A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO: A BUSCA PELA PADRONIZAÇÃO TÉCNICO-REGULATÓRIA NACIONAL E OS DESAFIOS DO SETOR APÓS O DECRETO FEDERAL N. 11.467/2023

Aloísio Zimmer Junior[1]
José Silva Sobral Neto[2]

Resumo: Este ensaio tem por objetivo discutir a regulação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil a partir de um breve histórico dos modelos regulatórios experimentados e de analisar as recentes alterações promovidas pelo Decreto Federal n. 11.467/2023 na atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Os problemas identificados nos modelos do PLANASA e da Lei Federal n. 11.445/2007 foram considerados para o desenvolvimento de um novo modelo, desenhado pela Lei Federal n. 14.026/2020. A partir dessas experiências, desenha-se um quadro regulatório em que a ANA tem a função de padronizar a regulação do setor. As recentes alterações do Decreto Federal n. 11.467/2023, contudo, indicam uma relativa diminuição da capacidade regulatória da agência nacional, que tem a função institucional de garantir segurança jurídica ao setor.

Palavras-Chave: Saneamento Básico; Regulação Econômica; Padronização Regulatória; ANA.

Absctract: This essay aims to discuss the regulation of public basic sanitation services in Brazil based on a brief history of the regulatory models experienced and to analyze the recent changes promoted by Federal Decree n. 11,467/2023 in the operation of the Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). The problems identified in the models of PLANASA and Federal Law n. 11,445/2007 were considered for the development of a new model, designed by Federal Law n. 14,026/2020. Based on these experiences, a regulatory framework is designed in which ANA has the function of standardizing the regulation of the sector. The recent amendments to Federal Decree n. 11,467/2023, however, indicate a relative decrease in the regulatory capacity of the national agency, which has the institutional function of guaranteeing legal certainty to the sector.

Keywords: Sanitation; Economic Regulation; Regulatory Standardization; ANA.

1 Introdução

As atividades econômicas podem ser submetidas a um processo de modulação do preço, da quantidade e da qualidade da oferta de produtos e serviços pela competição entre operadores de mercado ou pela regulação estatal. Nesta última hipótese, tem-se o ato de intervenção

[1] Advogado, Mestre e Doutor em Direito, Certificação CP3-P.
[2] Diretor Jurídico, de Compliance e Encarregado de Proteção de Dados do Grupo Equatorial Energia S.A

indireta do Estado na economia, denominado de regulação[3], cujo fundamento é o art. 174 da Constituição Federal de 1988. A regulação e a competição devem ser compreendidas como instrumentos diversos de controle dos fatores de produção. Na competição, os preços, a quantidade e a qualidade são controlados pelos próprios agentes de mercado. Na regulação econômica, esses fatores estão condicionados aos atos normativos e administrativos do Estado, usualmente voltados para a simulação de uma competição de mercado que atenda a interesses públicos específicos do setor regulado. Evidentemente, em muitos setores os instrumentos da competição e da regulação econômica convivem e, em conjunto, definem os fatores de produção e prestação de serviços, de modo que possam ser complementares entre si, não absolutamente antagônicos[4].

A regulação, ao longo do crescimento das tarefas estatais de intervenção na economia no globo, legitimou-se especialmente no controle das atividades de monopólio natural, em que a competitividade dificilmente seria um fator determinante para a indução de preço, quantidade e qualidade satisfatórios; pelo contrário, seria um instrumento catalisador de ineficiência e de perda de recursos econômicos[5]. Os setores usualmente listados como de monopólio natural são: geração e transmissão de energia elétrica, gás natural, saneamento básico (água e esgoto), telecomunicações, transportes de modal para longas distâncias - como ferrovias. Setores de infraestrutura em geral costumam se caracterizar dessa maneira[6] em virtude de seus elevados custos iniciais de operação, cuja recuperação se pode esperar somente a longo prazo e na condição de haver alguma garantia de exclusividade em um limite geográfico. Em tais

[3] De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a regulação pode ser econômica, social ou administrativa. OCDE. **Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance**. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatorypolicies-in-oecd-countries_9789264177437-en. Acesso em: 10 jan. 2023.

[4] Na saúde suplementar, o setor convive com competitividade entre operadores de plano de saúde privado ao mesmo tempo em que é regulado pela ANS.

[5] "If the entire demand within a relevant market can be satisfied at lowest cost by one firm rather than by two or more, the market is a natural monopoly, whatever the actual number of firms in it. If such a market contains more than one firm, either the firms will quickly shake down to one through mergers or failures, or production will continue to consume more resources than necessary. In the first case competition is short-lived and in the second it produces inefficient results. Competition is thus not a viable regulatory mechanism under conditions of natural monopoly". *Ibidem*, p. 1.

[6] "Indústrias de infraestrutura englobam tanto elementos potencialmente competitivos quanto segmentos comumente denominados 'monopólios naturais', os quais são caracterizados por fortes economias de escala e escopo, custos afundados e inexistência de produtos substitutos. Para os primeiros, a intervenção governamental necessária resume-se em criar mecanismos e regras que organizem a competição entre os agentes, como a criação de mercados atacadistas no setor de energia elétrica. Para os monopólios naturais, a intervenção governamental toma a forma de regulação de preço, já que, em sua ausência, a firma pode exercer poder de mercado, ou seja, sustentar preços acima dos custos sem perder uma fatia significativa de seu mercado. Os exemplos são diversos e passam pela distribuição de energia elétrica e gás natural até chegar a estradas e aeroportos". CAMACHO, F. T.; RODRIGUES, B. **Regulação Econômica de Infraestruturas: Como Escolher o Modelo Mais Adequado?** Revista do BNDES, n. 41, 2014, p. 259.

hipóteses, os custos em regime de monopólio "*são inferiores aos que incorreriam várias empresas, individualmente, num mercado competitivo, pois, sendo altos, esses custos exigem a produção em grande escala, e o mercado absorve apenas a oferta de uma empresa nesse nível de produção*".[7] Nessas circunstâncias específicas, a concorrência é ineficiente. Os custos fixos do empreendimento não se resolveriam diante do mercado consumidor existente se houvesse duplicidade, visto que somente mediante elevada produção se realizaria, com eficiência econômica, todo o processo.[8] No caso de monopólio natural estável, ou seja, quando os custos fixos do empreendimento, o maquinário, as instalações e a possibilidade de acesso ao consumidor-usuário impedem a existência de outro competidor em ação simultânea, não se identifica um ambiente de mercado, nem perfeito, nem imperfeito. Logo, torna-se obrigatória a atuação direta do Estado, ou do estabelecimento de regulação e de fiscalização do modelo de prestação do serviço, mormente no aspecto da equação econômico-financeira utilizada para o contexto, se a operação for transferida à iniciativa privada.[9] Portanto, sendo a competitividade um instrumento ineficiente de controle de fatores de mercado, o Estado teria a responsabilidade de simular preço, qualidade e quantidade em um ambiente competitivo e, assim, implementá-los no monopólio natural por meio da regulação da atividade econômica.

