agesan-RS) encaminharam as seguintes contribuições relacionadas a esse dispositivo (Consulta Pública nº 06/2023), as quais não foram acolhidas pela ANA:

Instituição:

ARSAE-MG

Dispositivo:

b) impossibilidade de recondução;

Contribuição:

**Alterar redação da alínea "b" para: b) possibilidade de apenas uma recondução.**

Justificativa:

Uma recondução pode ser importante para cumprimento de planejamento de médio e longo prazo, mas sem criar cargo vitalício ou de período superior à importância de renovação.

Instituição:

Agesan-RS

Dispositivo:

b) impossibilidade de recondução;

Contribuição:

**Possibilidade de recondução**

Justificativa:

Entendemos que deve haver recondução possível, especialmente em agências reguladoras que funcionam todo o sistema de governança pública e haveria rompimento com a mudança do quadro diretivo

Instituição:

ARSAE-MG

Dispositivo:

a) períodos de mandatos fixos, não coincidentes, preferencialmente de 5 anos;

**Contribuição:**

**Alterar redação da alínea "a" para: períodos de mandatos fixos, de 4 ou 5 anos, não coincidentes;**

Justificativa:

**Várias agências praticam mandatos de 4 anos e, nesse caso, a redação original ocasionaria a necessidade de revisão de leis, regimentos internos e instrumentos congêneres, fato este que ensejaria um considerável processo de transição regulamentar.**

(<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/157/Contribuicoes>)

Ainda sobre a Resolução ANA nº 177/2024, a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) realizou a seguinte contribuição à Consulta Pública nº 06/2023:

Instituição:

Adasa

CAPÍTULO IV - AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA | Art. 13. O exercício de atividades regulatórias e fiscalizatórias requer autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

**Contribuição:**

**Incorporar, neste Capítulo, artigo que fale da Prestação de Contas: Art. XX. A Entidade Reguladora Infranacional deve prestar contas dos resultados alcançados na gestão dos recursos confiados à sua responsabilidade em face dos objetivos de interesse coletivo estabelecidos (accountability).**

Justificativa:

Consideramos de extrema relevância, constar na presente norma, artigo que contemple o dever da prestação de contas pelas agências reguladoras. Segundo o TCU, os processos de governança moldam a maneira como uma organização é dirigida e monitorada para o alcance dos seus objetivos e cumprimento das suas obrigações de prestação de contas e responsabilidade.  
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

(<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/157/Contribuicoes>)

Por conseguinte, em consulta ao inteiro teor da Resolução ANA nº 177/2024, se

observa que não houve a inclusão, pela ANA, do dever de prestação de contas às agências reguladoras.

Ao tempo em que a Resolução ANA nº 185, de 5 de fevereiro de 2024, a qual disciplina sobre modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com o objetivo assegurar a modicidade tarifária, estabelece ao art. 7º o limite máximo de 15% para compartilhamento de receitas adicionais entre o concessionário e o poder concedente:

Art. 7º O contrato poderá prever que um percentual das receitas adicionais seja compartilhado com o poder concedente visando à redução da tarifa ao usuário, à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao pagamento de indenização em caso de término antecipado, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.987, de 1995, ou à quitação de débitos do titular do serviço com o prestador.

§ 1º Os recursos associados a receitas adicionais e destinados à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao pagamento de indenização em caso de término antecipado ou à quitação de débitos do titular do serviço com o prestador deverão permanecer retidos na conta vinculada de titularidade do poder concedente com movimentação exclusiva por agente financeiro designado.

**§ 2º Recomenda-se que o percentual de que trata o caput não seja superior a 15%, com vistas a não desincentivar a exploração de fontes de receitas alternativas, acessórias ou de projetos associados à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.**

Contudo, quanto a esse ponto, verifica-se que a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) recomendou a seguinte alteração à NR (Consulta Pública nº 04/2023):

Contribuição da ABAR:

**"§ 3º Recomenda-se que o percentual de que trata o caput não seja ALTO A PONTO DE desincentivar a exploração de fontes de receitas alternativas, acessórias ou de projetos associados à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O percentual de compartilhamento das receitas alternativas, acessórias ou de projetos associados será definido pela ERI, considerando as externalidades geradas pelas atividades, bem como o nível de incentivo a ser dado dentro do contexto específico da operação de abastecimento de água e esgotamento sanitário"**

Justificativa:

**"Sugere-se não mencionar um percentual específico, pois poderá variar muito caso a caso. Ou, alternativamente, sugere-se definir o percentual sobre o lucro obtido com a atividade acessória, e não sobre a receita. Isso porque, muitas vezes, os custos atrelados à atividade não serão facilmente segregáveis na contabilidade do prestador, estando totalmente ou parcialmente misturados com os custos dos serviços de água e esgoto e sendo cobertos nas tarifas. Não definir o percentual diretamente pois deve considerar as especificidades regionais"**

(<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/150/Contribuicoes>)

Todavia, a ANA manteve o texto original da Resolução, estipulando assim o

percentual de 15%, o que não foi recomendado pela ABAR, entidade que representa parcela significativa das ERIs.

