



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Modalidade: Doutorado

Linha 1: Movimentos Sociais, Conflitos e Direitos Humanos

Sublinha 2: Acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica

**Justiça Setorial no Saneamento Básico: Ouvidorias setoriais e uso de IA para a
efetividade do acesso à ordem jurídica justa**

CÉSAR AUGUSTO CUNHA CAMPOS

Brasília - DF

Abril, 2026

CÉSAR AUGUSTO CUNHA CAMPOS

Justiça Setorial no Saneamento Básico: Ouvidorias setoriais e uso de IA para a efetividade do acesso à ordem jurídica justa

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Orientador: Fabiano Hartmann Peixoto

Brasília

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

Campos, César Augusto Cunha.

Justiça setorial no saneamento básico: ouvidorias setoriais e uso de inteligência artificial para a efetividade do acesso à ordem jurídica justa / César Augusto Cunha Campos. – 2026.

262 f.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2026.

Orientador: Fabiano Hartmann Peixoto.

1. Justiça setorial. 2. Acesso à justiça. 3. Ouvidoria setorial. 4. Governança de dados. 5. Inteligência artificial. I. Peixoto, Fabiano Hartmann. II. Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CÉSAR AUGUSTO CUNHA CAMPOS

Justiça Setorial no Saneamento Básico: Ouvidorias setorial e uso de IA para a efetividade do acesso à ordem jurídica justa

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Aprovado em 27/04/2026.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fabiano Hartmann Peixoto
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB (orientadora)

Profa. Dra. Amanda Flávio de Oliveira
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB

Profa. Dra. Cristina Mendes Bertoncini Corrêa
Professora convidada – membro externo

Prof. Dr. Rui Domingos Ribeiro da Cunha Marques
Professor convidado – membro externo

Prof. Dr. Ana Flávia Borges Paulino
Professora convidada – suplente

AGRADECIMENTOS

Tal como o nascer, a elaboração de uma tese é, em grande medida, uma travessia solitária, ainda que sustentada pela presença generosa de pessoas que acreditam em nós e nos impulsionam a alcançar o melhor de nossas possibilidades. A todas elas, registro minha mais profunda gratidão.

À minha esposa, **Ana Flávia**, companheira de ideias e de vida, e aos meus filhos, **Camila** e **Pedro**, agradeço pelo amor, pelo apoio constante e pela paciência com as incontáveis horas de ausência física e mental que este percurso exigiu. Obrigado por compreenderem as renúncias, os fins de semana abreviados e os tantos momentos subtraídos ao convívio familiar. Vocês foram, em todo tempo, minha base mais sólida. Sem a compreensão, o carinho e a generosidade de vocês, esta caminhada teria sido muito mais árdua e solitária.

Aos meus pais **Wanderley** e **Maria das Graças**, expresso minha eterna gratidão por serem o meu maior exemplo. Agradeço pelos sacrifícios silenciosos, pelas noites sem dormir e, sobretudo, pelos ensinamentos que me transmitiram desde cedo, especialmente os valores da perseverança, da honestidade e do trabalho digno.

Ao meu orientador, **Prof. Dr. Fabiano Hartmann**, manifesto meu sincero agradecimento pela confiança ao longo desta trajetória. Sua orientação segura e sua paciência foram decisivos para a construção e o amadurecimento deste trabalho.

Aos meus amigos, companheiros de vida e de trabalho, agradeço pela presença, pela escuta atenta, pelas palavras de incentivo e pelo amparo nos momentos mais exigentes deste percurso. A amizade de vocês foi essencial para tornar mais leve a travessia.

Por fim, a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, torceram por mim e contribuíram para a realização deste trabalho, deixo registrado o meu mais sincero e profundo agradecimento.

The whole problem with the world is that fools and fanatics are always so certain of themselves, and wiser people so full of doubts.

Bertrand Russell

RESUMO

Esta tese investiga em que condições as Agências Reguladoras Infranacionais podem exercer, de forma efetiva, a função adjudicatória no saneamento básico, operando como mecanismo de Justiça Setorial e de acesso à ordem jurídica justa. Parte-se do diagnóstico de que, em serviços essenciais e monopolistas, a assimetria informacional e probatória entre usuário e prestador converte a precariedade da prestação em desigualdade de tratamento e judicialização, sobretudo diante de riscos imediatos como suspensão do abastecimento, negativação e cobranças controvertidas. Com base na dogmática do ordenamento jurídico setorial e na regulação responsiva, a pesquisa adota abordagem jurídico-institucional com suporte empírico, de orientação predominantemente indutiva. Realizou-se estudo de caso da Adasa, identificando rito procedimental, direitos substantivos protetivos, estrutura humana e ecossistema digital com governança de dados e rastreabilidade. Em seguida, procedeu-se à validação externa por generalização analítica via Lei de Acesso à Informação, construindo matriz de maturidade institucional em três dimensões: rito e direito substantivo, corpo técnico e tecnologia. Os resultados evidenciam forte heterogeneidade nacional e baixa convergência entre os pilares necessários à pacificação social no setor regulado. Ao final, propõe-se modelo normativo de aprimoramento do fluxo adjudicatório, com garantias materiais (efeito suspensivo e ônus probatório), precedentes administrativos e uso instrumental de tecnologia e IA como apoio à triagem, instrução e padronização controlada, sob supervisão humana.

Palavras-chave: Justiça Setorial – Acesso à Justiça - Ouvidoria Setorial – Governança de Dados – Inteligência Artificial

ABSTRACT

This thesis investigates under what conditions Subnational Regulatory Agencies can effectively exercise the adjudicatory function in basic sanitation, operating as a mechanism of Sectoral Justice and access to a fair legal order. It departs from the diagnosis that, in essential and monopolistic services, the informational and evidentiary asymmetry between user and service provider converts poor service provision into unequal treatment and judicialization, especially in the face of immediate risks such as supply suspension, credit blacklisting, and disputed charges. Based on the theory of the sectoral legal order and responsive regulation, the research adopts a legal-institutional approach with empirical support and a predominantly inductive orientation. A case study of Adasa was conducted, identifying its procedural workflow, protective substantive rights, workforce structure, and digital ecosystem with data governance and traceability. Subsequently, external validation through analytical generalization was conducted via the Access to Information Law, constructing an institutional maturity matrix across three dimensions: procedural and substantive rights, technical staff, and technology. The results evidence strong national heterogeneity and low convergence among the pillars necessary for social pacification within the regulated sector. Finally, a normative model is proposed to improve the adjudicatory workflow, featuring material guarantees (suspensive effect and burden of proof), administrative precedents, and the instrumental use of technology and AI as support for screening, procedural instruction, and controlled standardization, strictly under human oversight.

Keywords: Sectoral Justice – Access to Justice – Sectoral Ombudsman – Data Governance – Artificial Intelligence.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AR	Agências Reguladoras
BNH	BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO
ERI	Entidades de Regulação Infranacionais de Saneamento Básico
PLANASA	PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO
PLANSAB	PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO
STF	Supremo Tribunal Federal
NR – ANA	Norma de Referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS COM ATENDIMENTO ADEQUADO E COM DÉFICIT, POR COMPONENTE DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL, EM 2017, SEGUNDO CONCEITO ADOTADO NO PLANSAB.	59
TABELA 2 - MUNICÍPIOS COM REGULAÇÃO NO ABASTECIMENTO POR TIPO DE ÓRGÃO E MACRORREGIÃO, EM 2017.....	64
TABELA 3 - MEDIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DE RESOLUÇÕES (2010-2012).	128
TABELA 4 - QUANTITATIVO DE PESSOAL, POR CATEGORIA, LOTADO EM CADA INSTÂNCIA DO PROCESSO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	165
TABELA 5 - NÚMERO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ENCERRADOS A CADA ETAPA DA PIRÂMIDE RESPONSIVA (2024- 2025).....	166
TABELA 6 – RESULTADO DA APLICAÇÃO DO FILTRO DE ADMISSIBILIDADE.	193
TABELA 7 - USOS DE IA NOS PROCESSOS SETORIAIS DE DIRIMIÇÃO DE CONFLITOS.	241

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PAINEL CNJ: GRANDES LITIGANTES.....	49
GRÁFICO 2 - PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM DÉFICIT DE ACESSO POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIOS-MÍNIMOS.	60
GRÁFICO 3 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM DÉFICIT DE ACESSO, POR ANOS DE ESTUDO.....	61
GRÁFICO 4 - ANUÁRIOS DO SANEAMENTO ABAR DE 2020 A 2025: ERI'S PARTICIPANTES DA PESQUISA.	89
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DAS ERI'S (2020-2025).....	90
GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DO QUADRO GERENCIAL DAS ERI'S (2020-2025).....	91
GRÁFICO 7 – VÍNCULO QUADRO DE PESSOAL NA ANEEL, ANATEL E ANA (2026).	92
GRÁFICO 8 - AUTUAÇÃO DAS OUVIDORIAS DAS ERI'S EM RELAÇÃO À QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS REGULADOS (2020-2025).	94
GRÁFICO 9 - AUTUAÇÃO DAS OUVIDORIAS, EM MÉDIA, COMPARADA À QUANTIDADE DE ERI'S (2020-2025).....	95
GRÁFICO 10 - QUANTIDADE DE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS PELA OUVIDORIA DA ADASA (2017-2025).....	159
GRÁFICO 11 - TOTAL DE RECLAMAÇÕES INICIADAS POR ANO (2017-2025).	160
GRÁFICO 12 - RESULTADO DA ANÁLISE DAS RECLAMAÇÕES DOS USUÁRIOS PELA OUVIDORIA (2019-2025).	160
GRÁFICO 13 - RECURSOS DE IMPUGNAÇÃO CONTRA OS POSICIONAMENTOS DE OUVIDORIA (2024-2025).....	162
GRÁFICO 14 - RESULTADO DA PESQUISA ESPONTÂNEA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS (2022-2025).....	163
GRÁFICO 15 - SITUAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES RESPONDIDAS PELA CAESB (2025).	168
GRÁFICO 16 – PAINEL CNJ: QUANTIDADE DE NOVOS PROCESSOS INICIADOS NO TJDF (2020-2025).	168
GRÁFICO 17 - NÍVEIS DE MATURIDADE DAS ERI'S NA DIMENSÃO 1.....	195
GRÁFICO 18 - COMPARATIVO INTERINSTITUCIONAL DA DIMENSÃO 1.....	196
GRÁFICO 19 - NÍVEIS DE MATURIDADE DAS ERI'S NA DIMENSÃO 2.....	199
GRÁFICO 20 - COMPARATIVO INTERINSTITUCIONAL DA DIMENSÃO 2.....	200
GRÁFICO 21 - NÍVEIS DE MATURIDADE DAS ERI'S NA DIMENSÃO 3.....	202
GRÁFICO 22 - COMPARATIVO INTERINSTITUCIONAL DA DIMENSÃO 3.....	203
GRÁFICO 23 – RESULTADO DE MATURIDADE DAS ERI'S NO CRITÉRIO CUMULATIVO.	204
GRÁFICO 24 - COMPARATIVO INTERINSTITUCIONAL NO CRITÉRIO CUMULATIVO.....	205
GRÁFICO 25 - COMPARATIVO INTERINSTITUCIONAL NO CRITÉRIO CLASSIFICATÓRIO.....	206