A regulação econômica tem o papel de criar incentivos para o aprimoramento da eficiência interna dos operadores privados. Em uma atividade econômica submetida à competição de mercado, o agente privado é pressionado a diminuir custos sobretudo por dois motivos: a maximização do lucro, em detrimento dos custos de operação, e a sobrevivência da firma em face da atividade econômica dos competidores. Todavia, em um ambiente monopolista, o agente detentor do monopólio teria tão somente o primeiro incentivo à eficiência interna da empresa. Logo, o agente monopolista poderia deixar de tomar atitudes consideradas melhores para o atingimento de níveis mais aceitáveis de bem-estar para a sociedade e que, por isso, são adotadas com a finalidade de preservar a imagem de sua companhia, tais como a

[7] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Defesa da Concorrência e Globalização Econômica**: o controle da concentração de empresas. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 40.
[8] NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**, Introdução ao Direito Econômico. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 270. "[…] Seriam, pois, as próprias condições estruturais-tecnológicas desses setores a impedirem a sua organização em regime de concorrência. […] Em termos substantivos, isto implica o estabelecimento de um mecanismo de preços administrados e a proibição da entrada de novos agentes no setor, a fim de permitir o aproveitamento dos ganhos de eficiência, presumivelmente associados à exploração da atividade por apenas uma única unidade econômica."
[9] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Defesa da Concorrência e Globalização Econômica**: o controle da concentração de empresas. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 40.

distribuição de lucros com trabalhadores e a atuação comunitária[10]. Há, nesse sentido, um custo social na ausência de competitividade e regulação. Além disso, lista-se alguns fatores negativos ausência de pressão por eficiência: (i) a possível desnecessidade de buscar inovação tecnológica em razão da inexistência de competidores que investem em pesquisas para aprimorar sua operação, serviço ou produto e, assim, tornar obsoleta a atividade dos competidores[11]; e (ii) o risco do detentor do monopólio reduzir a qualidade (e, portanto, o custo operacional) e reduzir o preço ou de manter a qualidade e aumentar o preço[12]. Todos esses problemas, em contextos não competitivos, devem ser enfrentados pela regulação econômica do Estado, por meio de seus atos normativos e administrativos.

Este ensaio busca traçar um breve histórico sobre os quadros regulatórios do setor de saneamento básico, da autorregulação até as modificações mais recentes trazidas pelo Decreto Federal n. 11.467/2023. Para tanto, divide-se este trabalho em três grandes partes: (i) o quadro regulatório anteriormente à Lei Federal n. 14.026/2020 (o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico), subdivido entre os modelos da autorregulação (PLANASA) e da regulação local (Lei Federal n. 11.445/2007); (ii) o quadro regulatório após a Lei Federal n. 14.026/2020 (o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico), divido em duas partes, analisando-se, em primeiro momento, o desafio imposto à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) de padronização técnico-regulatória e, depois, a atuação da ANA como "*spending power*"; e (iii) por fim, o quadro regulatório após a superveniência do Decreto Federal n. 11.467/2023, subdividido entre a análise das modificações trazidas pelo regulamento e dos desafios para o futuro da regulação nacional do saneamento básico.

2 O quadro regulatório antes da Lei Federal n. 14.026/2020 ("o novo marco regulatório do saneamento básico"): da autorregulação à regulação local

Anteriormente à Lei Federal n. 14.026/2020, o quadro regulatório dos serviços públicos de saneamento básico pode ser dividido em dois momentos: (i) o período anterior ao Marco

[10] POSNER, Richard. **Natural Monopoly and its Regulation**. Washington: Cato Institute, 1999, p. 31-36.
[11] "[...] concern for survival provides a greater incentive to rapid innovation for the competitive than for the monopoly firm. A firm that fails to anticipate a competitor's innovation may be destroyed, and although some monopolists have suffered grievously from the innovations of potential competitors (such as Western Union vis-a-vis the telephone companies) one would expect a monopolist to feel less concern about being preempted. In this respect, the motivation to innovate is stronger under competition than under monopoly". *Ibidem*, p. 41.
[12] "The notion that a monopolist will produce a less durable good than a competitive firm or render poorer service or otherwise degrade the quality of what he sells is true only in this limited sense: Since reduced quality usually means reduced cost, a firm that acquires a monopoly of a good or service formerly sold in competition may be able to make a monopoly profit by holding price constant and reducing quality as well as by holding quality constant and increasing price". *Ibidem*, p. 45.

Nacional do Saneamento Básico (inaugurado com a promulgação da Lei Federal n. 11.445/2007); e (ii) a partir da promulgação da Lei Federal n. 11.445/2007. Cuida-se da transição entre a autorregulação dos órgãos da administração pública direta e das pessoas jurídicas da administração indireta do PLANASA para a regulação discricionária e por agência reguladora dotada de autonomia administrativa e técnica da Lei Federal n. 11.445/2007[13].

Esses dois momentos retratam modelos regulatórios diversos e ambos legaram aprendizados para a formação do quadro regulatório desenhado pelo Marco Legal do Saneamento, que será visto em tópico específico. Em seguida, descreve-se os referidos modelos regulatórios.

2.1 O modelo PLANASA e a autorregulação

O Plano Nacional de Saneamento foi desenhado no final dos anos 1960 pela União Federal, por meio da instituição do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) em 1968 e do Decreto-Lei n. 949/1969, caracterizando-se como a primeira política nacional de saneamento do Brasil, cujo enfoque era o de ampliar a cobertura da infraestrutura. O modelo arquitetado teve como características principais: (i) a centralização, por meio da acumulação de operações em um único prestador regional; (ii) o financiamento público (da União Federal); (iii) a oferta de "subsídios cruzados"[14] entre municipalidades, como forma de sustentação econômico-financeira das operações; e (iv) a autorregulação.

Em síntese, a ideia era de centralizar a prestação dos serviços de saneamento de um conjunto de municipalidades em companhias cujo controle acionário era do respectivo Estado-membro. Assim, a União Federal era a principal responsável pelo financiamento da infraestrutura e pela instituição de diretrizes nacionais; ao passo que o Estado-membro detinha, na prática, as funções de planejamento da prestação dos serviços, controle sobre os investimentos e a regulação da operação em concreto[15]. Criou-se, dessa forma, a gestão

[13] Evidentemente, houve iniciativas para a instituição de modelos de prestação e de regulação diferentes, tais como as desestatizações (Lei Federal n. 8.987/1995) no Estado do Mato Grosso e no Estado de São Paulo da década de 1990, mas que, em termos quantitativos, foram minoritários.

[14] Em algumas localidades, em razão da baixa densidade populacional, ou da própria topografia da cidade, a prestação do serviço mostrava-se muito onerosa, sendo impossível recuperar os investimentos feitos apenas com as contribuições daqueles usuários. Assim, era preciso exigir pagamentos maiores dos usuários de municípios com resultado positivo na operação, o que permite a utilização do denominado subsídio cruzado, a metodologia que até hoje sustenta a equação econômico-financeira de muitas operações.