Colaciona-se um último exemplo em que a ABAR considera que a norma de referência exorbita aos limites do Marco Legal.

A Resolução ANA nº 185/2024 assim determina em seu art. 4º:

Art. 4º Os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário 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, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário.

Mais uma vez, a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) recomendou a seguinte alteração à NR, que não foi acolhida:

Contribuição:

"Nova redação: Art. 3º Os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão a sustentabilidade econômico-financeira **assegurada preferencialmente por meio de receita tarifária e RECEITA DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES cobradas dos usuários dos serviços**, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário."

Justificativa:

**"A NR não pode exorbitar o texto da Lei federal 11.445/2007, que em seu Art. 29, inciso I, prevê inclusive a sustentabilidade econômico-financeira inclusive na forma de taxas. Ninguém deseja essa situação, mas isso não autoriza criar uma normativo marginal à legislação. A receita auferida pelo prestador com os serviços complementares (não tarifários) cobrados individualmente dos usuários que os solicitam, também entra na aferição do equilíbrio. Isso está previsto também no inciso II do art. 5º e em outros pontos da norma. Além disso, sugere-se a inclusão da definição de subsídios e subvenções no art. 2º, pois é importante que a norma de referência qualifique quais são as definições para estes dois itens."**

(<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/150/Contribuicoes>)

Ante a impossibilidade de esgotamento da temática, tendo em vista o envio de mais de 2 (duas) mil contribuições das ERIs aos processos de participação social da ANA, não se mostra possível encerrar um diagnóstico completo da participação das referidas agências reguladoras. Não obstante, os exemplos acima, alinhados aos números, demonstram que o ente regulador central deverá considerar as peculiaridades locais ao fiscalizar a adoção, por parte das ERIs, de suas Normas de Referência.

## 5 Considerações Finais

Não resta dúvida da importância do trabalho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) que ao elaborar normas de referência para o setor, promove uniformização das regras aplicadas e segurança jurídica. Um ambiente com regras uniformes pode atrair mais investimentos e reduzir custos de transação, de prestadores públicos e privados.

Além disso, ao elaborar normas de referência para os quatro serviços públicos de saneamento, o ente regulador central traz atenção a assuntos sensíveis e de difícil resolução nessa área, a exemplo da universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico no meio rural.

Importa ressaltar que a análise dos dados disponibilizados na plataforma de participação social da ANA demonstra que a Agência tem seguido em grande parte os dispositivos da Lei Geral das Agências quanto aos seus processos. Porém, neste trabalho não foi possível verificar expressiva participação das entidades reguladoras infranacionais na elaboração das normas de referência pela ANA.

Apenas um quarto do total de contribuições encaminhadas à 39 (trinta e nove) eventos, entre consultas, audiências públicas e tomada de subsídios, correspondem a envios oriundos de ERIs.

Ademais, pode ser observada uma concentração da origem dos envios nas regiões Sudeste e Sul, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram responsáveis por somente 10% (dez por cento) de participação na elaboração das NRs.

Assim, o resultado por regiões indica que as peculiaridades locais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possam não ter sido contempladas nas normas de referência para o saneamento.

A reduzida participação das ERIs é reforçada pelos dados de acolhimento das contribuições pela ANA, próximos de 50% (cinquenta por cento) de rejeição. O observado confirma uma tendência já verificada nos processos de participação de outras agências reguladoras, as quais inclinam-se a não mudar substancialmente de posição após a elaboração de suas propostas de resoluções.

Portanto, uma vez que não se mostra possível confirmar se houve efetiva contribuição das ERIs às normas de referência elaboradas pela ANA, recomenda-se que o ente regulador central considere as peculiaridades locais no momento na próxima etapa prevista pela Lei nº 14.026/2020: a fiscalização da adoção das NRs por parte das ERIs.

Uma vez que os municípios, de forma obrigatória, devem adotar as NRs para que possam receber financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federais, é primordial que a ANA conduza sua fiscalização considerando os cenários específicos dos contratos regulados por cada uma das ERIs.