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - COMPARATIVO ENTRE ORGANIZAÇÃO E ENTE EXPONENCIAL DO ORDENAMENTO JURÍDICO SETORIAL.....	35
FIGURA 2 – PAINEL ANA: ERI'S PANORAMA.....	67
FIGURA 3 – COMPARATIVO DE PROCEDIMENTOS RAL REALIZADOS PELA ANA.....	78
FIGURA 4 – NÍVEL DE ADERÊNCIA ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA.....	83
FIGURA 5 - PAINEL ANA: ADESÃO ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA DAS ERI'S EM ÁGUA E ESGOTO.....	83
FIGURA 6 - PAINEL ANA: ADESÃO ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA DAS ERI'S EM RSU E LIMPEZA URBANA.....	84
FIGURA 7 - COMPARATIVO DAS ERI'S QUE ADERIRAM ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA.	85
FIGURA 8 - PAINEL CNJ: PROCESSOS PENDENTES, ASSUNTO: FORNECIMENTO DE ÁGUA.....	97
FIGURA 9 - COMPARATIVO DAS FUNÇÕES FISCALIZATÓRIA E ADJUDICATÓRIA.....	110
FIGURA 10 - PIRÂMIDE RESPONSIVA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SETORIAIS NO ÂMBITO DA ADASA.....	138
FIGURA 11 - CICLO DO PROCESSO DE OUVIDORIA SETORIAL - RECLAMAÇÃO DO USUÁRIO.	142
FIGURA 12 – COMPARATIVO: DA LEI-QUADRO (ART. 54 E 55) AO SINLAGMA SETORIAL.....	147
FIGURA 13 - MATRIZ DE PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS E DENSIFICAÇÃO NORMATIVA.	153
FIGURA 14 - - FOTO DE SATÉLITE DA LOCALIDADE NÚCLEO RURAL BOA ESPERANÇA 2 – 15/05/2002.....	156
FIGURA 15 - FOTO DE SATÉLITE DA LOCALIDADE NÚCLEO RURAL BOA ESPERANÇA 2 – 30/09/2025.....	156
FIGURA 16 - ESPELHO DA RESPOSTA DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO, ESPONTANEAMENTE RESPONDIDA PELO USUÁRIO.....	157
FIGURA 17 - TELA DE CADASTRO E GESTÃO DE TEMPLATES.....	171
FIGURA 18 - TELA DE EDIÇÃO DOS TEMPLATES.....	171
FIGURA 19 - TELA DE DADOS COMPLEMENTARES.....	172
FIGURA 20 – TELA: HISTÓRICO E TELA DE CONTROLE.....	173
FIGURA 21 - TELA DE EDIÇÃO DO POSICIONAMENTO DA OUVIDORIA.....	173
FIGURA 22 - TELA DE GESTÃO DOS PRECEDENTES.....	174
FIGURA 23 - TELA DE RELATÓRIO COM POSSIBILIDADE DE EXTRAÇÃO DE DADOS BRUTOS.	174
FIGURA 24 - PAINEL DA OUVIDORIA DA ADASA DE ACESSO PÚBLICO.....	175
FIGURA 25 – MAPA DE CONFLITOS SETORIAIS DA ADASA, FEITO A PARTIR DOS DADOS INSERIDOS EM CADA RECLAMAÇÃO NO SIO.....	176
FIGURA 26 - ROL DE PERGUNTAS ENVIADO ÀS ERI'S.....	185
FIGURA 27 - QUADRO SÍNTESE DO ESCALONAMENTO DE MATURIDADE.....	190

FIGURA 28 - NÍVEIS DE MATURIDADE INSTITUCIONAL.....	192
FIGURA 29 - PROPOSTA DE PIRÂMIDE DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS REGULATÓRIOS. ...	215
FIGURA 30 – DIAGRAMA DAS FASES 1 E 2 -PRESTADOR DE SERVIÇOS.....	218
FIGURA 31 – DIAGRAMA DA FASE 3 – OUVIDORIA SETORIAL.....	221
FIGURA 32 – DIAGRAMA DAS FASES 4 E 5 – JULGAMENTO ADMINISTRATIVO.....	222

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – A AGÊNCIA REGULADORA: DE ORDENAMENTO JURÍDICO SETORIAL A PROMOTORA DO ACESSO À JUSTIÇA	24
1.1. O INSTITUTO DA REGULAÇÃO COMO ORDENAMENTO JURÍDICO SETORIAL.....	24
1.2. DO ORDENAMENTO SETORIAL AO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA	45
CAPÍTULO 2 – O LONGO CAMINHO PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL	57
2.1. OS NÚMEROS DO SANEAMENTO E AS MUDANÇAS ESTRUTURANTES.....	57
2.2. ANA: O REGULADOR DOS REGULADORES	68
2.3. ANA: MEDIAÇÃO E ARBITRAMENTO REGULATÓRIO	71
2.4. AS REGULAMENTAÇÕES DOS INSTITUTOS DE DIRIMIÇÃO DE CONFLITOS.....	75
2.5. O IMPACTO DOS RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DE DIRIMIÇÃO DE CONFLITOS.....	79
CAPÍTULO 3 – AS ENTIDADES DE REGULAÇÃO INFRANACIONAIS COMO MECANISMO DE JUSTIÇA SETORIAL	82
3.1. AS ENTIDADES DE REGULAÇÃO INFRANACIONAIS FRENTE À ANA.....	82
3.2. DIAGNÓSTICO DAS ENTIDADES DE REGULAÇÃO INFRANACIONAIS	88
3.3. A IMPERATIVIDADE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADJUDICATÓRIA PELAS ERI'S	96
3.4. A DISTINÇÃO DA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DA FUNÇÃO ADJUDICATÓRIA DAS ERI'S	102
3.5. AS OUVIDORIAS PÚBLICAS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	111
3.6. A ATIVIDADE DE OUVIDORIA SETORIAL NAS ERI'S.....	116
CAPÍTULO 4 – A RADIOGRAFIA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADJUDICATÓRIA DAS ERI'S: DO CASO ADASA À ANÁLISE EMPÍRICA DAS OUVIDORIAS	125
4.1. CONSOLIDANDO A JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	125
4.2. DELINEAMENTO METODOLÓGICO E JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO DE CASO	127
4.3. O CASO: AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL – ADASA.	131
4.3.1. <i>O desenvolvimento incremental até a Ouvidoria atual</i>	131
4.3.2. <i>A Arquitetura institucional do Ouvidor na Adasa e distinção da unidade administrativa</i> 134	
4.3.3. <i>A aplicação da regulação responsiva na solução de conflitos setoriais</i>	137
4.3.4. <i>O Procedimento adotado pela Adasa</i>	139
4.3.4.1. <i>A gênese do conflito setorial: requisitos e admissibilidade inicial</i>	139
4.3.4.2. <i>O Ciclo Decisório: do Posicionamento da ouvidoria à adjudicação pela Diretoria Colegiada</i> 143	

4.3.4.3.	<i>As resoluções de direitos substantivos aplicadas nas soluções de conflitos setoriais</i>	
	146	
4.3.4.4.	<i>Da sistemática para evitar multiplicidade de demandas de massa</i>	150
4.3.4.5.	<i>Exemplo do alcance da Justiça Setorial: o caso do Núcleo Rural Boa Esperança</i>	2154
4.3.4.6.	<i>Avaliação da função adjudicatória na Ouvidoria da Adasa</i>	158
4.3.5.	<i>A dimensão de pessoal da Adasa, apoio técnico com supervisão especializada</i>	164
4.3.6.	<i>O ecossistema digital da ouvidoria da Adasa</i>	169
4.3.6.1.	<i>Modularidade do Sistema Interno da Ouvidoria - SIO</i>	171
4.3.6.2.	<i>Gestão granular das informações</i>	172
4.3.6.3.	<i>Governança de precedentes e transparência ativa</i>	174
4.3.6.4.	<i>Rastreabilidade da aplicação da norma regulatória</i>	176
4.3.7.	<i>Conclusões parciais da análise do caso Adasa</i>	180
4.4.	O USO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) COMO INSTRUMENTO DE INVESTIGAÇÃO	
	COMPLEMENTAR PARA GENERALIZAÇÃO ANALÍTICA	182
4.4.1.	<i>O filtro da transparência passiva como critério da delimitação do escopo</i>	182
4.4.2.	<i>Do questionário apresentado</i>	184
4.4.3.	<i>Observações iniciais e procedimentos de compilação e categorização dos dados empíricos</i>	186
4.4.4.	<i>A aplicação do filtro de admissibilidade e a assimetria intermunicipal</i>	193
4.4.5.	<i>Dimensão 1: Rito Processual e Direito Substantivo</i>	194
4.4.6.	<i>Dimensão 2: Estrutura Administrativa e Corpo Técnico</i>	197
4.4.7.	<i>Dimensão 3: Sistemas e Tecnologias</i>	201
4.4.8.	<i>Consolidação dos resultados</i>	203
4.4.9.	<i>Conclusão dos resultados nacionais</i>	206
	CAPÍTULO 5 – SUGESTÃO DO APRIMORAMENTO DA FUNÇÃO ADJUDICATÓRIA	209
5.1.	CONCEITOS E HIPÓTESES PRECURSORES PARA A PROPOSTA DO PROCESSO ADJUDICATÓRIO	209
5.2.	A DIMENSÃO DO RITO PROCEDIMENTAL E DE DIREITOS SUBSTANTIVOS	214
5.2.1.	<i>Sugestão para o procedimento</i>	214
5.2.2.	<i>Sugestão para os direitos substantivos como alternativa à tutela cautelar judicial</i>	225
5.3.	DIMENSÕES HUMANA E TECNOLÓGICA COMO CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE DA JUSTIÇA SETORIAL	230
5.3.1.	<i>A dimensão humana e a preservação da memória institucional</i>	230
5.3.2.	<i>Estruturação de dados e arquitetura mínima do sistema de suporte ao fluxo adjudicatório</i>	231
5.3.3.	O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA JUSTIÇA SETORIAL	234
5.3.4.	APLICAÇÃO PRÁTICA DA IA NO FLUXO DE PROCESSO	238
	CONCLUSÃO	243
	BIBLIOGRAFIA	252
	ANEXOS	261

INTRODUÇÃO

Os setores regulados por agências reguladoras autônomas, por operar serviços essenciais, por vezes em regime de monopólio natural, produzem conflitos recorrentes entre usuários e prestadores de serviços, com elevado potencial de assimetria informacional, econômica e probatória.

O usuário hipossuficiente tende a enfrentar barreiras práticas para compreender a norma aplicável, obter documentos técnicos, resistir a medidas coercitivas do prestador e buscar a pretensão resistida em tempo útil. Nesse cenário, a judicialização emerge como via de proteção imediata, sobretudo quando o dano iminente envolve interrupção do fornecimento, negativação indevida ou cobrança manifestamente controvertida.

Porém, a busca pelo acesso à justiça não deve ser encarada apenas como acesso à infraestrutura do Poder Judiciário. O problema contemporâneo consiste em assegurar tutela adequada e tempestiva por múltiplos meios e instituições aptas a recompor o bem jurídico tutelado, deslocando o foco da sentença judicial para a obtenção de uma ordem jurídica justa.

Nessa leitura, o acesso à justiça se converte em acesso efetivo à tutela adequada e em tempo útil, assumindo caráter institucional quando o ordenamento setorial dispõe de estruturas formais, mas não oferece mecanismos concretos de pacificação e de contenção das desigualdades entre seus sujeitos.

A partir da leitura das obras de Massimo Severo Giannini, compreendidas como desenvolvimento dogmático e aplicação técnica de premissas extraídas da teoria de Santi Romano¹, torna-se possível expandir a ideia de acesso à justiça no âmbito dos setores regulados.

Ao traduzir a noção de ordenamento jurídico de um plano mais abstrato para uma ferramenta de compreensão da Administração Pública, Giannini fornece um modelo apto a explicar a reorganização do Estado moderno diante de sociedades crescentemente complexas. Nesse quadro, justifica-se dogmaticamente a criação de órgãos e entidades independentes (ex. agências reguladoras), dotados de

¹ L'ordinamento Giuridico.

especialização técnica e autonomia normativa, capazes de expedir regras próprias e dirimir conflitos decorrentes de sua aplicação, conferindo estabilidade e previsibilidade ao setor regulado.

A crescente complexidade e o dinamismo da sociedade contemporânea evidenciaram limites dos instrumentos genéricos e tradicionais de atuação estatal, resultando em déficit de efetividade tanto na regulação quanto na tutela jurisdicional clássica. Conforme aponta Aragão (2001), diante da insuficiência dos instrumentos estatais centralizados, a formulação de Giannini funciona como matriz para compreender como o Estado outorga parcelas de poder a novos centros de decisão técnicos e independentes.

A utilidade da formulação de Giannini para o estudo do acesso à justiça reside em permitir compreender que a agência reguladora atua como centro de referência de um ordenamento jurídico setorial, responsável por organizar juridicamente as relações entre os sujeitos que nele atuam, expedir comandos normativos, solucionar os conflitos decorrentes da normatização produzida no setor regulado e sancionar os sujeitos recalcitrantes.