[15] "[…] o Plano Nacional de Saneamento — PLANASA conferia ao governo federal atribuições de financiamento, política tarifária e definição de diretrizes, e aos governos estaduais, por intermédio de companhias estaduais, a

associada (entre entes da federação) para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Com base nesse desenho, 27 (vinte e sete) companhias estaduais foram instituídas progressivamente para a assunção da outorga dos serviços públicos de saneamento básico, especialmente fornecimento de água e coleta de esgoto[16]. Dessa categorização decorria um regime jurídico híbrido, hoje regulado pela Lei Federal n. 11.107/2005 e pela Lei Federal n. 13.303/2016. As entidades deveriam trabalhar pela expansão das redes de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, além da disponibilização do serviço aos usuários mediante a cobrança de tarifas que não necessariamente correspondiam ao custo real do serviço. Havia essa convicção de que em muitas cidades o empreendimento não seria sustentado apenas com tarifas pagas pelos usuários locais, tornando imprescindível a alocação de recursos públicos ou o desenvolvimento de um ponto de equilíbrio mediante compensações cruzadas entre os municípios operados — o chamado "subsídio cruzado". Por conseguinte, não era um modelo que contava com a construção de uma política tarifária sustentada no estresse de uma disputa entre interessados na prestação do serviço (a competitividade), o que se revelou um fato gerador de ineficiência, pelo menos para um conjunto importante de sistemas.

Naquele momento histórico, obviamente, colocou-se um conflito em relação à titularidade do serviço, pois o PLANASA compreendia uma aproximação da União Federal com os Estados-membros, a despeito de depender da concordância dos municípios em delegar às companhias estaduais a operação do sistema. Diga-se de passagem, uma concordância incentivada (o uso dos *spending powers*), pois condicionava o acesso aos recursos federais do Banco Nacional da Habitação (BNH) à aderência à sistemática proposta.

Nessa estrutura de financiamento e prestação dos serviços públicos, e em contextos de discussão sobre a titularidade desses, a preocupação de momento era a de construir infraestrutura, ou seja, de estabelecer sistemas de água e de esgoto. Por isso, não houve a preocupação com o desenvolvimento de estruturas regulatórias eficazes; muito pelo contrário: as companhias estaduais se autorregulavam. Mais do que isso, as prestadoras dos serviços, na realidade, eram planejadoras (redigiam planos de expansão do sistema), prestadoras

expansão e a execução dos serviços de água e esgoto. O PLANASA incorporava, dessa forma, dois níveis de delegação: primeiro, entre os municípios e as companhias estaduais para prestação dos serviços; segundo, entre estados e governo federal, para planejamento e financiamento do setor. Durante a vigência do Plano, foram investidos mais de 9 bilhões de dólares na expansão da infraestrutura e prestação de serviços. Entre 1970 e 1985, a cobertura dos serviços de água e esgoto aumentou, respectivamente, de 54,4% e 22,3% em 1970 para 87% e 43% em 1985". CUNHA, Alexandre dos Santos *et al*. **Poder Concedente e Marco Regulatório no Saneamento Básico**. Cadernos Direito GV, v. 2, São Paulo, mar. 2006, p. 16.

[16] O plano objetivava alcançar 80% da população urbana, viabilizando o acesso à água potável de qualidade e quantidade suficientes, e, pelo menos, 50% em relação aos serviços de esgotamento sanitário

autorreguladoras dos seus serviços. Em outras palavras, quem definia as metas operacionais em termos quantitativos e qualitativos e o cronograma de obras e regulava o cumprimento desses era a própria prestadora dos serviços.

Evidentemente que o modelo de autorregulação em um serviço público de monopólio natural trouxe ineficiências, sobretudo: (i) o relativo esvaziamento da competência dos municípios no planejamento e na regulação dos serviços públicos; (ii) risco de sistemas tarifários sobrevalorizados ou subvalorizados; (iii) ausência de monitoramento e fiscalização das atividades; (iv) menos estímulos ao cumprimento da política pública de saneamento básico; e (v) inexistência de padrões quantitativos e qualitativos para a aferição da qualidade dos serviços prestados.

No sistema autorregulado, o desenho tarifário não era voltado para eficiência. Nesse contexto, privilegiou-se os investimentos na cobertura de água, negligenciando-se o serviço de esgoto. Fez-se muito mais nas áreas urbanas, ficando para trás a zona rural. Com o passar do tempo, a diminuição do aporte de recursos públicos federais e a desestruturação do formato original do modelo, após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), e, em seguida, do próprio PLANASA[17], as companhias estaduais passaram a acumular as funções de financiamento, planejamento, regulação e fiscalização do serviço, produzindo distorções e disfuncionalidades. Além das restrições financeiras observadas na crise dos anos 80 (século XX), já se identificava problemas de eficiência operacional.

Os municípios, por sua vez, continuaram excluídos da gestão do sistema, na medida em que não lhes era permitido desempenhar as competências típicas de um poder concedente[18], ficando boa parte das responsabilidades pelo desenvolvimento das políticas do setor sob o controle das companhias estaduais. Nesse contexto, essas não apenas operavam o sistema, mas acabavam, na prática, monopolizando também a regulação e a fiscalização, o que, obviamente, não poderia produzir bons resultados. Na prática, concentrando-se apenas na ampliação das

[17] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Evolução Jurídica do Serviço Público de Saneamento Básico. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves. (coords.). **Estudos sobre o Marco Regulatório do Saneamento no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 24.

[18] "[…] nos instrumentos de concessão firmados nesse período, vinculados aos convênios celebrados pela União com os Estados e as companhias estaduais, não era prevista a participação dos municípios. A figura do Município como poder concedente era quase uma ficção, considerando que todas as funções relevantes, tais como planejamento e definição de tarifas, ficavam repartidas entre Estado e União. […] Nesses ajustes não era possível identificar a tensão entre poder concedente e concessionário, característica das concessões contemporâneas [...]". TRINDADE, Karla Bertocco. **A Construção de um Novo Modelo Institucional para o Saneamento no Estado de São Paulo**. In: MOTA, Carolina. (coord.). Saneamento Básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal n. 11.445/2007. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 291.

redes e privilegiando a realização de obras, a autorregulação não era suficiente para produzir operações eficientes. Com a desidratação do PLANASA, ainda nos anos 1980 e no início dos anos 90, observou-se uma retração no fluxo de investimento para o setor[19], visto que os estados não tinham capacidade para sustentar o modelo concebido pelo governo federal no processo de organização do sistema. Por isso mesmo, com a Resolução n. 076/1992, o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço extinguiu o PLANASA.

Em certa medida, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal n.11.107/2005), que também instituiu a figura do "Contrato de Programa"[20], realizou um diagnóstico desses problemas e vedou a inclusão de cláusulas no contrato de programa que atribuíssem à prestadora dos serviços funções de planejamento, regulação e fiscalização. Veja-se: "Art. 13. [...] § 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados".

O esvaziamento do modelo PLANASA, bem como a consequente ausência de investimentos relevantes no setor, levaram ao entendimento de que havia a necessidade de reconstruir uma política nacional em saneamento. Daí decorreu o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que iniciou em 1993 e foi encerrado em 2000, e apostou nas concessões de serviços públicos, por meio da Lei Federal n. 8.987/1995 – as chamadas desestatizações da década de 1990. Contudo, esse modelo não permitiu solucionar os problemas existentes a prestação dos serviços pelas companhias estaduais, tampouco foi capaz de modificar a dinâmica de autorregulação até então existente.

