

A nova Agência Nacional de Águas e as normas de referência: soft law federativo?

Autor(a): André Cyrino

Publicado em: 23 de setembro de 2020

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo#ep-ef9ce3c5

Resumo

Num país de estados e municípios endividados, a ANA definirá os rumos e detalhes do saneamento básico do Brasil

Texto integral

A Lei Federal nº 14.026/2020, o novo marco regulatório do saneamento, nasce com grandes expectativas. Ambiciosamente, almeja-se a criação de incentivos que promovam a universalização efetiva de serviços essenciais. A meta é que em 31 de dezembro de 2033, 99% da população tenha acesso a água tratada e 90% tenha rede de esgoto disponível. Hoje, esses percentuais são de 83,6% e 53,2%, respectivamente [1]. Um dos mecanismos para o atingimento desse fim é a criação de padrões nacionais de regulação. Algo que a lei chamou de normas de referência, as quais serão editadas pela Agência Nacional de Águas (ANA), que agora se intitula Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. As normas de referência abarcam espectro alargado de temas. Segundo o art. 4º-A da Lei nº 9.984/2000, o qual foi inserido pela Lei nº 14.026/2020, cabe à nova ANA (ou ANASB) estabelecer normas de referências para: (i) fixar padrões de qualidade e eficiência na prestação dos serviços; (ii) a regulação tarifária; (iii) a padronização dos instrumentos negociais; (iv) a definição de metas de universalização; (v) a definição de critérios para a contabilidade regulatória; (vi) a redução progressiva e controle da perda de água; (vii) a metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; (viii) governança das entidades reguladoras; (ix) reúso dos efluentes sanitários tratados; (x) parâmetros para determinação de caducidade; (xi) normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; (xii) sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização; e (xiii) conteúdo mínimo de prestação universalizada com sustentabilidade econômico-financeira. Segundo a lei, as normas de referência serão instituídas progressivamente com o propósito de atender princípios básicos de universalização, qualidade, sustentabilidade e integridade de que tratam os incisos do art. 2º da Lei nº 11.445/2007. Adicionalmente, determina-se que as normas de referência estimulem a concorrência, incentivem a regionalização, reduzam custos de transação de modo a diminuir a tarifa a ser cobrada, inclusive com previsão de meios de subsídio para populações de baixa renda (§§ 2º, 3º e 8º do art. 4º-A citado). Como se percebe, para o legislador federal, as normas de referência darão concretude a

aspectos centrais do modelo de saneamento básico. Isso é provado pelo § 7º do mesmo art. 4º-A, segundo o qual “ a ANA zelará pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços ”. Até aí tudo parece fazer sentido para quem deseja um setor de saneamento que funcione. O problema é que esse serviço público é, conforme o STF, municipal ou metropolitano, quando existir região metropolitana criada na forma do art. 25, § 3º da Constituição. Diante disso, indaga-se: o que são as normas de referência? Num exame preliminar, as normas de referência enquadram-se, juntamente com as leis federais sobre o tema, na competência da União para instituir diretrizes sobre saneamento básico urbano (art. 22, XX, CRFB). Elas também têm supedâneo na competência da União (compartilhada com estados e municípios) para promoção de melhorias no saneamento básico da população (art. 23, IX, CRFB). Partindo-se de tais dispositivos constitucionais, tem-se que as normas de referência deverão ter conteúdo geral. Com as dificuldades inerentes a esse tipo de conceito aberto, as normas de referência, por esse ângulo, não poderão descer a especificidades regionais e locais. Afinal, o serviço público deve ser prestado, antes de tudo, pelos municípios e pelas regiões metropolitanas, consoante o regime por eles instituídos. São, assim, normas gerais, tal como referidos pelo art. 24, § 1º, CRFB. A dificuldade é fazer isso diante do elastério de competências da ANA. É claro que há ganhos com a uniformização regulatória. Facilita-se a fiscalização, incrementam-se os incentivos para investimento e reforça-se a segurança jurídica. Sem embargo, até que ponto, e.g., a padronização de instrumento negociais, a definição de política de subsídio cruzado, ou o conteúdo mínimo de universalização serão inseridos em atos normativos efetivamente gerais? Talvez ciente dessa dificuldade, o legislador, valeu-se de instrumento cada vez mais comum na relação entre os entes federativos: condicionar apoios financeiros da União ao atendimento das normas de referência; espécie de soft law federativo, entendido aqui como normas, em princípio, não vinculantes, mas que, na vida real, serão cogentes. É nesse sentido, que as normas de referência poderão ser muito mais que simples regras gerais para estados e municípios que precisem de recursos da União. Com efeito, o art. 4º-B da Lei nº 9.984/2000, inserido pela Lei nº 14.026/2020, determina a criação de uma lista de entidades reguladoras e fiscalizadoras regionais que adotam as normas de referência da ANA, “ 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 ”, em linha com o que já estabelecia o art. 50 da Lei nº 11.445/2007. Ainda: a ANA estabelecerá os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação, de modo a garantir que as normas de referência serão efetivas, o que envolverá, ainda, verificação periódica (§§ 1º e 2º do art. 4º-B citado). Em outras palavras: quem não seguir as normas de referência, não tem dinheiro da União. É constitucional esse modelo? O Supremo Tribunal Federal não apreciou, especificamente, a constitucionalidade desse tipo de condicionamento financeiro da União – ele aparece, também, na Lei de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Nada obstante, o julgamento sobre a validade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000 – LRF) parece indicar uma inclinação do STF a aceitar o formato. Naquela oportunidade, referendou-se a legitimidade das normas que condicionam as transferências voluntárias da União ao atendimento do regime fiscal ali instituído (v. ADI nº 2.238). Para o STF, como as transferências não são obrigatórias, não existiria violação ao pacto federativo. O mesmo raciocínio é aplicável ao modelo de saneamento: como as formas de financiamento da União são facultativas, a autonomia dos entes federativos estará preservada. Ao menos em tese; a realidade pode ser outra. Num país de estados e municípios endividados, a ANA será muito mais que uma agência referência. Ela definirá os rumos e detalhes do saneamento básico do Brasil. O soft

Disponível em: <

laureate debate página

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CYRINO, André. A nova Agência Nacional de Águas e as normas de referência: soft law federativo?. *jota_import*, 23 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>. Acesso em: 8 out. 2026.

APA 7ª edição

Cyrino, A. (2020, September 23). A nova Agência Nacional de Águas e as normas de referência: soft law federativo?. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CYRINO, André. 2020. "A nova Agência Nacional de Águas e as normas de referência: soft law federativo?." **jota_import**, September 23. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>

BibTeX

```
@article{andr-cyrino-a-nova-ag-ncia-nacional-de-guas-e-as-nor-2020,  
author = {Cyrino, André},  
title = {A nova Agência Nacional de Águas e as normas de referência: soft law federativo?},  
journal = {jota_import},  
year = {2020},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo},  
urldate = {2020-09-23}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo>

PDF gerado em 2026-10-08 17:22 UTC