Sob essa ótica, o Estado admite conformação plurifórmica e pluricêntrica, autorizando a outorga de combinação singular de funções legislativa, executiva e judicante a entidades independentes. A Justiça Setorial materializa-se, portanto, na competência estrita das agências para dirimir controvérsias, envolvendo o Poder Público ou litígios entre particulares, como aqueles travados entre usuários e prestadores de serviços públicos.

Ao conceber tais agências como entidades expoentes de ordenamentos jurídicos derivados, a teoria rechaça a premissa de que o julgamento técnico por esses órgãos violaria a separação dos poderes, enquadrando-o, em revés, como necessidade técnica de divisão do trabalho (ARAGÃO, 2001).

A efetividade dessa prestação adjudicatória descentralizada depende de conhecimento aprofundado do subsistema social regulado, convertendo a normatização e a regulação em domínios de atuação especializada. Essa exigência de especialização técnica alinha-se aos fundamentos dos procedimentos de Resolução Alternativa de Litígios (RAL), consolidados na prática europeia.

A dogmática setorial busca agilidade, informalidade e soluções consensuais, nas quais parte relevante das deliberações administrativas resulta de mútuo consentimento. Exige-se, assim, que a Justiça Setorial seja exercida por instâncias independentes e transparentes, conduzidas por agentes dotados de formação contínua no domínio em causa, capazes de entregar respostas céleres e economicamente viáveis.

A teoria do ordenamento jurídico setorial também permite compreender que o ordenamento não se reduz à figura da entidade reguladora. Ele integra organicamente os demais participantes do setor, prestadores e usuários, cujas atividades e necessidades constituem o próprio objeto da regulação. A Justiça Setorial depende do engajamento dos atores regulados nos procedimentos de resolução, garantindo que os litígios sejam dirimidos no seio desse microsistema.

No campo do saneamento básico, essa leitura permite reconhecer que o regulador exerce função interpretativa das normas setoriais, pacificação de conflitos e proteção dos usuários, especialmente quando a desigualdade material entre os sujeitos exige atuação institucional voltada à preservação de uma ordem jurídica justa, sem prejuízo das funções de fiscalização técnica e econômica.

A desigualdade de prestação se converte em desigualdade de acesso à ordem jurídica justa, porque o usuário que mais depende da tutela administrativa costuma ser o que menos dispõe de recursos econômicos, informacionais e probatórios para sustentar o conflito, sobretudo quando enfrenta cortes, cobranças controvertidas ou exigência de provas técnicas cuja produção é, na prática, inacessível.

Ao reconstruir o percurso histórico do saneamento básico no Brasil, observa-se movimento lento e irregular de institucionalização, marcado por forte dependência de investimento público, fragmentação federativa e persistência de déficits estruturais. Desde as primeiras ações institucionais orientadas à universalização nacional, materializadas no PLANASA², o desafio de realizar grandes

2 O PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), conforme será trabalhado no Capítulo 2, foi uma tentativa de estruturar nacionalmente o saneamento básico, instituída no regime militar, no fim da década de 1960, operacionalizada na década de 1970 e encerrado no início do processo de redemocratização, com o fim do Banco Nacional de Habitação, em que se centralizou o financiamento,

saltos permaneceu como obstáculo relevante, ainda que o serviço de abastecimento de água em áreas urbanas tenha apresentado avanço significativo.

Após anos de lacuna normativa, o primeiro marco regulatório pós-constitucional, a Lei nº 11.445/2007, definiu os componentes dos serviços de saneamento básico e determinou convergência entre planejamento, regulação e prestação, vinculando o saneamento a políticas urbanas, habitação, combate à pobreza e promoção da saúde, com exigência de planos locais e mecanismos de controle social.

Esse percurso regulatório, contudo, não eliminou o traço histórico central do setor: convivência entre ilhas de infraestrutura e extensas zonas de precariedade, em que a ausência de coleta e tratamento de esgoto, a insuficiência de drenagem e manejo de águas pluviais, as deficiências de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a intermitência do abastecimento e a baixa qualidade dos serviços espelham desigualdades sociais.

A precariedade guarda correlação direta com hipossuficiência e vulnerabilidade do usuário, pois os maiores déficits de acesso se concentram nas menores faixas de renda e nos menores níveis de escolaridade. Essa correlação é evidenciada nos dados de avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)³, previsto na Lei nº 11.445/2007, demonstrando que a precariedade do serviço não incide de forma homogênea. Relatórios oficiais do Plansab apontam que o déficit cresce à medida que a renda diminui e identificam desigualdades por escolaridade e raça/cor, com maior incidência de déficit em grupos autodeclarados pardos e pretos em determinados serviços.

Nesse contexto, a Lei nº 14.026/2020 representou marco de inflexão ao reformar substancialmente a Lei nº 11.445/2007, reorganizando incentivos institucionais para expansão da cobertura, padronização regulatória nacional e fortalecimento da capacidade estatal de coordenação, com objetivo de universalizar os serviços.

fortaleceu as companhias estaduais para se instituir o modelo de subsídio cruzado, na busca pela universalização.

3 Arquivos do PLANSAB disponíveis em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/>. Acesso em 05 mai. 2025.

Entre seus avanços, destaca-se a atribuição conferida à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para editar normas de referência voltadas à harmonização regulatória, medida relevante em cenário de fragmentação institucional e heterogeneidade entre reguladores locais. A exigência de comprovação de capacidade econômico-financeira e a indução à contratualização por metas buscaram deslocar o debate do plano declaratório para a entrega efetiva de resultados, vinculando a prestação à universalização progressiva do acesso.

Ao converter a ANA como regulador dos reguladores, estimular uniformização normativa e exigir maior racionalidade institucional dos arranjos de prestação, a nova lei cria ambiente favorável à consolidação de ordenamento jurídico setorial coerente, no qual direitos, deveres, metas e instrumentos de controle se articulam com maior densidade, favorecendo estabilidade ao setor e previsibilidade para investimentos.

Esse movimento repercute sobre a função adjudicatória das entidades reguladoras infranacionais, pois a entrada de novos atores (de capital privado) e a complexificação das relações contratuais e de consumo tendem a aumentar a litigiosidade, exigindo reguladores aptos a produzir respostas previsíveis, céleres e materialmente satisfativas. Contudo, a heterogeneidade das entidades reguladoras infranacionais, a insuficiência de procedimentos adjudicatórios previsíveis, a ausência de garantias materiais mínimas ao usuário e a fragilidade de estrutura humana e tecnológica tornam frequente o descompasso entre a promessa normativa de proteção e a experiência prática do cidadão.

Em um setor marcado por conflitos de massa e vulnerabilidades estruturais, o desenho institucional da solução administrativa de controvérsias torna-se variável decisiva para reduzir a necessidade de tutela judicial imediata e estabilizar a relação sinalagmática entre prestador e usuário.

Nesse contexto, a presente tese investiga a função adjudicatória das Entidades de Regulação Infranacionais (ERI's) no saneamento básico, com foco no papel das ouvidorias dos reguladores como porta de entrada institucional do ordenamento jurídico setorial.

Parte-se da premissa de que a agência reguladora atua como expoente do ordenamento setorial, responsável por conferir coerência interna às normas

aplicáveis, organizar o procedimento, densificar direitos substantivos e produzir decisões capazes de pacificar conflitos sob parâmetros de previsibilidade, isonomia e racionalidade. Nessa linha, a função adjudicatória é tratada como instrumento de Justiça Setorial, apto a operar como mecanismo de acesso à ordem jurídica justa no interior do setor regulado.

O problema da pesquisa parte da constatação de que a existência formal do regulador não garante pacificação dos conflitos. A efetividade adjudicatória exige estruturação normativa, capacidade humana e suporte tecnológico compatíveis com o volume potencial de demandas, com sistemas aptos à extração de dados estruturados e com uso responsável de automações.

A utilização de algoritmos no apoio ao fluxo adjudicatório exige balizas que preservem a supervisão humana e a controlabilidade das operações automatizadas. Em razão do controle jurisdicional de legalidade e da exigência de fundamentação analítica, o uso de predições opacas pode comprometer a validade do ato administrativo.

Tecnologias voltadas ao apoio decisório devem produzir resultados auditáveis, compreensíveis e passíveis de revisão, preservando a insubstituibilidade do elemento humano na valoração e no julgamento do litígio. A inteligência artificial, nesse desenho, tem espaço para apoiar triagem, instrução e padronização controlada, permanecendo indispensável a supervisão técnica e valorativa da autoridade competente para analisar e resolver o conflito.

Nesse contexto, a presente tese buscar responder à pergunta teórica: como uma agência reguladora infranacional pode exercer a função adjudicatória de forma satisfatória e eficiente?

Essa questão desdobra-se em algumas hipóteses operacionais que orientam a investigação: a efetividade da função adjudicatória depende da convergência entre rito procedimental com densidade material, insulamento burocrático do corpo técnico e infraestrutura tecnológica modular; quando essa convergência ocorre, há potencial significativo de retenção de conflitos na esfera administrativa, reduzindo o transbordamento para o Poder Judiciário; a inteligência artificial, quando aplicada sob supervisão humana obrigatória, pode ampliar a

capacidade institucional de triagem, instrução e padronização de decisões, sem substituir a atividade adjudicatória humana.

O objetivo geral da pesquisa é identificar e sistematizar as condições institucionais necessárias ao exercício efetivo da função adjudicatória pelas ERI's no setor de saneamento, situando o papel da agência reguladora como instância de pacificação social.

Os objetivos específicos serão: (a) delimitar a agência reguladora como ordenamento jurídico setorial e aproximar sua atuação do debate sobre acesso à justiça; (b) contextualizar do saneamento básico no Brasil à luz do processo de universalização e do novo arranjo regulatório; (c) analisar o papel das ERI's diante da ANA, distinguindo função fiscalizatória e função adjudicatória; (d) examinar empiricamente o caso da Adasa como experiência de estruturação procedimental, densificação de direitos e governança de dados; (e) testar a hipótese em escala nacional por generalização analítica; e, (f) propor, ao final, modelo de aprimoramento da função adjudicatória derivado da evidência empírica, com fluxo procedimental, direitos materiais mínimos e condições humanas e tecnológicas de efetividade.

A justificativa da pesquisa se estabelece em três planos. No plano social, a tutela administrativa setorial possui potencial para reduzir desigualdades de tratamento, sobretudo em relação ao usuário hipossuficiente. No plano institucional, a investigação oferece critérios para avaliar e aprimorar a capacidade adjudicatória das ERI's, tema sensível em contexto de heterogeneidade regulatória, regionalização e expansão do setor. No plano teórico, a tese reconstrói o papel da agência reguladora como promotora de Justiça Setorial, integrando ordenamento jurídico setorial, regulação responsiva, ouvidorias públicas e adjudicação administrativa, sob a chave da pesquisa empírica em acesso à justiça.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem jurídico-institucional com suporte empírico, predominantemente indutiva, articulando análise normativa e bibliográfica com estudo de caso. A proposição teórica é extraída do caso empírico e submetida à validação externa por generalização analítica.

Para verificar a validade externa da proposição e contrastar o caso empírico com o cenário nacional, a pesquisa utiliza a Lei de Acesso à Informação

como instrumento de investigação complementar, aplicando filtro de transparência passiva, questionário estruturado e protocolo de categorização dos dados.

Com base nas respostas obtidas, constrói-se matriz de maturidade institucional em três dimensões (rito e direito substantivo; corpo técnico e estrutura administrativa; sistemas e tecnologias), com critérios cumulativos e pontuação agregada, permitindo identificar assimetrias e padrões de fragilidade institucional. Essa etapa não pretende avaliar qualitativamente o mérito de todas as decisões das ERI's, mas aferir condições estruturais de possibilidade do exercício adjudicatório, coerentes com a lógica de generalização analítica.

A delimitação do objeto recai sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no âmbito do saneamento básico, e sobre os mecanismos administrativos de solução de conflitos setoriais, especialmente aqueles operados no interior das ouvidorias setoriais e instâncias decisórias das ERI's. Não se realiza generalização estatística, nem se pretende produzir ranking de desempenho decisório. O foco reside na capacidade institucional integrada para o exercício da função adjudicatória e na formulação de proposta normativa derivada da evidência empírica, com atenção às condições de efetividade e às limitações operacionais do setor.