Diante desse quadro de disputas de titularidade, de concentração de atividades nas companhias estaduais, de regimes tarifários incondizentes aos desafios de universalização da cobertura de esgotamento sanitário, mostrou-se imperativo o desenho de um marco legal para o saneamento básico brasileiro que dialogasse, também, com os dilemas regulatórios existentes nas operações.

[19] Em 1985, no governo Sarney, surge o Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para População de Baixa Renda da Zona Urbana (PROSANEAR), que incluía também o esgotamento sanitário, a drenagem urbana e o manejo de resíduos sólidos em favelas e periferias — mas que teve uma resolutividade muito limitada. Nos governos Collor de Mello e Itamar Franco não existem registros relevantes de políticas públicas nesse setor, sobrevivendo no período, mas com déficit de investimento, o modelo instalado pelo PLANASA. Sem o acompanhamento federal, os estados, em sua maioria, deixaram as companhias estaduais desassistidas, cabendo a cada uma delas resolver suas demandas a partir de uma política tarifária capaz de, pelo menos, garantir a infraestrutura existente com um nível aceitável de desempenho.

[20] Posteriormente, tornou-se a ferramenta jurídica dominante para a formalização das operações das companhias estaduais de saneamento básico.

2.2 O Marco Nacional do Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007) e a regulação local por agências subnacionais

O modelo que sucedeu a autorregulação das companhias estaduais de saneamento foi inaugurado pelo Marco Nacional do Saneamento Básico, a Lei Federal n. 11.445/2007. Diferentemente da experiência do PLANASA, o Marco Nacional do Saneamento expressa a lógica da clara separação de atividades entre (i) poder concedente; (ii) agência reguladora; e (iii) prestador dos serviços. As mudanças propostas reforçaram o discurso de que era preciso enfrentar o déficit de infraestrutura no setor a partir de um ordenamento jurídico mais amistoso aos investimentos privados[21], que se preocupasse, também, em estabelecer um sistema formal de regulação, por meio da exigência de indicação de agência reguladoras locais (municipais) ou regionais (estaduais) responsáveis pela fiscalização e monitoramento dos ajustes, inclusive para os formalizados por meio de contratos de programa.

Em síntese, o poder concedente seria o responsável pelo planejamento e pela governança dos serviços públicos de saneamento básico, especialmente na execução dos estudos para a redação dos planos municipais de saneamento básico (PMSBs, art. 11, inciso I[22] c/c art. 19[23] da Lei Federal n. 11.445/2007), além de outras tarefas determinadas pelo art. 9º da Lei Federal n. 11.445/2007[24]. O detalhe da lei, em sua redação original, era de que o titular do serviço que o

[21] Com base nessa orientação, inaugura-se o Programa de Desenvolvimento do Setor Água (INTERÁGUAS), concebido para aperfeiçoar a trajetória de ações anteriores, como o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Passa-se a defender a recuperação das estruturas públicas destinadas à prestação do serviço de saneamento. Barrado o acesso às linhas de crédito internacionais para a ampliação da infraestrutura, pelo fato de a União não trabalhar com a ideia de desestatizar o sistema, a alternativa foi captar recursos com a intenção de propiciar o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão no setor, enfatizando as regiões menos desenvolvidas do país. O objetivo principal era qualificar o poder público em todas as esferas, para uma coordenação e operação qualificada dessa modalidade de serviço público.

[22] "Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de plano de saneamento básico;". BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 5 de maio de 2023.

[23] "Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;". BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 5 de maio de 2023.

[24] "Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei; II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto

prestava diretamente (por órgão, empresa pública, empresa de capital misto, autarquia ou fundação) não tinha a obrigação legal de indicar uma agência reguladora, apenas no caso de prestação indireta (contrato de concessão, contrato administrativo típico) ou gestão associada com outro ente da federação (o modelo das companhias estaduais).

A função da regulação, portanto, deveria ser exercida por agência reguladora, enquanto condição de validade do contrato de prestação dos serviços (art. 11, inciso III da Lei Federal n. 11.445/2007[25]), atendendo-se aos princípios da independência decisória, da autonomia administrativa, orçamentária e financeira e da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (Art. 21 da redação original da Lei Federal n. 11.445/2007[26]). A agência reguladora, por sua vez, teria a função de monitoramento, fiscalização e regulação técnica da prestação dos serviços (art. 22 da redação original da Lei Federal n. 11.445/2007[27]), mediante o estabelecimento de padrões e normas (atos e regulamentos regulatórios) para a execução das atividades, a verificação do cumprimento das cláusulas contratuais, a condução de eventual processo administrativo sancionador e a definição das tarifas e do equilíbrio econômico-financeiro, seja pelo procedimento do reajuste tarifário, da revisão ordinária e da revisão extraordinária.

O prestador dos serviços, finalmente, realizaria a gestão e a execução dos serviços, de acordo com as cláusulas econômicas e de serviço listadas no contrato (contrato de programa[28]

---

ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários; V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei; VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento; VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais." Redação original da: BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 5 de maio de 2023.

[25] "Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: [...] III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;" BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

[26] "Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões." Redação original da: BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

[27] "Art. 22. São objetivos da regulação: I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade." Redação original da: BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

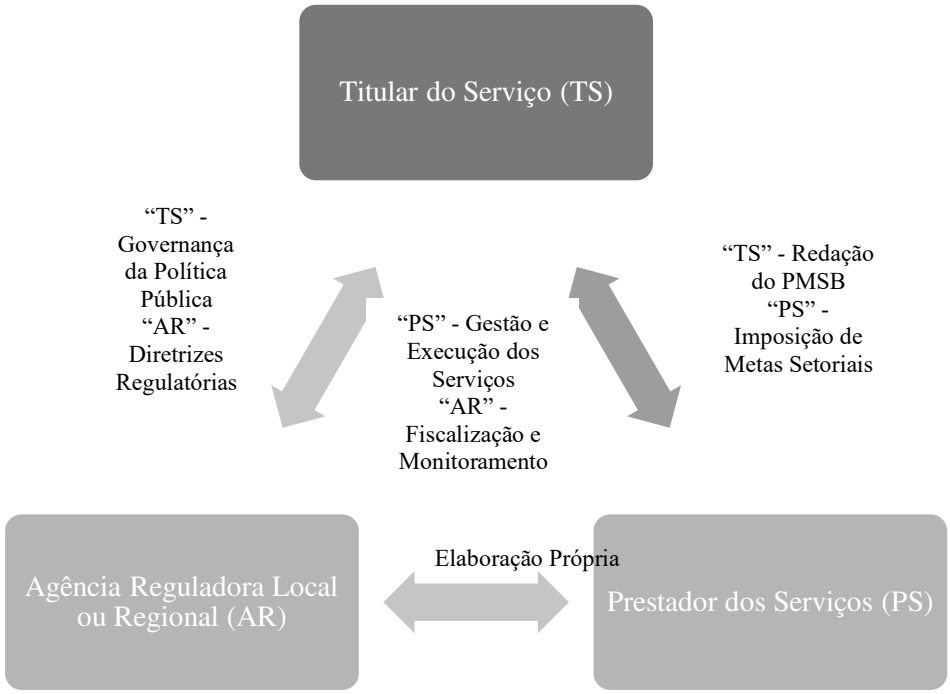
[28] "Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público

ou contrato de concessão[29]), cumprindo o OPEX e o CAPEX e angariando recursos com investidores e instituições financeiras (dívida e *equity*).