Diante do exposto, a fiscalização do cumprimento das NRs deve ser realizada tendo-se em conta as particularidades locais e as boas práticas desenvolvidas pelas ERIs, de forma a não prejudicar seus entes federativos ao travar importante fonte de recursos da União. Do contrário, o novo marco legal o saneamento pode acarretar exatamente o que pretendeu combater quando da sua edição.

### Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Saneamento Básico**. Disponível em <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico>. Acesso em: 11 de set de 2024.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ANDERÁOS, André. O desenho regulatório do novo marco legal do saneamento básico no Brasil e a aparente dicotomia entre a regulação contratual e discricionária. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 7 n. 2, pp. 24-51, out. 2021.

BARRETO, Pedro Lucas Santos. **As Normas de Referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, 2023.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 153, pp. 255-270, jan/mar 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077-3**. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492/DF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 24 de mar. de 2025.

\_\_\_\_\_. [Constituição da República 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de ago de 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 949, de 13 de outubro de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de ago de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei federal nº 6.528, de 11 de maio de 1978.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de ago de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de ago de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de ago de 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 927 MC/RS.** Constitucional. Licitação. Contratação Administrativa. Lei n. 8.666, de 21.06.1993. Requerente Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. Carlos Velloso. Acórdão 03.11.1993. DJ 11.11.1994 - p. 30635.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2022.** Brasília: SNSA/MCIDADES, 2024.

CNI. **Saneamento Básico: Uma Agenda Regulatória e Institucional.** Brasília: CNI, 2018.

CUNHA, Alexandre dos Santos. **Saneamento Básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos.** Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Desafios para a implantação do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico: regulação, titularidade, regionalização, atuação do setor privado e o futuro das CESBs. *In:* DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico: reflexões acerca das alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020.** Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 21-22.

DUTRA, Joisa; MOREIRA, Egon Bockmann; LOUREIRO, Gustavo Kaecher. **Competência e Governança no setor de saneamento: quem faz o quê?** Texto para Discussão. Rio de Janeiro: FGV, 2021. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30520/competenciae-governanca-no-setor-de-saneamento\\_quem-faz-o-que.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30520/competenciae-governanca-no-setor-de-saneamento_quem-faz-o-que.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 de jun. de 2023.

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos.** Tomo Direitos Difusos e Coletivos, Edição 1, julho de 2020. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos#:~:text=A%20compet%C3%A2ncia%20legislativa%20para%20estabelecer,saneamento%20b%C3%A1sico%20e%20transportes%20urbanos%E2%80%9D>. Acesso em: 8 mar 2025.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; TUROLLA, Frederico Araújo; PAGANINI, Wanderley da Silva. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei nº 11.445/2007. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 13, n. 2 - abr/jun 2008, pp. 134-143.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Regulação: procedimentos de fiscalização em sistemas de abastecimento de água**. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda/ARCE, 2006.

LIMONGI, Fernando P. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco (org.). **Os Clássicos da Política**, vol. 1. São Paulo: Ática, 1995, pp. 245-255.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência Concorrente Limitada. **Revista de Informação Legislativa Brasília**, ano 25, n. 100, out-dez 1988, pp. 127-162.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **Novo marco regulatório para o saneamento básico: estratégias para definição, capacitação e acompanhamento das normas de referência emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA**. Cadernos Enap, 117 Coleção: Regulação. Brasília: Enap, 2022. 143p.

PEREIRA, Cesar. **Normas de referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) e conflitos regulatórios**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 175, 2021.

PRADO, Ivan Pereira. **A gestão de recursos hídricos, a regulação dos serviços de saneamento básico e o federalismo brasileiro**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

ROCHA, Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo; MAZIVIERO, Luiza Nobre. O *spending power* na nova lei de saneamento básico e suas implicações no pacto federativo. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 32, n. 12, pp. 251-269, maio/abr. 2022.

MENDES, Andre Gustavo Salcedo Teixeira; DAUZACKER, Beatriz Balbi. Investimentos: as oportunidades no setor de saneamento. *In*: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo marco legal do saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. pp. 39-46.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Por uma efetiva participação social na formação da agenda de políticas regulatórias. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-30/por-uma-efetiva-participacao-social-na-formacao-da-agenda-das-politicas-regulatorias/>. Acesso em: 8 de mar. De 2025.

SMIDERLE, Juliana Jerônimo. Uma conversa sobre a universalização da regulação do saneamento. Blog da FGV IBRE. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-conversa-sobre-universalizacao-da-regulacao-do-saneamento>>. Acesso em: 8 mar 2025.

TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2021**. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2021/>. Acesso em: 11 de set de 2024.