A inovação central desta tese está na operacionalização de um modelo de avaliação da capacidade adjudicatória das agências reguladoras mediante matriz de maturidade institucional e na proposição de um modelo passível de ser aplicado às demais agências subnacionais onde se integra a IA e supervisão humana na função adjudicatória.

Ainda a tese inova ao trabalhar um conceito de Justiça Setorial em que se demonstra que o acesso a uma ordem jurídica justa é possível a partir de desenho institucional deliberado, capaz de articular procedimentos e direito materiais, pessoas e tecnologia em torno de um objetivo comum: a pacificação de conflitos setoriais.

A tese está organizada em cinco capítulos. O Capítulo 1 apresenta a agência reguladora como ordenamento jurídico setorial e desenvolve a transição da regulação para o acesso à ordem jurídica justa.

O Capítulo 2 contextualiza o processo de universalização do saneamento no Brasil, destacando mudanças estruturantes e o papel da ANA como regulador dos reguladores, com ênfase nos mecanismos de dirimção de conflitos.

O Capítulo 3 examina as ERI's como mecanismo de Justiça Setorial, distinguindo função fiscalizatória e adjudicatória e situando as ouvidorias públicas e setoriais como instâncias relevantes de acesso à justiça administrativa.

O Capítulo 4, além de detalhar a metodologia aplicada à pesquisa, realiza a radiografia empírica do exercício da função adjudicatória, partindo do caso Adasa e avançando para a análise nacional por meio da LAI e da matriz de maturidade institucional.

O Capítulo 5, por fim, propõe aprimoramento da função adjudicatória, sistematizando fluxo procedimental, direitos substantivos mínimos, dimensões humana e tecnológica de efetividade e usos admissíveis de automação e inteligência artificial como instrumentos de apoio à governança do fluxo, sem substituição do convencimento decisório humano.

Diante desse quadro, a investigação exige, como etapa inicial, delimitar o que se compreende por agência reguladora enquanto centro de um ordenamento jurídico setorial e quais são os efeitos dessa configuração para o acesso à justiça, compreendido como ordem jurídica justa. Antes de avançar à realidade empírica do saneamento básico e ao exame do exercício adjudicatório das ERI's, é necessário estabelecer o marco conceitual que permite compreender a regulação como microsistema jurídico próprio, dotado de sujeitos, normas, instituições e mecanismos internos de resolução de conflitos.

Em conformidade com o art. 9º, I, "c", da Portaria CNPq nº 2.664/2026, sobre integridade na pesquisa, declara-se o uso de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG) exclusivamente como apoio instrumental, tais como revisão gramatical e de fluidez textual (Gemini/Google e ChatGPT); organização/sumarização de fontes previamente selecionadas pelo autor (NotebookLM/Google); e, criação de artes visuais e organogramas (Napkin.AI). A concepção, a argumentação, a estrutura analítica, as interpretações e as conclusões são de autoria do pesquisador, que realizou a checagem das referências e responde integralmente pelo conteúdo final do trabalho.

CAPÍTULO 1 – A AGÊNCIA REGULADORA: DE ORDENAMENTO JURÍDICO SETORIAL A PROMOTORA DO ACESSO À JUSTIÇA

1.1. O instituto da regulação como ordenamento jurídico setorial

A compreensão contemporânea da regulação por agências, sobretudo em setores de serviço público e monopólio natural, costuma oscilar entre duas figuras: de um lado, a agência como mera administração técnica, de outro, a agência como um quase-Estado dotado de “soberania” setorial.

Contudo, nenhuma destas figuras explica o fenômeno tal como ele opera juridicamente. O que se observa, com frequência, é a formação de um arranjo normativo e organizacional que estruturalmente cria proposições jurídicas e processa conflitos de forma relativamente estável, produzindo um campo de expectativas e decisões que se estabiliza no tempo. O problema teórico, portanto, não é apenas descrever competências, mas explicar qual é a forma jurídica que emerge quando a atuação regulatória se concentra e se especializa em um setor.

A origem das agências reguladoras remonta ao modelo americano de *administrative agencies*, desenvolvido no final do século XIX como resposta institucional à complexidade crescente da economia industrial e à insuficiência dos mecanismos tradicionais de controle estatal. Através da *Interstate Commerce Commission* (1887) e posteriormente expandido para diversos setores, estas entidades caracterizam-se pela delegação de funções normativas, executivas e adjudicatórias a entidades especializadas, dotadas de autonomia relativa e insulamento burocrático (FILHO, 2011).

Esse modelo foi importado ao Brasil a partir da década de 1990, no contexto das reformas de desestatização e modernização do Estado, sendo adaptado ao ordenamento jurídico constitucional brasileiro. Conforme apontam Bresser-Pereira (2001) e Aragão (2001), a importação não foi meramente mimética, mas envolveu reinterpretação à luz dos princípios constitucionais de 1988, particularmente o princípio da legalidade, o devido processo legal e o controle judicial. Essa adaptação resultou em agências reguladoras com características próprias: criadas por lei, submetidas a controle externo pelo Poder Judiciário, integradas ao sistema administrativo brasileiro.

No Brasil, as agências reguladoras, enquanto autarquias em regime especial, operam um conjunto de competências que transcende a mera administração de rotinas, visto que editam normas infralegais, fiscalizam, sancionam, outorgam e, em determinados arranjos, decidem conflitos por meio de procedimentos administrativos com pretensão de correção e estabilidade. Neste sentido, ganha relevo demonstrar sua existência no cenário jurídico, bem como compreender que tipo de juridicidade se forma quando a atuação normativa e organizacional se concentra em um setor, produzindo padrões próprios de conduta e mecanismos internos de estabilização de expectativas.

Uma primeira base para essa leitura é oferecida pelo institucionalismo jurídico de Santi Romano, cuja crítica se dirige ao pensamento tradicional em que o fenômeno jurídico decorria exclusivamente do comando do Estado e reduzia o direito a um conjunto de normas.

Essa visão formalista e oitocentista, excessivamente simples na polarização “Estado e indivíduo”, tornou-se insuficiente para captar a realidade social emergente, que passou a exigir mecanismos administrativos mais ágeis e tecnicamente especializados. Nessa ambiência, impõe-se superar a ilusão do monopólio estatal da produção jurídica e reconhecer a normatividade inerente a fatos e organizações sociais (ROMANO, 2008).

Em vez de reduzir o direito ao conjunto de normas isoladas, Romano (2008) desloca o foco para o ordenamento como instituição, como uma unidade organizada que produz normas, opera por meio delas e se manifesta por estruturas capazes de dar continuidade e coerência ao fenômeno jurídico. Assim, a juridicidade não se esgota na norma isolada, mas se manifesta na forma institucional que articula sujeitos, funções e comandos, tornando inteligível a permanência e a eficácia do fenômeno jurídico para além de atos pontuais de produção normativa.

Romano (2008) sustenta que, mesmo sob um ordenamento estatal, coexistem múltiplos ordenamentos jurídicos⁴ que organizam grupos e finalidades específicas, de modo que o Estado não pode ser tratado como sinônimo exclusivo de

4 “No interior de um mesmo território [...] poder político pode viver e conviver uma pluralidade de ordenamentos jurídicos” (ROMANO, 2008).

direito. Nessa perspectiva, “todo ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico”.

A instituição, assim, é a entidade estrutural que põe as normas e as movimenta, configurando a manifestação originária e essencial do direito objetivo, sem se confundir com relações jurídicas transitórias. Trata-se de uma unidade relativamente fechada e permanente, capaz de conservar sua individualidade e identidade próprias, independentemente de modificações das pessoas físicas, no patrimônio ou nas normas contingentes que a compõem.

A partir da ideia de pluralidade de ordenamentos materializados pelas instituições, fato é que, eles se relacionam, coexistem, integram ou colidem na realidade social. Assim, ordenamentos originários, como o Estado, podem criar ordenamentos derivados, que por sua vez poderão guardar relacionamento independente ou de subordinação, de modo que a pluralidade não equivale a igualdade dos ordenamentos, visto que todos os ordenamentos derivados se submetem ao ordenamento central do Estado, que é o único que detém soberania.

Nesse contexto pluralista e institucional, a concepção de sanção para Romano (2008) afasta-se do normativismo tradicional, que a reduzia a uma regra secundária ou ameaça de punição subordinada a uma norma principal. Para o jurista, se todo preceito jurídico dependesse de um preceito complementar sancionador para ser válido, criar-se-ia um ciclo lógico infinito que culminaria, inevitavelmente, em uma norma desprovida de sanção.

Superando esse impasse, a teoria institucional desloca a sanção do campo da regra para o campo da estrutura social. A sanção passa a ser compreendida como uma força objetiva que é "imane e latente nas engrenagens do aparelho orgânico que constitui o ordenamento jurídico considerado no seu todo" (ROMANO, 2008). Assim, a ela é um "freio inato e necessário do poder social", atuando como a própria base material e estrutural que precede as normas e na qual estas fundamentam as suas raízes (ROMANO, 2008).

Sendo a sanção elemento coesivo da instituição, conclui-se que todo ordenamento jurídico dispõe de formas próprias de coerção e garantia que são plenamente jurídicas dentro de sua órbita de atuação, ainda que não coincidam, em termos de forma e linguagem, com as categorias clássicas do ordenamento estatal.

Do mesmo modo, o ordenamento jurídico decorrente de instituições privadas, como um estabelecimento industrial ou um colégio, aplica medidas fundadas na sua própria autoridade institucional, ainda que o Estado procure reconduzir tais medidas à ótica restrita de uma relação contratual (por exemplo, trabalho) ou simplesmente as ignore, elas funcionam, em termos institucionais, como sanções que asseguram a efetividade daquele microssistema (ROMANO, 2008).

A concepção institucionalista de Romano (2008) possui duas consequências relevantes para o tema regulatório. A primeira é permitir compreender juridicidade para além do Estado formal como única fonte de direito: distintos complexos institucionais podem produzir regras e padrões de conduta com pretensão de estabilidade e eficácia. A segunda consequência é que a pluralidade não elimina a necessidade de relações entre ordenamentos (reconhecimento, integração, limitação e indiferença), o que impede a leitura da agência como soberania setorial.

Aplicado à regulação, isso significa que o setor regulado pode ser tratado como ordenamento parcial na medida em que haja (a) unidade institucional mínima, (b) produção normativa e (c) organização apta a estabilizar relações e decisões. Mas, ao mesmo tempo, essa unidade não se sustenta sem vínculos com o ordenamento estatal: autorização, controle, conformidade constitucional, previsibilidade e limites de validade.

A literatura nacional frequentemente apresenta a agência como resposta institucional à complexidade técnica e econômica de setores cuja disciplina não se acomoda bem nos instrumentos clássicos do Estado. Essa percepção, embora correta como diagnóstico, costuma permanecer em nível descritivo, como se a especialização técnica bastasse para explicar a legitimidade do fenômeno regulatório (ARAGÃO, 2001). O problema é que a complexidade explica a demanda por regulação, mas não explica, por si, a forma jurídica assumida pela regulação, nem os limites de sua autoridade sobre os múltiplos sujeitos afetados.

Nessa linha, a tipologia funcional da regulação (regulação de monopólios, promoção da concorrência e regulação de serviços públicos) serve como ponto de partida útil, porque evidencia que a regulação não é neutra, uma vez que ela modela relações econômicas e sociais por meio de escolhas normativas que impactam diretamente qualidade, preço, universalização e assimetrias entre prestadores e usuários.

Nesses moldes, as agências já não causam estranhamento no cenário jurídico brasileiro. Os debates que sustentavam questionamentos mais pungentes, em especial a suposta quebra da tripartição de poderes ante suas funções, foram arrefecidos pela construção dogmática associada à evolução do direito administrativo moderno. Assim, conforme aponta Aragão (2001), a regulação pode abranger: (a) regulação de monopólios; (b) regulação para a competição; (c) regulação de serviços públicos, com vistas à universalização, qualidade e preço justo.