Diante disso, pode-se ilustrar o modelo jurídico-institucional proposto da seguinte forma:

no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. § 1º O contrato de programa deverá: I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares. § 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam: I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu; II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos; III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade; IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido; V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado; VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços." BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

[29] "Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão; II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço; III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação; IX - aos casos de extinção da concessão; X - aos bens reversíveis; XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; XII - às condições para prorrogação do contrato; XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente; XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais. Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente: I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão."



Elaboração Própria

A prática do modelo do Marco Nacional do Saneamento, entretanto, levou a dois problemas principais: (i) a pulverização regulatória em termos de quantidade e de conteúdo, de modo que muitas agências foram criadas sem a adoção de parâmetros técnico-regulatórios padronizados, como se observa em outros setores, tais como o da energia; (ii) ambiente regulatório propício à captura das agências, especialmente pelo titular do serviço, o que permite a ocorrência de atos regulatórios oportunistas, em prejuízo à estabilidade da equação econômico-financeira dos contratos e, por conseguinte, da adequada execução da política pública. O estímulo à regulação local, assim, não resolveu todos os problemas regulatórios do setor e, em certa medida, trouxe novos, tais como o desafio de criar incentivos à adoção de padrões regulatórios nacionais e combater o risco político de captura das agências subnacionais.

Mesmo com a formalização das competências dos municípios e das agências reguladoras, a intenção do governo federal era permanecer com o controle do processo – e, de fato, dentro das limitações conhecidas, realizou investimentos no setor – da concepção à operação do sistema, na última década. Todavia, não foram suficientes e, desde o término do INTERÁGUAS, em 2015, observou-se novamente uma estagnação. A realidade é que não existe, nesse momento, nenhuma perspectiva de o Estado recuperar a sua capacidade de financiar o setor, e várias são as razões, políticas e econômicas, indicando que o caminho de futuro no setor é o aperfeiçoamento do sistema brasileiro, desde o seu marco legal até o seu quadro regulatório para fins de criar um ambiente adequado aos investimentos privados.

3 O quadro regulatório a partir da Lei Federal n. 14.026/2020 ("o novo marco regulatório do saneamento básico"): padronização nacional de normas técnico-regulatórias

O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, inaugurado pela Lei 14.026/2020, trouxe novas diretrizes para a prestação de serviços no setor, especialmente para água e esgoto. Dentre as inovações, destaca-se a necessidade de atendimento de metas de universalização dos serviços na porcentagem de 90% da população atendida em coleta de esgoto e de 99% de cobertura de rede de abastecimento de água tratada até 31 de dezembro de 2033, consoante o art. 11-B da Lei 11.445/2007[30].

As metas de expansão de serviços decorrem da constatação de que a infraestrutura disponibilizada para prestação de serviços de coleta de esgoto e de abastecimento de água tratada até o momento era insatisfatória – e de maneira mais aguda, no primeiro caso. No Projeto de Lei 4.612/2019 (que deu origem ao Novo Marco Regulatório), essa foi considerada motivação central para a reforma legal do setor. A própria motivação da lei destaca que o objetivo do marco legal é de propiciar um ambiente mais adequado para os investimentos privados, tendo em vista a incapacidade do Estado, no seu em sentido amplo, de realizar os aportes públicos necessários à expansão da cobertura e ao aumento da qualidade na prestação dos serviços[31].

Parte essencial da reformulação do Marco Nacional do Saneamento Básico é justamente a construção de uma agência nacional de saneamento, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passaria a atuar como produtora de normas técnico-regulatórias de referência para as agências subnacionais, buscando-se, assim, atingir a almejada padronização regulatória do setor.

[30] "Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento." BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 5 de maio de 2023.

[31] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.612, de 08 de julho de 2019. Brasília. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em 05 de mar. de 2023.

3.1 A padronização técnico-regulatória pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

A Lei n. 14.026/2020 atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para a padronização do universo regulatório no setor, que atualmente convive com a pulverização de agências reguladoras e de práticas regulatórias. Tal intenção do Novo Marco do setor é evidenciado pelo art. 23, caput da Lei n. 11.445/2007[32], em que se estipula o compromisso da agência reguladora local ou regional responsável pela fiscalização e monitoramento de um contrato de prestação de serviços públicos de saneamento básico de observar as diretrizes da ANA.

A lista de temas sobre os quais a ANA tem o encargo legal de regular inclui: (i) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; (ii) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; (iii) as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; (iv) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; (v) medição, faturamento e cobrança dos serviços prestados; (vi) monitoramento dos custos; (vii) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; (viii) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; (ix) subsídios tarifários e não tarifários; (x) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; (xi) medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento; (xii) procedimentos de fiscalização e aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e (xiii) diretrizes para a redução progressiva das perdas de água.

Nessa lógica, a Lei n. 14.026/2020 também consolidou modificações na Lei 9.984/2000, de criação da Agência Nacional de Águas (ANA), a qual, até então, tinha a competência para regulação dos recursos hídricos. Com o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, a ANA, que passou a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, assumiu a responsabilidade de padronizar as diretrizes regulatórias por meio de normas de referência, na

[32] "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:" BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

forma do art. 3º da Lei n. 9.984/2000[33]. Nessa esteira, o art. 4º-A da Lei Federal n. 9.984/2000[34] repetiu a Lei Federal n. 11.445/2007 ao prever uma lista de assuntos que deverão ser objeto de padronização regulatória pela ANA por meio de normas de referência.

Atualmente, com base na Resolução n. 138/2022 da ANA[35], a agenda regulatória da agência para o período compreendido entre 2022 e 2024 prevê a produção de normas de referência, para água e esgoto, nos seguintes assuntos: (i) Estabelecer ato normativo que disciplina os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs) dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas de referência (NRs); (ii) Estabelecer norma de referência sobre governança regulatória das entidades reguladoras infranacionais; (iii) Estabelecer norma de referência com diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sistema de avaliação; (iv) Estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (v) Estabelecer as condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (vi) Estabelecer norma de referência com diretrizes para definição dos modelos de regulação para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (vii) Estabelecer norma de referência com a estrutura tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. (viii) Estabelecer norma de referência sobre reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (ix) Estabelecer norma de referência sobre revisão tarifária de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (x) Estabelecer norma de referência sobre matriz de riscos de contratos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (xi) Estabelecer norma de referência para a padronização dos contratos de concessão

[33] "Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico." BRASIL. Lei Federal n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

[34] "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)". BRASIL. Lei Federal n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

[35] BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Resolução ANA n. 138, de 14 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-ana-n-138-de-14-de-dezembro-de-2022-450779790. Acesso em: 5 maio 2023.

para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (xii) Estabelecer norma de referência para a indenização de ativos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (xiii) Estabelecer norma de referência sobre os critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; (xiv) Estabelecer procedimentos para mediação e arbitragem.