Para o autor, as agências decorrem de uma relativização da tripartição de poderes, pois exercem competências quantitativa e qualitativamente relacionadas às funções clássicas, concebidas sob a égide de Montesquieu, apesar de, no Brasil, vincularem-se ao Poder Executivo como autarquias em regime especial. Essa relativização não configura afastamento puro e simples, mas resposta a uma necessidade social que não encontra solução adequada na estrutura clássica. Contudo, ainda é necessário buscar fundamento teórico para estruturar a atuação legítima dessas entidades.

É nesse ponto que a teoria dos ordenamentos setoriais desenvolvida por Massimo Severo Giannini oferece uma explicação útil, pois a fragmentação e a especialização do direito público moderno podem ser compreendidas como produção de ordenamentos parciais, organizados em torno de grupos, necessidades e conflitos específicos. O conceito de ordenamento, nesse enquadramento, não é uma abstração atemporal, em verdade, ele é uma realidade histórica, que nasce, transforma-se e se redefine conforme as exigências coletivas e os conflitos entre grupos (GIANNINI, 1958).

Essa perspectiva postula que a técnica jurídica anterior, baseada em “regulamentações genéricas para todos os setores sociais”, teve de se transformar para enfrentar os desafios de uma “sociedade crescentemente complexa e dinâmica”, exigindo “mecanismos administrativos mais ágeis e tecnicamente especializados”, sendo útil a ideia do ordenamento jurídico setorial para explicar os novos moldes necessários à atuação do regulador (ARAGÃO, 2001).

Para melhor compreender isso, importante verificar que Giannini (1958), em sua obra "*Gli elementi degli ordinamenti giuridici*"⁵, enfatiza que o conceito de ordenamento jurídico é inseparável do conceito sociológico de grupo, pois apenas a partir da análise das formações coletivas é possível compreender sua estrutura e relevância. O autor identifica três elementos essenciais em qualquer grupo juridicamente significativo: a plurisubjetividade, a normatização e a organização⁶.

Esses elementos mínimos revelam que a essência do conceito não reside em qualquer manifestação social, mas naquelas em que a convivência coletiva se traduz em normas e estruturas organizadas capazes de produzir efeitos jurídicos.

Conforme pontua Giannini (1958), a plurisubjetividade, entendida como presença de múltiplos sujeitos em um grupo, é componente primário reconhecido pelas normas e pela estrutura organizativa do ordenamento, constituindo a base sociológica e a razão de existir do ordenamento jurídico. Um ordenamento que perde seus sujeitos desaparece.

Contudo, isoladamente, a plurisubjetividade é elemento inerte, pois recebe qualificação jurídica apenas quando conformada pela normatização e pela organização.

Dogmaticamente, o sujeito de direito não é conceito universal ou transcendental. Vigora a relatividade do sujeito jurídico, significando que cada ordenamento setorial cria, qualifica e define seus próprios componentes primários e suas variadas figuras subjetivas (por exemplo, o Estado cria cidadãos; um ordenamento religioso cria fiéis).

Apesar de não definir um número mínimo de sujeitos, a plurisubjetividade é base existencial do ordenamento, mas não é elemento suficiente para qualificá-lo juridicamente (GIANNINI, 1958).

Os ambientes regulados são povoados por sujeitos heterogêneos em capacidade e atuação: o prestador de serviços, especialmente no abastecimento de água, possui capacidade técnica e organizacional muito distinta do usuário de baixa

5 Disponível em: <https://dokumen.pub/gli-elementi-degli-ordinamenti-giuridici.html>. Acesso em 01/08/2025.

6 In ogni gruppo giuridicamente rilevante si trovano sempre tre elementi: la plurisoggettività, la normazione e l'organizzazione. (GIANNINI, 1958)

renda, que apresenta hipossuficiência presuntiva e exige diversificação na previsão de direitos e responsabilidades.

Dentro do ordenamento, a plurisubjetividade deve ser articulada por meio de distribuição de situações e posições, definindo obrigações e direitos que deverão ser assegurados pela organização (ROMANO, 2008). É nessa distribuição que o prestador se encontra em posição de supremacia técnica e organizacional, enquanto o usuário assume deveres de sujeição (como pagamento da tarifa e observância de regras de utilização) e direitos de exigência (qualidade, tratamento isonômico, informação e resposta institucional). Compete ao regulador, na emissão de normas e na estruturação procedimental, estabilizar as relações jurídicas entre os sujeitos do ordenamento setorial, sistematizando as normas e os procedimentos de modo a suprir as eventuais discrepâncias entre os sujeitos para equilibrar as relações decorrentes.

O prestador de serviços regulados, em regra pessoa jurídica, projeta relevância na personificação da entidade e não em seus membros. Sob o ponto de vista interno, o prestador representa um ordenamento jurídico subordinado ao ordenamento setorial, na medida em que, na acepção de Romano (2008), pode ser compreendido como instituição (em sentido funcional), com regras internas e estrutura própria.

Ao seu turno, a normatização, entendida como conjunto de regras que estrutura e orienta a vida de um grupo juridicamente relevante, ao lado da organização, confere identidade ao ordenamento jurídico e o distingue de outras formas de agrupamento social (GIANNINI, 1958).

A partir da normatização constitui-se um sistema dotado de coerência interna e de capacidade de impor obrigações e reconhecer direitos, inseparável da plurisubjetividade, pois só faz sentido em relação a sujeitos que a ela se vinculam, e inseparável da organização, que garante sua efetividade.

Este elemento é o núcleo dinâmico do ordenamento, pois define comportamentos permitidos, proibidos ou exigidos e estabelece a ordem jurídica própria de cada grupo.

Giannini (1958) observa que a norma só se torna plenamente jurídica quando integrada em um sistema, que transforma regras isoladas em um corpo

normativo capaz de produzir efeitos consistentes e duradouros, evitando contradições internas. Assim, o sistema normativo assegura estabilidade, identidade e funcionalidade do ordenamento, distinguindo-o de simples agrupamentos sociais regidos por costumes ou convenções informais.

Para assegurar essa coerência interna e a manutenção do sistema perante violações, a atuação adjudicatória e a sanção assumem papéis relevantes. Por princípio geral que informa os ordenamentos, cabe à agência, como entidade responsável pela normatização setorial, controlar vigência e observância do sistema. Lembrando que prestadores, enquanto instituições, também editam normas para operacionalizar serviços, tais normas devem observar as normas regulatórias, por integrarem ordenamento jurídico subordinado ao ordenamento setorial (ROMANO, 2008).

Nesse cenário, transpondo a noção de Giannini (1990) para a regulação, a agência atua como autoridade de um ordenamento setorial supraordenado, expedindo normas com base no poder conferido por sua lei de criação (ordenamento central estatal). Ao seu turno, o prestador atua como instituição derivada, expedindo normas operacionais e internas para organizar sua atividade e sua relação com os usuários, devendo obediência ao ordenamento setorial supraordenado.

A partir disso, constitui-se um sistema normativo dotado de coerência, no qual regras do prestador só adquirem validade e eficácia quando integradas e subordinadas aos limites fixados pelo regulador. É essa integração que transforma normas operacionais em corpo normativo capaz de produzir efeitos consistentes para os usuários, evitando contradições. A normatização do prestador é núcleo dinâmico da operação cotidiana, mas é estritamente condicionada e garantida pela normatização regulatória, que determina condições de validade daquele ordenamento inferior, submetido, por sua vez, ao crivo do ordenamento jurídico central (GIANNINI, 1990).

Para assegurar a coerência sistêmica e proteger o usuário, o ordenamento exige controle de validade, exercido tanto pela própria agência (na função adjudicatória ou fiscalizatória) quanto pelo Poder Judiciário. Para tanto, tais “guardiões” dispõem de dois poderes de sindicância: controle sobre a norma e controle sobre a fonte (GIANNINI, 1990).

O controle sobre a norma⁷, de especial relevância no ordenamento setorial, consiste em verificar a validade material da regra operacional expedida pelo prestador em face do sistema regulatório. Examina-se se a norma do prestador respeita a obediência hierárquica e os parâmetros da agência, por exemplo quando uma norma operacional secundária tenta restringir indevidamente direito do usuário, burlar dever de qualidade, ou quando a norma regulatória internaliza no ordenamento setorial direito do usuário decorrente de legislação superior. Diante de contraste relevante, a autoridade regulatória ou judicial pode reconhecer a ilegitimidade da norma secundária, levando à sua anulação e remoção do ordenamento.

Já o controle sobre a fonte⁸, com incidência acentuada no ordenamento central, verifica a aptidão e a competência do prestador (enquanto fonte normativa) ou do regulador para ditar determinada regra. A hipótese típica ocorre quando a fonte subordinada usurpa matérias ou cria disposições de competência exclusiva de fonte supraordenada (lei ou regulador). Por exemplo, se o prestador tenta criar norma operacional para modificar valores de serviços, matéria de competência do ente regulador, ou se o regulador impõe ao prestador observância de normas gerais licitatórias em contrariedade ao desenho de competências do ordenamento central (competência exclusiva da União). Constatada a inidoneidade produtiva, a autoridade declara a norma inválida, preservando a integridade das instâncias de poder.

A sanção, por sua vez, não aparece como ato normativo externo acoplado à regra, mas como expressão da força institucional do ordenamento e de sua capacidade de preservar a própria unidade, disciplinando relações internas e, sobretudo, relações de superioridade e dependência entre ordenamentos (ROMANO, 2008). Quando dois ordenamentos se encontram em posição de supremacia e subordinação, o ordenamento superior pode, em certa medida, determinar condições

⁷ Il sindacato sulla fonte è una verificaçione dell'attitudine della fonte a porre un certo tipo di norma. Il caso più frequente, ovunque, è quello di una fonte subordinata con cui si ponga una norma che sarebbe di spettanza di una fonte sopraordinata. Questa vicenda è molto più semplice della precedente, perché negli ordinamenti generali e superstatati, e anzi anche in altri, il principio generale vigente è che il giudice verifica l'inidoneità della fonte di produzione a produce quella norma e dichiara l'invalidità di questa (GIANNINI, 1990).

⁸ Il sindacato sulla norma è una verificaçione di validità della norma in quanto tale. In primo luogo perciò se essa rientri nella competenza dell'autorità che la ha emessa, ma più importante la sua validità nel sistema. P. es. una norma di atto normativo secondario che regoli un diritto fondamentale non è certamente legittima. Ove in ordine al sindacato sulla norma il giudice in qualunque ordinamento ha comunque la potestà di accertare e dichiarare l'illegittimità della norma (GIANNINI, 1990).

de existência e validade do inferior, o que confere sentido à sanção como técnica de preservação do sistema, e não apenas como pena.

No âmbito regulatório, o poder sancionador da agência decorre dessa lógica, onde o ordenamento setorial, estruturado por normas e organização próprias, opera como instância superior perante o ordenamento interno do prestador de serviços, que se submete às condições de validade e eficácia definidas no sistema regulatório. A sanção é possibilidade estrutural de correção e estabilização do setor, acionada quando a conduta do prestador rompe parâmetros de regularidade, continuidade e adequação.

Além da verificação de regularidade e conformidade, a sanção, quando aplicada pela agência, converte o descumprimento em obrigação substitutiva, de caráter punitivo e dissuasório, deslocando o conflito do plano da obrigação de fazer para o plano do custo do ilícito (valor pecuniário) dentro do ordenamento setorial (GIANNINI, 1990). Por fim, em casos extremos, subsiste a possibilidade de exclusão do prestador do ordenamento setorial, com retomada dos serviços pelo titular, ressalvado, em qualquer caso, a proporcionalidade da medida e a obediência ao devido processo.

Por fim, o terceiro elemento essencial, a organização, que, em conjunto com a normatização, confere concretude ao ordenamento jurídico, tem seu alicerce ontológico em Romano (2008). Ele seria o momento estrutural e material originário que confere juridicidade ao grupo, culminando na célebre equação de que todo ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico. Contudo, autor advertia que, para não permanecer como um vago conceito da sociologia, essa organização imanente exigia uma rigorosa tradução na linguagem técnica da ciência do direito.