Na prática, isso significa dizer que, no desenho da Lei Federal n. 14.026/2020, haverá a ANA, como indutora da padronização regulatória, atuando sobre as agências subnacionais, para que essas incorporem aos seus regulamentos e atos regulatórios as normas de referência descrita no art. 23 da Lei Federal n. 11.445/2007 e no art. 4º-A da Lei Federal n. 9.984/2000. Portanto, tem-se uma espécie de regulação indireta da ANA sobre as operações de saneamento básico, cuja efetividade ainda dependerá do nível de adesão das agências subnacionais (da regulação local) ao parâmetros técnico-regulatórios nacionais (regulação nacional).

3.2 Incorporação das normas de referência da ANA como Spending Power

Nesse contexto de padronização nacional das diretrizes técnico regulatórias para o saneamento básico, as agências reguladoras subnacionais terão papel fundamental na adesão e aplicação local das normas de referência, atribuindo-se segurança jurídica na operação para todos os atores envolvidos: titular, prestador, usuário dos serviços e órgãos de controle. Apesar da Lei n. 14.026/2020 ter caráter nacional, de modo que a sua incidência seja em todo o território nacional (não apenas sobre a Administração Direta e Indireta da União Federal), não existe obrigação de atendimento das normas de referência[36].

Isso porque a titularidade do serviço e, por conseguinte, a competência para a indicação da agência reguladora local (do contrato específico) ainda é dos municípios. Na verdade, o que o Novo Marco Regulatório do setor estipula é a existência de vantagens econômico-financeiras aos contratos que estiverem de acordo com as normas de referência. Por isso, a estratégia adotada na tentativa de atribuir maior nível de padronização regulatória é de vincular o atendimento das normas de referência à percepção de recursos públicos federais, consoante ao art. 4º-B da Lei n. 9.984/2000:

[36] A propósito, o art. 4º da Norma de Referência ANA n. 02/2021 deixa claro o caráter facultativo da adoção da diretriz regulatório ao dispor que: "art. 4º As normas de referência a serem editadas pela ANA são de adoção facultativa e a incidência de direitos e obrigações nos Contratos de Programa por decorrência de sua edição ocorrerá de forma progressiva à medida que sejam publicadas e posteriormente adotadas pelas respectivas entidades reguladoras". BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Resolução ANA n. 106, de 4 de novembro de 2021.

> Art. 4º-B. A ANA manterá atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, 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, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)[37]

Como se depreende do dispositivo acima transcrito, caberá à ANA formar uma relação de entidades reguladoras que atendam às diretrizes estipuladas pelas normas de referência e, por consequência, os contratos por essas monitorados. A partir dessa relação, verificar-se-á as agências reguladoras e os contratos de prestação de serviços que poderão perceber recursos federais. Cuida-se de mecanismo de atribuição de maior "*spending power*" aos contratos de prestação de serviços que estiverem de acordo com as diretrizes nacionais, o que, por certo, constitui fator atrativo para cumprimento das normas de referência. Os recursos de que trata o art. 4º-B da Lei n. 9.984/2000 incluem os previstos no art. 50 da Lei n. 11.445/2007:

> Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: I - ao alcance de índices mínimos de: a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; II - à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos mencionados no caput deste artigo; III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; IV - ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional;[38]

Conforme se extrai da leitura do dispositivo acima colacionado, o repasse de recursos federais restou condicionado ao cumprimento de diversas diretrizes trazidas pelo Novo Marco Regulatório. Inclusive, esse foi o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal em sede das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, as quais questionaram a constitucionalidade da atualização do Marco do Saneamento Básico. O centro da discussão em relação à competência da ANA para a padronização das regras técnico-regulatórias foi a definição da obrigatoriedade ou não obrigatoriedade de incorporação das normas de referência pelas agências subnacionais (regulação local), bem como a eventual

[37] BRASIL. Lei Federal n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 05 maio 2023.
[38] BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

violação à autonomia dos entes federativos caracterizada pelo mecanismo de *"spending power*".

No ponto, reforçou-se o caráter facultativo da adoção das normas de referência pela regulação local, como se extrai do trecho do voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em julgamento conjunto das ADIs:

> A rigor, o design regulatório placitado no Novo Marco do Saneamento não viola a autonomia dos entes federativos subnacionais, na medida em que a Lei 14.026/2020 não atribui à ANA a competência de impor diretamente aos prestadores dos serviços públicos de saneamento básico as suas normas de referência. [...] 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.[39]

Por isso, destaca-se a importância de escolha, pelo titular dos serviços, de uma entidade reguladora que esteja tecnicamente aderente às normas de referência da agência nacional, para garantir que o baixo grau de eficiência regulatória não seja impeditivo de percepção de subsídios federais. Nesse aspecto, o art. 23, §1º-B da Lei Federal n. 11.445/2007[40] dispõe que a agência subnacional que não atender aos parâmetros técnico-regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico poderá ser substituída por outra que as atenda.

4 O Quadro regulatório após o Decreto Federal n. 11.467/2023: redução do espaço da ANA na padronização da regulação nacional?

Desde a atribuição da competência da padronização técnico-regulatória à ANA pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento (Lei Federal n. 14.026/2020), a agência nacional tem publicado e republicado agendas regulatórias[41], cujos cronogramas, até o momento, não foram efetivados. As principais normas regulatórias redigidas até então trataram sobre formas de cobrança em serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Resolução ANA n. 01/2021), padronização do conteúdo dos termos aditivos para a incorporação das metas

[39] BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.492**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. LUIZ FUX Julgamento: 02/12/2021. Publicação: 25/05/2022

[40] "art. 23 [...] § 1º-B. Selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)". BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

[41] Como se verifica nas Resoluções ANA n. 105/2021 e 138/2022, disponibilizadas em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria. Acesso em: 05 maio 2023.

de universalização (Resolução ANA n. 106/2021) e o procedimento para aferição do cumprimento das normas de referência (Resolução ANA n. 134/2022).

Nesse meio tempo, houve alteração no comando do Poder Executivo Federal e, até o momento, há dúvidas sobre a visão que os agentes federais possuem sobre o papel institucional da ANA. Os indicativos existentes, especialmente após a superveniência do Decreto Federal n. 11.467/2023, são de que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico poderá sofrer com tentativas de diminuição de respaldo institucional para a sua atuação enquanto padronizadora regulatória do setor, como será visto a seguir.

4.1 Diretrizes do Decreto Federal n. 11.467/2023 para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

O Poder Executivo Federal, em 05 de abril de 2023, publicou o Decreto Federal n. 11.467/2023, que revogou o Decreto Federal 10.588/2020 e regulamentou o art. 13 da Lei Federal n. 14.026/2020, com o objetivo de dispor regramento para o apoio da União Federal, inclusive por meio de financiamento às operações. Especificamente para a Agência Nacional de Águas e Saneamento, a direção adotada pelo decreto federal indica que o Poder Executivo pretende, em certa medida, submeter as normas de referência a diretrizes emitidas pelo Ministério das Cidades (art. 13, §1º, inciso I do Decreto Federal n. 11.467/2023[42]). Pode-se dizer também que o ato do Poder Executivo Federal estabeleceu limites de conteúdo para as normas de referência e uma flexibilização no procedimento de incorporação dos atos regulatórios pelas agências subnacionais (a regulação local).

Em relação ao conteúdo da regulação nacional, o decreto federal buscou estabelecer limites objetivos às normas de referência, ao listar aspectos que devem ser considerados na formulação do texto da regulação, dentre os quais: (i) considerar as diferenças socioeconômicas regionais; e (ii) condicionar a padronização regulatória ao mínimo necessário para o

[42] "Art. 13. As normas de referência a serem editadas pela ANA, nos termos do disposto no art. 4º-A da Lei nº 9.984, de 2000, conterão parâmetros técnicos e procedimentos para a regulação dos serviços de saneamento pelos titulares e pelas respectivas entidades reguladoras e fiscalizadoras infranacionais, no exercício de suas funções regulatórias, com vistas a ser garantida uniformidade regulatória ao setor de saneamento básico e segurança jurídica à prestação e à regulação dos serviços, observados os objetivos da regulação estabelecidos no art. 22 da Lei nº 11.445, de 2007.§ 1º Ao editar as normas de referência, a ANA deverá: I - observar as diretrizes da política federal de saneamento básico, inclusive aquelas estabelecidas pelo Ministério das Cidades;". BRASIL. Decreto Federal n. 11.467, de 05 de abril de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

atingimento desse fim (art. 13, §1º, incisos I e II do Decreto Federal n. 11.467/2023[43]). Sobre o procedimento de incorporação das normas de referência, por sua vez, o art. 13, §1º, inciso IV do Decreto Federal n. 11.467/2023[44] refere que a ANA deve definir um prazo "razoável"[45] para que a regulação local adote a regulação nacional, que não pode ser inferior a 12 (doze) meses da data da redação da norma de referência.

Além disso, o art. 13, §3º do Decreto Federal n. 11.467/2023[46] estabelece que o ato normativo do §1º do art. 4º-B do Decreto Federal n. 9.984/2000[47] (regulamentado pela Resolução ANA n. 134/2022) poderá prever "requisitos graduais para a comprovação da adoção das normas de referência". Por fim, o art. 14 do Decreto Federal n. 11.467/2023[48] esclarece que o ato do Poder Executivo Federal se aplica para as normas de referência já publicadas.

Diante disso, estrutura-se um quadro de possíveis futuros conflitos regulatórios e um respaldo jurídico para situações de não incorporação total das normas de referência, em decorrência: (i) da imposição de limites ao conteúdo dos atos de padronização técnico-regulatória da ANA; (ii) da submissão desses às diretrizes do Ministério das Cidades; e (iii) do

---

[43] "art. 13 [...] II - considerar as diferenças socioeconômicas regionais; III - limitar-se ao mínimo necessário para atingimento da finalidade de padronização;". BRASIL. Decreto Federal n. 11.467, de 05 de abril de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

[44] "art. 13 [...] IV - definir prazo razoável para que as entidades reguladoras infranacionais incorporem as normas de referência em seu arcabouço regulatório, o qual não poderá ser inferior a doze meses a partir da publicação das respectivas normas de referência." BRASIL. Decreto Federal n. 11.467, de 05 de abril de 2023.

[45] A Resolução ANA n. 134/2022, que estabelece o procedimento de verificação da adoção das normas de referência pelas agências subnacionais, prevê que os requisitos e critérios de aferição serão previstos na norma de referência em específico: "Art. 3º Os requisitos e os critérios de aferição da adoção das NRs serão especificados em cada uma delas, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrente das normas a serem substituídas e a propiciar a adaptação das entidades reguladoras infranacionais, disciplinando: I - os prazos para a sua adoção, considerando: a) o período de preparação das ERIs; b) o grau de complexidade da norma; e c) os prazos legais e infralegais para a implementação dos respectivos dispositivos. II – os critérios para aferição da observância, considerando parâmetros e métricas que possibilitem: a) objetividade e clareza; b) mecanismos de ponderação e aferição por faixas (percentuais ou intervalos), quando cabíveis, estabelecendo os níveis de atendimento considerados satisfatórios; c) gradualidade temporal do nível de observância, adequada à evolução da preparação das ERIs; e d) identificação dos requisitos da NR, conforme o §1º do art. 1º desta Resolução. Parágrafo único. A NR poderá contemplar prazos diferentes compatíveis com as necessidades de atendimento de cada requisito". BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Resolução ANA n. 134, de 18 de novembro de 2022.

[46] "Art. 13 [...] § 3º O ato normativo a que se refere o § 1º do art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 2000, poderá prever requisitos graduais para a comprovação da adoção das normas de referência." BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Resolução ANA n. 134, de 18 de novembro de 2022.

[47] "Art. 4º-B [...] §1º A ANA disciplinará, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência, que poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)". BRASIL. Lei Federal n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984compilado.htm. Acesso em 05 maio 2023.

[48] "Art. 14. As normas de referências já publicadas e as que se encontram em elaboração deverão ser adequadas aos termos do disposto neste Decreto." BRASIL. Decreto Federal n. 11.467, de 05 de abril de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

estabelecimento de um prazo longo – de, no mínimo, 1 (um) ano - para a incorporação desses pelas agências reguladoras subnacionais. Para explicar o raciocínio, as regras do Decreto Federal n. 11.467/2023 permitem que o Poder Executivo Federal se oponha ao texto com o qual eventualmente discorde por meio da redação oportunista de diretrizes pelo Ministério das Cidades ou da invocação do regramento limitador de conteúdo. Além disso, o decreto federal não se preocupou em criar mais estímulos à adesão das agências subnacionais às normas de referência; pelo contrário, compreendeu que deveria impor um prazo mínimo de adequação dessas, período no qual não seriam penalizadas ou cobradas pelo eventual descumprimento dos aros de padronização técnico-regulatória.

Entende-se que as modificações trazidas pelo Decreto Federal n. 11.467/2023, portanto, conduzem para uma tentativa de diminuição do espaço de atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico no seu objetivo de padronizar nacionalmente as regras regulatórias do setor. Tal medida, todavia, permite a ocorrência de eventuais modificações bruscas de regramentos regulatórios, como na hipótese de redação de uma norma de referência e de posterior questionamento de sua conformidade ao Decreto Federal n. 11.467/2023. Nesse cenário, pode-se criar uma situação de descrédito das normas de referência e, em última hipótese, de um vazio regulatório, o qual geraria insegurança jurídica aos atores envolvidos nas operações.

De modo algum se questiona a intenção do Poder Executivo Federal de concretizar a finalidade última do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, qual seja, a de universalizar a prestação dos serviços públicos e de qualificá-la, nos termos do art. 11-B da Lei Federal n. 11.445/2007. Evidentemente, há diferentes visões para solução de um mesmo problema. Entretanto, compreende-se que o setor necessita angariar investimentos privados (dívida e *equity*), ação que pressupõe a estabilização regulatória. O Decreto Federal n. 11.467/2023, por outro lado, cria ferramentas para o enfraquecimento da padronização técnico-regulatória da ANA, medida esta considerada essencial para a trazer maior segurança jurídica aos diversos atores envolvidos nas operações de saneamento: titulares, reguladores, prestadores, órgãos de controle e usuários.