A partir dessa premissa, Giannini (1958) apresenta que a organização é entendida como o conjunto de estruturas e funções permanentes que asseguram a realização das utilidades coletivas do grupo, transformando a pluralidade de sujeitos em uma coletividade ordenada. “Reduzida ao seu núcleo essencial, a organização

consiste em um desenho preordenado de ofícios e de respectivas atribuições”⁹. O ofício (*ufficio*) é o conceito central da dimensão organizativa, sendo a personificação jurídica de uma função orientada ao interesse do grupo, podendo se materializar tanto em estruturas objetivas (órgãos, cargos, repartições, procedimentos e meios) quanto em formas subjetivas de exercício funcional.

O autor distingue ofícios em sentido objetivo (órgãos e cargos permanentes, com competências definidas) e ofícios em sentido subjetivo, os *munera*¹⁰ (encargos funcionais atribuídos a pessoas físicas, por tempo limitado ou para finalidades específicas), ambos juridicamente instituídos pela norma. Ordenamentos historicamente relevantes e, hoje, setores regulados complexos – combinam essas duas técnicas de organização, articulando aparelhos e encargos para viabilizar a ação coletiva.

Quando trata das relações entre os elementos constitutivos do ordenamento, Giannini (1990) avança para aquilo que denomina de fisiologia do sistema, vinculando a organização ao conceito de autoridade, sob a máxima de que “onde há autoridade, ali há organização”. A organização, assim, assume a forma de um nexó estrutural, cujo eixo central é a normatização sobre a própria organização, isto é, das regras internas que estruturam os órgãos, distribuem competências e delimitam o campo de atuação de cada autoridade. Com isso, a autoridade passa a ser função juridicamente atribuída, controlável por critérios de competência e procedimento.

De forma distinta da normatização, que estabelece regras de conduta, a organização, reduzida ao seu núcleo essencial, consiste em um desenho preordenado de ofícios e de suas respectivas atribuições, garantindo a efetividade das normas por meio de órgãos, cargos e procedimentos. Giannini (1958) destaca que a organização não deve ser confundida com o ente exponencial do ordenamento, pois este é apenas

⁹ “*Ridotta al suo nucleo essenziale l'organizzazione è un disegno preordinato di uffici, e di relative attribuzioni [...]. Il punto centrale dell'organizzazione sta nel concetto di ufficio, così come quello di norma è il punto centrale della normazione*” (GIANNINI, 1958).

¹⁰ “*Non è quindi necessario che l'organizzazione si concreti in uffici in senso oggettivo; può esser sufficiente che essa si concreti in uffici in senso soggettivo (munera) [...]. Ancor oggi del resto i munera seguitano ad esistere, sia pur ad un rango minore, negli stessi ordinamenti organizzati secondo solide strutture di uffici oggettivi*” (GIANNINI, 1958).

a sua manifestação e corporificação institucional, enquanto a organização em si é um pressuposto (prius) lógico e existencial, constitutivo da própria vida jurídica do grupo¹¹.

Essa diferenciação tem repercussão, tanto no campo teórico, quanto no campo prático, em especial na capacidade das organizações para resolverem conflitos e na legitimidade de suas ações.

É necessário não confundir a organização que é elemento constitutivo do ordenamento com o ente exponencial (a pessoa jurídica), que é apenas a sua expressão visível, institucional. Isso impede reducionismos que tratariam o ordenamento como simples personificação em um de seus entes, esquecendo sua estrutura interna. A extinção ou alteração de um ente exponencial, por si só, não desencadeia inicialmente a finalização do próprio ordenamento material que o sustenta. Conforme abaixo, apresenta-se o quadro comparativo para melhor compreensão da distinção entre organização e ente exponencial:

Figura 1 - Comparativo entre organização e ente exponencial do ordenamento jurídico setorial.

Comparação: Organização vs. Ente Exponencial		
	 Organização	 Ente Exponencial
Definição	Elemento constitutivo do ordenamento jurídico	Manifestação institucional do ordenamento
Função	Garante a continuidade, estabilidade e operacionalidade do ordenamento	Dá unidade simbólica e visibilidade ao ordenamento
Natureza	Interna e estrutural	Externa e institucional
Exemplos Clássicos	Estrutura administrativa do Estado	O Estado como ente representativo do ordenamento estatal
Aplicação às Agências Reguladoras	Diretorias colegiadas, conselhos, servidores, procedimentos administrativos	A própria agência enquanto instituição reconhecida pelo ordenamento estatal

Fonte: Autoria própria

¹¹ *L'organizzazione non deve essere confusa con l'ente rappresentativo dell'ordinamento, poiché quest'ultimo è soltanto una manifestazione istituzionale, mentre l'organizzazione è elemento costitutivo della vita giuridica del gruppo. (GIANNINI, 1958)*

Para Giannini (1990), o sentido da teoria dos ordenamentos está em compreender como esses elementos interagem. Os elementos necessários mínimos de um ordenamento (plurisubjetividade, normatização e organização) não existem sozinhos de forma isolada na realidade. O ordenamento jurídico é o resultado de interações dinâmicas através de "nexos estruturais" (como a normatização sobre a organização, que demarca a autoridade e distribui o poder), cuja análise conjunta permite captar sua essência e funcionalidade na resolução de conflitos.

A teoria dos ordenamentos jurídicos confirma sua validade como ferramenta metodológica para compreender tanto a pluralidade e os conflitos normativos, quanto os limites de cada um, visto que o ordenamento é produto de circunstâncias históricas específicas e só pode ser explicado em sua evolução concreta, atuando como resposta do Estado moderno ao alargamento e especialização de suas tarefas¹².

Assim, à luz da teoria dos ordenamentos jurídicos de Giannini, as agências reguladoras devem ser compreendidas como ordenamentos jurídicos setoriais dotados de normatividade e organização próprias, bem como de uma necessária plurisubjetividade, coexistindo de forma derivada com o ordenamento estatal geral. Deste modo, o ordenamento setorial não se reduz à entidade que o regula, visto que também é integrado pelos usuários e prestadores de serviços, cuja atividade e relacionamento constituem o objeto da regulação.

Essa configuração lhes confere a capacidade de resolver conflitos que emergem da pluralidade de sujeitos envolvidos, aplicando normas da própria agência nas lides entre o Estado titular dos bens e serviços, as empresas reguladas e os usuários/consumidores, combinando, assim, as funções de legislador, promotor e juiz dentro de seu microssistema (ARAGÃO, 2001).

Neste sentido, a produção normativa das agências, ancorada em diretrizes gerais das leis de criação, conhecidas como leis-quadro, de baixa densidade normativa, materializa-se em regulamentos infralegais que constroem um sistema

¹² Gli ordinamenti giuridici non sono costruzioni astratte e atemporali, ma realtà storiche che nascono, si trasformano e si estinguono secondo le esigenze della collettività e i conflitti tra gruppi (GIANNINI, 1958).

normativo coerente, técnico e especializado. Esse sistema previne e resolve conflitos setoriais, vez que estabelece padrões de conduta específicos que reduzem a incerteza e delimitam os espaços de atuação dos diferentes atores.

Ainda, a organização institucional das agências garante a efetividade de suas normas e permite criar canais formais para a resolução de conflitos dentro do próprio ordenamento setorial, sem a necessidade de recorrer, em um primeiro momento, ao Poder Judiciário. Essa capacidade adjudicatória fundamenta-se na própria natureza da agência independente, que combina no seu microcosmo as funções de legislador, promotor e juiz, aplicando regras por ela mesma estabelecidas.

A historicidade destacada por Giannini (1958) reforça esse papel, uma vez que as agências surgem em contextos históricos, sociais e econômicos específicos para responder à complexidade e ao dinamismo da sociedade contemporânea, frente aos quais as estruturas estatais tradicionais se revelaram impotentes. Sua legitimidade depende, portanto, da capacidade de equilibrar autonomia técnica com controle democrático, atuando como mediadores institucionais entre diferentes grupos sociais e econômicos e promovendo o que denominaremos como Justiça Setorial.

É nessa perspectiva que a teoria institucional fundamenta a atuação das agências como integrantes da pluralidade de ordenamentos jurídicos. Elas são, em concepção, ordenamentos jurídicos derivados e parciais, perante os quais o Estado atua como o ordenamento jurídico central e soberano, estabelecendo as diretrizes e limites da sua autonomia (ARAGÃO, 2001).

Com isso, pode-se dizer que elas, como expoentes dos ordenamentos setoriais, derivados do ordenamento estatal, submetem os demais sujeitos que ingressam na sua órbita de atuação (por meio de autorizações, concessões ou permissões) às suas normas, fiscalizações e sanções.

Contudo, conforme aponta Aragão (2001), ancorado nas lições de Giannini, conceber as agências como ordenamentos jurídicos setoriais significa que o ordenamento não se reduz apenas a essas entidades autárquicas que o exponencializam. Ao contrário, integram e formam esse microssistema, juntamente com o regulador, os particulares (prestadores de serviços e usuários), cuja

participação é imprescindível para o desenvolvimento, o controle e a legitimidade de tal ordenamento.

Dessa forma, a atuação destes particulares não é vista apenas como uma submissão externa ao poder extroverso do regulador, enquanto entidade estatal, mas sim como uma participação estrutural no desenvolvimento do ordenamento setorial, preenchendo o critério elementar da plurisubjetividade, pressuposto ontológico para a constituição e sobrevivência de qualquer ordenamento jurídico.

A existência desses vários ordenamentos, nos quais cada um é regido por normas próprias e originadas por delegação do Estado (ordenamento central), criam-se regulações (sistemas normativos) cada vez mais especializadas.

Esse cenário fragmenta a função normativa em diversos núcleos policêntricos, a partir dos quais o ordenamento geral se organiza e se relaciona, permitindo que o direito lide com demandas que o processo legislativo parlamentar, essencialmente político e moroso, não teria condições de suprir. Não obstante, tal policentralidade normativa, ainda que que melhore a capacidade de resposta do ente expoente do ordenamento gera um custo de acompanhamento da evolução normativa maior e mais difícil de ser acompanhado pelo cidadão-usuário, em especial os mais vulneráveis.

Essa fragmentação normativa é acentuada pelo fenômeno da delegificação, ou deslegalização, que consiste na retirada deliberada de certas matérias do domínio da lei formal, reservadas à competência do Poder Legislativo, e na sua transferência para o âmbito do regulamento e de atos normativos infralegais, emanados primariamente do Poder Executivo.

Tal transferência não elimina o papel do legislador, mas redefine o alcance de sua intervenção, que passa a concentrar-se na fixação de parâmetros gerais, deixando ao regulamento a tarefa de detalhamento técnico e operacional. Isso porque o Poder Legislativo, cuja atuação é, por sua natureza, “essencialmente política” e operante por “processos necessariamente lentos”, apresenta limitações para lidar com velocidade, tecnicismo e complexidade das demandas contemporâneas (ARAGÃO, 2001).

O fenômeno possui efeitos diretos sobre a estrutura das fontes do direito. Ao deslocar a disciplina de determinados temas para o plano infralegal, amplia-se o

conjunto de instrumentos normativos relevantes para conformação da conduta dos sujeitos, incluindo regulamentos administrativos, normas técnicas, padrões operacionais. Esses atos passam a integrar o sistema normativo aplicável ao setor, compondo uma malha regulatória que se articula com as normas legais e com os princípios que regem o ordenamento central (BABER, 2011)

Desse modo, percebe-se que diversos ordenamentos jurídicos se interconectam na regulação de uma dada conduta ou setor, tornando a expedição normativa mais célere. Essa situação, contudo, não se dá sem riscos e críticas, pois suscita questões quanto à legitimidade democrática e ao controle desses atos secundários.

Apesar da necessária celeridade para acompanhar o desenvolvimento do mercado e da tecnologia, o fenômeno pode tensionar o princípio democrático e a reserva legal, uma vez que o regulamento, em regra, exprime vontade administrativa que não percorre o debate plural e público característico do processo legislativo (CANOTILHO, 2003).

Por essa razão, a doutrina e a jurisprudência estabelecem limites rígidos para que a delegificação se dê de maneira lícita. Tal fenômeno apenas ocorre de forma legítima, quando devidamente autorizada pela Constituição ou pela própria lei, e não pode versar sobre matérias que a Constituição Federal reservou expressamente à lei em sentido formal, a chamada reserva absoluta de lei (TEMER, 2013).

As leis em sentido estrito que criam as agências reguladoras tendem a estabelecer competências em ambiente de baixa densidade normativa. Em geral, delimitam finalidades, princípios, instrumentos e um rol de direitos e deveres das partes componentes do ordenamento setorial, considerados politicamente significativos no momento histórico de sua formulação.

É com base nessa baixa densidade que tais leis funcionam como “leis-quadro”, oferecendo moldura dentro da qual a entidade reguladora exercerá a normatização setorial, conferindo densidade técnica necessária para organizar o setor, porém com qualidade infralegal.

Como ordenamentos setoriais estruturados pelas diretrizes fixadas pelas leis-quadro, as agências detêm um conjunto de poderes que, em Aragão (2001), inclui poderes:

“[...] normativos, propriamente ditos ou de natureza concreta; de solução de conflitos de interesses; investigativos; fomentadores; e de fiscalização, preventiva ou repressiva, podendo esta chegar inclusive à cassação do ato de admissão no ordenamento setorial e conseqüente impedimento para o desenvolvimento da atividade correspondente” (SIC)

Essas leis-quadro, de baixa densidade normativa, permitem que o ente regulador desenvolva no ordenamento setorial um sistema normativo coerente e compatível com a necessidade social.

A conjugação de funções pelas agências pode fortalecer o Estado de Direito ao deslocar para uma arena técnica e procedimental conflitos que, no plano estritamente político, tenderiam à instabilidade, à volatilidade decisória ou à acomodação de interesses imediatos, contribuindo para previsibilidade, segurança jurídica e proteção de interesses coletivos.

Esse ganho, contudo, não é automático, pois a mesma concentração de competências (normativas, fiscalizatórias, sancionatórias e, por vezes, adjudicatórias) amplia a margem de discricionariedade institucional e pode reduzir a visibilidade pública das escolhas regulatórias, elevando o risco de captura, seletividade e assimetrias no tratamento dos sujeitos do setor.

Por isso, a virtude do modelo depende menos da “conjugação” em si e mais do modo como ela é condicionada por controles e garantias, incluídas a transparência ativa, a participação, o dever de motivação, desenho procedimental apto a neutralizar desigualdades e mecanismos efetivos de revisão e responsabilização, sob pena de converter racionalidade técnica em autoridade pouco controlável.

Do ponto de vista constitucional, o art. 174¹³ da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) estabelece que o Estado atuará “como agente normativo e regulador da atividade econômica”, exercendo, na forma da lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para

¹³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

o setor público e indicativo para o setor privado”. Ainda que já houvesse previsões setoriais de regulação (como nos arts. 21, X¹⁴ e art. 177, §2º, II¹⁵, com alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 8/1995), a criação das primeiras agências reguladoras modernas ocorreu ao final da década de 1990, no contexto da reforma administrativa e do programa de desestatização conduzidos no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A motivação central foi o reconhecimento das limitações do Estado brasileiro para operar, simultaneamente, como promotor, regulador, fiscal e prestador direto de serviços.

A criação de estruturas estatais com capacidade normativa, fiscalizatória, sancionatória e adjudicatória foi objeto de intenso debate, que perdeu densidade após a consolidação jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal. Na ADI 4.874, no voto da Ministra Rosa Weber (citado por Fachin, 2022):

O Legislador, de fato, não pode delegar a responsabilidade pela decisão política, mas a escolha dos meios para a persecução da política por ele definida pode ser objeto de delegação.

Isso em absoluto significa reduzir a regulação setorial ao preenchimento de lacunas e muito menos à execução mecânica da lei. Dotada de inquestionáveis relevância e responsabilidade, a função regulatória só é dignificada pelo reconhecimento de que não é inferior, nem exterior à legislação. Exerce-se, isto sim, em um espaço que se revela qualitativamente diferente, pelo seu viés técnico, ainda que conformada pela ordem constitucional e legal vigentes.

O poder normativo atribuído às agências reguladoras pelas respectivas leis instituidoras consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador de um determinado setor econômico ou social para a implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação setorial. No domínio da regulação setorial, a edição de ato normativo geral e abstrato (poder normativo) destina-se à especificação de direitos e obrigações dos particulares, sem que possa, a agência reguladora, criá-los ou extingui-los.

Com efeito, a norma regulatória deve compatibilizar-se com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não a substituir ao inovar na criação

¹⁴ Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

¹⁵ Art. 177. Constituem monopólio da União:

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

de direitos e obrigações. Seu domínio próprio é o do preenchimento, à luz de critérios técnicos, dos espaços normativos deixados em aberto pela legislação, não o da criação de novos espaços.

O extrato da decisão judicial guarda significativa consonância com a discussão dos ordenamentos jurídicos setoriais, pois mesmo quando o setor regulado pode ser descrito como um ordenamento parcial, dotado de normatização e organização próprias, essa caracterização não implica autonomia normativa equivalente à da lei. A autonomia do ordenamento setorial é instrumental, necessitando de controles por tratar-se de um ordenamento derivado e, quando se enfraquece esses controles, se transfere aos sujeitos menos organizados ou com menor capacidade de litigância os custos de contestar atos inválidos, afetando a distribuição de ônus dentro do setor.

Cumprido esclarecer que a defesa da regulação como instituto não implica negação de suas fragilidades empíricas no contexto brasileiro. As agências reguladoras enfrentam obstáculos significativos de efetividade com alto risco de captura, mas é essencial distinguir entre falhas conceituais do instituto e desvios de sua aplicação prática.

As deficiências observadas nas agências reguladoras frequentemente decorrem não de inadequação teórica da instituição, mas de captura política, insuficiência orçamentária, interferência governamental indevida e ausência de insulamento burocrático adequado. Nesse sentido, a crítica pertinente não é ao instituto da regulação por agências, mas aos mecanismos de governança que permitem sua desvirtuação para fins políticos conjunturais, devendo o estado por meio de mecanismos de controle, inclusive externo, buscar a proteção das bases estruturantes das agências, exigindo-se o insulamento burocrático, transparência, participação social e mecanismos de accountability.

Apesar da reafirmação da competência das agências reguladoras e do constante avanço regulatório, embora lento, tais entidades vem sofrendo constantes

ataques¹⁶, que incluem o contingenciamento de recursos próprios¹⁷, demora na nomeação de diretores, colocação de favorecidos políticos no quadro diretivo¹⁸, sem a técnica necessária, loteamento de cargos comissionados, restrição de concursos públicos para ocupar os cargos efetivos vagos^{19,20}.

Fato é que, apesar desses ataques, o modelo persiste e, com diferentes intensidades, progride.

E se, por um lado, a pluralidade de ordenamentos e a delegificação explicam a expansão do espaço infralegal e a centralidade das agências como produtoras de normas e garantias no setor, por outro, é na organização e no modo como o ordenamento setorial acolhe, instrui e decide controvérsias que se testa sua legitimidade concreta frente aos usuários mais vulneráveis.

¹⁶ Principal observação se faz na Emenda nº 54 à Medida Provisória 1.154/2023 de autoria do deputado Danilo Forte do partido União/Ceará, buscou retirar as agências federais as atribuições normativas e adjudicatórias, como o exemplo abaixo: “A edição de atos normativos disposta nos dispositivos deste capítulo, mesmo nos setores regulados, será exercida por meio de Conselhos ligados aos Ministérios e secretarias que atuarão nas funções. As decisões inerentes à atividade de contencioso administrativo da Agência Nacional de Energia Elétrica serão de competência exclusiva de órgão administrativo julgador independente no qual se garanta o duplo grau de jurisdição e o direito à ampla defesa e contraditório.” (FGV, 2025)

¹⁷ “Entre 2015 e 2024, o orçamento das agências reguladoras federais apresentou queda consistente. As despesas autorizadas em lei orçamentária recuaram de R\$ 8,6 bilhões em 2015 para R\$ 5,0 bilhões em 2024, redução de 41,9%. As despesas executadas (efetivamente gastas) seguiram a mesma tendência, passando de R\$ 7,0 bilhões para R\$ 4,9 bilhões no período, com queda de 29,7%. O Gráfico 1 mostra a tendência de queda nas despesas autorizadas e executadas das agências entre os anos de 2015 e 2024. Esse comportamento demonstra uma política de compressão orçamentária contínua, alinhada ao ambiente de restrição fiscal, e que limita a capacidade de expansão ou mesmo manutenção de programas e atividades regulatórias”. (FGV, 2025)

¹⁸ “Prova de que o loteamento político está a pleno vapor é a negociação que ocorre nos bastidores entre o governo Lula e o provável futuro presidente do Senado.” Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/agencias-reguladoras-federais-sofrem-com-aparelhamento-politico-e-descaso/> disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/agencias-reguladoras-federais-sofrem-com-aparelhamento-politico-e-descaso/>. Acesso em 03 out. 2025.

¹⁹ “Os dados mostram que a força de trabalho das agências reguladoras federais caiu 15% nos últimos dez anos (2015-2024), passando de 11,1 mil para 9,5 mil pessoas. Houve queda em todas as agências, com exceção da ANA, que registrou um aumento de 24% no período, e da ANP, que teve aumento de 5% da força de trabalho no período (Tabela 1)” (FGV, 2025)

²⁰ “[...] A expressiva contração de recursos humanos e financeiros ameaça a sustentabilidade orçamentária das agências reguladoras federais, que enfrentam o desafio de manter sua capacidade técnica de atuação com meios cada vez mais restritos. Ademais, a crescente rigidez orçamentária — evidenciada pelo alto peso das despesas obrigatórias e de pessoal — limita a flexibilidade de gestão desses órgãos, aumentando os riscos à manutenção de sua capacidade técnica e à autonomia institucional [...]” (FGV, 2025).

Em ambientes marcados por assimetria informacional, econômica e probatória, a regulação não se esgota na edição de padrões técnicos, necessitando sobretudo, na capacidade institucional de oferecer resposta acessível e compreensível aos conflitos entre usuários, prestadores e o próprio Estado-titular.

Por isso, a análise deve avançar do plano da normatização para o plano do acesso à justiça, examinando a atividade adjudicatória das agências reguladoras como porta primária de solução de controvérsias no ordenamento setorial.

1.2. Do ordenamento setorial ao acesso à ordem jurídica justa

Como ordenamento jurídico setorial, a agência reguladora possui capacidade (e o dever) de resolver os conflitos decorrentes de sua própria normatização, ou ainda, das normas do ordenamento central, que influenciem o setor regulado. Em especial, impõe-se o imperativo racional de atuação dessas autarquias na pacificação de conflitos entre usuários e prestadores de serviços, em ambientes marcados por assimetrias informacional, econômica e probatória.

Nesse contexto, compete à agência instaurar processos, de ofício ou por provocação, e julgá-los à luz do arcabouço normativo aplicável ao setor, incluindo normas por ela editadas e parâmetros legais superiores. Presumindo-se que essas entidades disponham de capacidade técnico-jurídica para decidir de modo coerente com o ordenamento setorial, o que as desloca de uma função meramente administrativa para um papel institucional relevante na conformação do acesso à justiça.

Historicamente, o estudo sobre o acesso à justiça, ante a ausência de um conceito unívoco, restringiu-se à análise da atividade jurisdicional do Estado. Essa visão limitada prejudicou "a potencialidade para responder aos desafios atuais de nossa sociedade", na medida em que obscureceu a relevância de instituições e mecanismos não judiciais de solução de conflitos, sobretudo em campos regulados e altamente especializados (IGREJA e RAMPIN, 2021).

Nesse marco, Cappelletti e Garth (1988) oferecem classificação clássica do movimento de acesso à justiça em "ondas" reformadoras, com o intuito de buscar tornar efetivos direitos sociais e coletivos ampliados a partir da década de 1960 pelo modelo do *Welfare State*. A primeira centrada na assistência judiciária; a segunda orientada à tutela de interesses difusos e coletivos; e a terceira voltada ao enfoque mais amplo de acesso à justiça, compreendido como o conjunto de instituições, mecanismos e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas, incluindo alternativas ao processo judicial tradicional.

Foi trabalhando nesta evolução, que os autores reconheceram as limitações inerentes aos tribunais regulares, notadamente a morosidade e os custos proibitivos. A busca por soluções alternativas de conflitos, abarcam desde os modelos de mediação, conciliação e arbitragem especializada (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Contudo, a importação acrítica dessas formulações para a América Latina e, em particular, para o Brasil tem sido objeto de problematizações relevantes. Enquanto no Norte Global a discussão se vinculou à crise e expansão do Estado de Bem-Estar e à efetivação de direitos já declarados, na realidade brasileira o tema emerge de um imperativo distinto: a insuficiência histórica de direitos básicos e a exclusão político-jurídica associada a transições e regimes autoritários recentes (JUNQUEIRA, 1996).