4.2 O futuro da regulação nacional do saneamento básico pela ANA

Os objetivos da regulação do setor de saneamento básico, como já dito, são principalmente dois: (i) o fortalecimento da política pública, em seu sentido de universalização

da cobertura e de qualificação da infraestrutura e dos serviços públicos atrelados; e (ii) o de promover a regulação econômica de um serviço público de monopólio natural. A padronização técnico-regulatória nacional, nesse contexto, tem o papel de conformar a atuação das agências subnacionais a diretrizes mínimas, de modo a conduzir o fortalecimento da política pública e de trazer garantias de segurança jurídica aos operadores, investidores e usuários em termos de regulação econômica.

No momento, o principal desafio genérico do saneamento básico é de conformar a finalidade última da Lei Federal n. 14.026/2020 de universalizar e qualificar os serviços públicos a uma diretriz para a condução da regulação econômica. Assim, necessita-se equilibrar o uso das técnicas da regulação discricionária e da regulação contratual, de modo a se estabelecer um tipo regulatório para o setor do saneamento básico, o qual tenha a capacidade de cooperar e monitorar com a meta de universalização e de definir sistemas tarifários adequados a esse desafio.

A Lei Federal n. 14.026/2020 indicou o aumento de técnicas de regulação contratual para o ciclo da universalização dos serviços, que tem a sua data de adimplemento definida para 31 de dezembro de 2033. Isso está definido, a título exemplificativo, no 10-A da Lei Federal n. 11.445/2007[49] e no art. 10-B da Lei Federal n. 11.445/2007[50], que definem, respectivamente: (i) a incorporação de cláusulas regulamentares obrigatórias, para além das previstas na Lei Federal n. 8.987/1995 e na Lei Federal n. 11.107/2005, aos contratos de prestação de serviços

[49] "Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)". BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

[50] "Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (Regulamento) (Regulamento) Parágrafo único. A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)". BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

públicos de saneamento básico; e (ii) a comprovação da capacidade econômico-financeira e a apresentação de um plano econômico-financeiro para cumprimento das metas de universalização. Assim, a leitura conjunta dos artigos indica o aumento de normas regulamentares previstas em contrato (regulação contratual) e a vinculação da atuação das agências subnacionais (a regulação discricionária) ao plano apresentado.

Ao mesmo tempo, o setor convive com a obrigatoriedade de delegação da regulação a agências reguladoras locais/regionais (entidades reguladoras infranacionais) e com a prática de utilização de revisões ordinárias periódicas, um modelo que privilegia a ampla discricionariedade das agências reguladoras na regulação econômica da prestação dos serviços públicos. No ponto, as agências subnacionais têm o papel de, de acordo com o art. 22 da Lei Federal n. 11.445/2007: 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; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

Todavia, o aumento da regulação contratual inerentemente significa a relativa diminuição da discricionariedade das agências subnacionais. Nesse aspecto, o papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico é justamente de estabelecer diretrizes para conformar a atuação das agências subnacionais à regulação por contrato. O espaço para tal competência da agência nacional é a redação de normas de referência (a padronização técnico-regulatória), especialmente quanto às ferramentas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro: o reajuste tarifário, a revisão ordinária e a revisão extraordinária.

Dessa forma, será preciso definir o uso de técnicas de regulação discricionária, seja por meio da captura de custos incorridos ou de métodos de incentivos operacionais. Essas também devem ser adequadas ao regulamento contratual. Ressalta-se que a estabilização do tipo regulatório é essencial para a segurança jurídica dos investimentos no ciclo de universalização e qualificação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Não é possível fortalecer a política pública setorial prescindindo-se da estruturação de uma regulação estável e que, portanto, promova segurança jurídica aos diversos atores envolvidos na operação.

5 Considerações

Este ensaio traçou um breve histórico dos quadros regulatórios experimentados pelo Brasil no setor de saneamento básico. No primeiro tópico, descreveu-se o modelo PLANASA e o uso da autorregulação, o qual legou ao setor a confusão de competências em relação ao planejamento, o financiamento, a prestação e a regulação dos serviços. Em razão disso, a Lei Federal n. 11.445/2007 buscou definir e dividir as competências entre: (i) titular do serviço, como planejador; (ii) prestador dos serviços, como executor de suas obrigações contratuais; e (iii) regulador dos serviços, enquanto fiscalizador e produtor de normas regulatórias. O problema identificado nesse modelo, por sua vez, foi a pulverização regulatória e o risco de captura das agências pelos titulares dos serviços.

Como visto no segundo tópico, a Lei Federal n. 14.026/2020 (O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico) tem como principal finalidade em termos regulatórios a atribuição da competência à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) de padronização nacional técnico-regulatória, por meio da produção de normas de referência e, assim, superar a pulverização regulatória. O modelo adotado é de estímulo à adoção das normas de referência pelas agências subnacionais, sob pena de serem trocadas e de prejudicarem economicamente o contrato, uma vez que a percepção de recursos federais à operação está condicionada à conformidade regulatória. Tal estrutura teve a sua constitucionalidade ratificada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

No terceiro e último tópico, abordou-se o quadro regulatório após o Decreto Federal n. 11.467/2023, que trouxe limitações de conteúdo às normas de referência da ANA e estabeleceu um prazo de, no mínimo, 12 (doze) meses para que as agências subnacionais incorporem a padronização técnico-regulatória à regulação local. Entende-se que as modificações trazidas pelo texto do regulamento podem inaugurar conflitos regulatórios, em detrimento dos interesses operacionais de estabilização regulatória, especialmente no ciclo de universalização e qualificação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico ora vivenciado. Por fim, destacou-se as expectativas existentes para o futuro da regulação nacional do setor, especificamente sobre a necessidade de conformar as técnicas de regulação discricionária e contratual em sede da regulação local.

Referências

BRASIL. Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.612, de 08 de julho de 2019. Brasília. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Lei Federal n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984compilado.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Resolução ANA n. 138, de 14 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-ana-n-138-de-14-de-dezembro-de-2022-450779790. Acesso em: 05 maio 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Resolução ANA n. 106, de 4 de novembro de 2021.

BRASIL. Decreto Federal n. 11.467, de 05 de abril de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm. Acesso em: 05 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.492**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux, 02 dez. 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 25 maio 2022.

CAMACHO, F. T.; RODRIGUES, B. **Regulação Econômica de Infraestruturas: Como Escolher o Modelo Mais Adequado?** Revista do BNDES, n. 41, 2014.

CUNHA, Alexandre dos Santos *et al*. **Poder Concedente e Marco Regulatório no Saneamento Básico**. Cadernos Direito GV, v. 2, São Paulo, mar. 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Evolução Jurídica do Serviço Público de Saneamento Básico. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves. (coords.). **Estudos sobre o Marco Regulatório do Saneamento no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Defesa da Concorrência e Globalização Econômica**: o controle da concentração de empresas. São Paulo: Malheiros, 2002.

POSNER, Richard. **Natural Monopoly and its Regulation**. Washington: Cato Institute, 1999.

TRINDADE, Karla Bertocco. **A Construção de um Novo Modelo Institucional para o Saneamento no Estado de São Paulo**. In: MOTA, Carolina. (coord.). Saneamento Básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal n. 11.445/2007. São Paulo: Quartier Latin, 2010.