Sob essa ótica, a noção de acesso à justiça exige revisão crítica para evitar que reformas institucionais se apresentem como ampliação de cidadania quando, na prática, podem reproduzir desigualdades (LAURIS, 2015).

Ainda com Cappelletti e Garth (1988) como referência inicial, uma contribuição central é a identificação de que as partes não ingressam no sistema em condições de igualdade material. Daí a distinção entre litigantes “eventuais” (*one-shotters*) e litigantes “habituais” (*repeat players*).

Os litigantes habituais, por sua presença constante e experiência acumulada, conseguem calibrar estratégias, diluir custos e explorar vantagens estruturais que são inacessíveis aos litigantes eventuais. Estado e grandes corporações tendem a operar como *repeat players*, enquanto o cidadão usuário aparece, em regra, como litigante eventual (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Deve-se trabalhar ainda com duas concepções para o acesso à justiça: uma como instituição e outra como valor, permitindo depreender um significado que ultrapassa a mera ideia de acesso ao Judiciário. O acesso à justiça como um valor, transcenderia a mera disponibilidade de foros com garantia de assessoramento jurídico e custos acessíveis. Sob esse prisma, o sistema não deve apenas estar aberto, mas deve ser capaz de produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Essa concepção, de acesso à justiça como valor, exige que o Estado garanta que o direito não seja destituído de sentido pela ausência de mecanismos eficazes para sua reivindicação (CAPPELLETTI E GARTH, 1988).

É nesse ponto que se torna possível justificar, com maior densidade, a relevância da atuação regulatória como mecanismo de equalização. A agência pode funcionar como instância de agregação e tratamento institucional de conflitos que o indivíduo isolado dificilmente suportaria, sobretudo quando sequer reconhece a existência do direito violado.

Para Igreja e Rampin (2021), além da garantia formal de ingresso nas instituições judiciárias, o acesso efetivo pressupõe a consolidação de um espaço jurídico permeável ao diálogo e à autotransformação. O sistema de justiça, nessa perspectiva, deve operar como arena de negociação institucional capaz de reconhecer a pluralidade de agentes e de se renovar diante de demandas por direitos.

As autoras destacam ainda que a mobilização do direito envolve disponibilidade de informações, capacidade de compreender e reivindicar direitos, cultura de violações, paradigmas de sujeitos incorporados na prática decisória e múltiplos atores envolvidos nas relações locais (IGREJA; RAMPIN, 2021).

Portanto, é fundamental reconhecer que caminhos para a pacificação social não transitam exclusivamente pelo processo judicial, mas podem ser aqueles que garantam o acesso a uma ordem jurídica justa, especialmente quando se almeja a entrega de uma justiça substantiva.

Não obstante, qualquer medida que vise melhorar essa acessibilidade deve ser feita sob o alerta de Lauris (2015) que apresenta o mito do direito, em que “reforça a centralidade do Estado e do seu direito, apostando no papel a ser desempenhado pelos tribunais como instância última da proteção dos indivíduos e da probidade da política”.

A necessidade de revisar a temática do acesso à justiça é apontada por Lauris (2015), que critica a armadilha de se escolher lados entre a apologia ao sistema estatal e a denúncia de sua ineficiência. A abordagem estrutural-funcionalista hegemônica tende a aprisionar a ação social em um ciclo contínuo de mero ajuste burocrático, constituindo uma estratégia na qual a promessa de mais acesso ignora que o sistema jurídico, muitas vezes, apenas reproduz desigualdades estruturais.

Para a autora, essa polarização é estéril. Defender o acesso apenas como progresso institucional enfraquece o potencial crítico de melhoria, ao passo que apenas apontar o caráter excludente da justiça retira a validade de qualquer tentativa de reforma. Portanto, para que o acesso à justiça seja algo substancial, é fundamental ultrapassar esse debate teórico e implementar mudanças que efetivamente transformem a realidade social, especialmente daqueles que se encontram com a justiça em ambiente repressivo e excludente.

Para superar essas tensões e das múltiplas lógicas locais de resolução de disputas, a Antropologia Jurídica insere no debate os conceitos de pluralismo

jurídico e de interlegalidade, como meio de superar o monismo do Poder Judiciário (CHENAUT; SIERRA, 2006).

Essa perspectiva reconhece que ordens normativas diversas operam de forma sobreposta, criando cenários complexos de hibridismo jurídico. No contexto latino-americano, esse hibridismo entra em embate direto com as engrenagens de um "multiculturalismo neoliberal", fortemente associado a práticas neoextrativistas, forçando populações vulneráveis a utilizarem arranjos de interlegalidade para judicializar lutas vitais (IGREJA; SIERRA, 2020).

Entretanto, o cenário atual impõe desafios, uma vez que o Poder Judiciário enfrenta, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos entraves na prestação jurisdicional, destacando-se a morosidade e a flexibilização da isonomia (HARTMANN e BONAT, 2020).

Os autores ressaltam que, embora a adoção do sistema de precedentes tenha buscado aperfeiçoar a tutela, os relatórios de gestão da última década indicam uma preocupação central com a redução do acervo processual, não necessariamente com a pacificação social.

Essas dinâmicas de poder e modelos econômicos ganham maior clareza quando analisadas pelo viés da geopolítica regional, especialmente observando as amplas reformas nos sistemas de justiça ocorridas a partir da década de 1990 (RAMPIN, 2018). Foi nesse mesmo período que se iniciou a discussão da reforma do estado para um estado regulador.

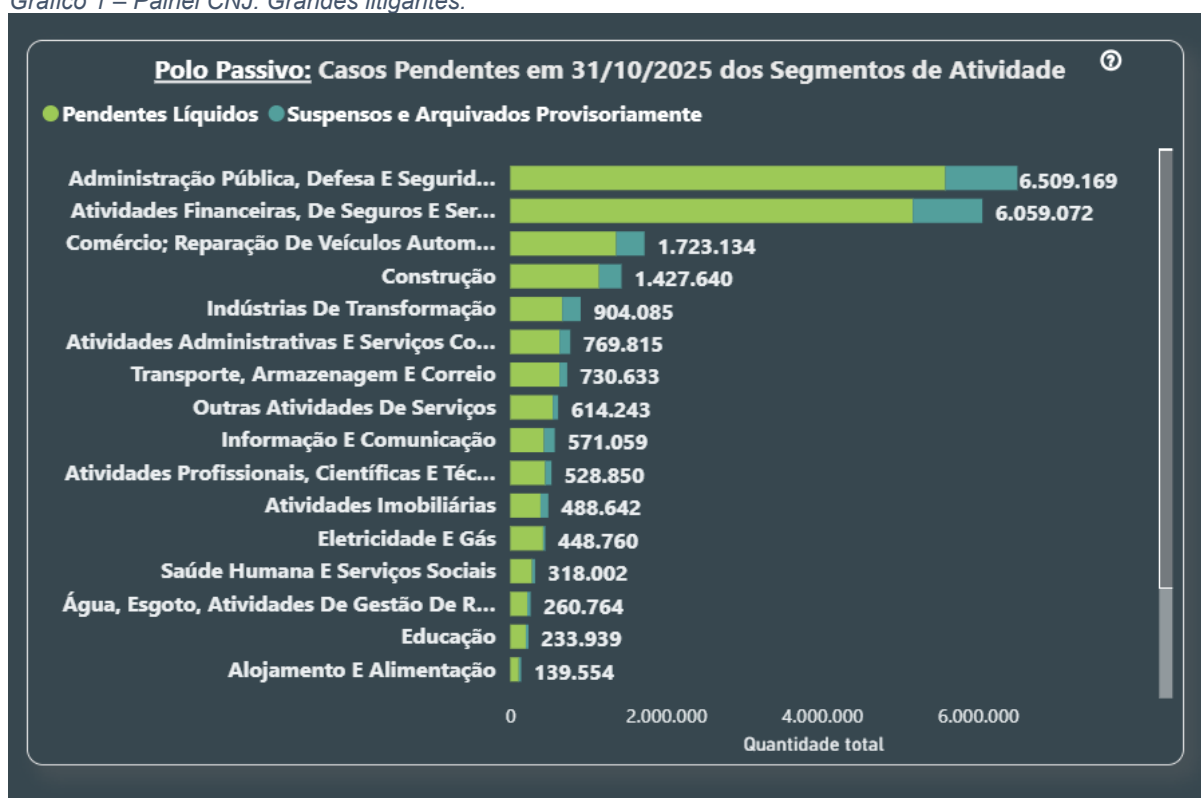
Projetos impulsionados verticalmente por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), promoveram na região verdadeiras contrarreformas judiciais (RAMPIN, 2018), cujo objetivo central, mascarado sob a necessidade de desburocratização e acesso, era dotar as decisões judiciais de transparência e previsibilidade puramente mercadológicas, adaptando a justiça latino-americana para garantir estabilidade, segurança e rentabilidade aos negócios e contratos privados, em sua maioria capital estrangeiro (RAMPIN, 2018).

Em uma espiral elitista de afirmação corporativa, o desenvolvimento do Sistema de Justiça traduz-se no fortalecimento e blindagem de seus próprios integrantes corporativos, atuando em sintonia com a política convencional para preservar privilégios sociais, enquanto recrudescem políticas de criminalização que

obstaculizam o aprofundamento democrático e invisibilizam as urgências das populações vulneráveis (ZAFFALON; CARDOSO, 2017).

Tal fato ganha relevo ao se constatar que o volume massivo de ações decorre, em grande parte, da conduta de certos litigantes habituais, para os quais a morosidade judicial pode ser economicamente mais vantajosa do que a eliminação do conflito pela correção de suas condutas. Dados veiculados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²¹ demonstram a massiva quantidade de processos pendentes em que se demonstra que alguns dos grandes litigantes, pertencem a um ordenamento setorial regulado.

Gráfico 1 – Painel CNJ: Grandes litigantes.



Fonte: CNJ – Justiça em números – painel de grandes litigantes por “Maiores Segmentos de Atividades”.

Avançando para as configurações mais recentes da justiça civil e as demandas identificadas pelo enfoque do acesso à justiça, a transformação digital tem se consolidado como a nova tática modernizadora. O estabelecimento de políticas judiciárias como o Programa Justiça 4.0, que introduziu o Balcão Virtual e o Juízo 100% Digital em meio à pandemia de Covid-19, buscou atender aos anseios de

²¹Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em 15 dez. 2025.

eficiência procedimental ao permitir resoluções judiciais via videoconferência, acelerando o trâmite processual (IGREJA; RAMPIN, 2022).

Apesar do entusiasmo com a simplificação dos ritos, que ecoa as virtudes originalmente pretendidas pela terceira onda de acesso à justiça, o maciço emprego de tecnologias de informação e comunicação gera novas camadas de barreiras e desafios (IGREJA; RAMPIN, 2022).

Os percalços apontados por pesquisas empíricas revelam exclusão tecnológica por falta de acesso à internet estável e um risco silencioso de desumanização das rotinas se não houver um equilíbrio institucional focado nas diversidades da população (IGREJA; RAMPIN, 2022).

Sob um enfoque prático e voltado à efetividade, Paroski (2008) adverte que o acesso à justiça, em especial para as camadas mais vulneráveis da população, vai além da simples disponibilização de instrumentos processuais para o ingresso no Poder Judiciário. O autor defende que a verdadeira democratização desse acesso exige uma postura proativa na eliminação das causas originárias dos litígios, aliada à simplificação dos ritos e à redução drástica das despesas processuais. Dessa forma, a garantia material dos direitos deve ser viabilizada por meio de mecanismos mais informais, econômicos e céleres, privilegiando-se, sempre que possível, a resolução das controvérsias à margem da intervenção judicial estatal.

Nesta sistemática, o Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 3º, positivou a "multiportas" ao determinar que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, não excluindo da apreciação jurisdicional a ameaça ou lesão a direito, mas incentivando a arbitragem e outros métodos autocompositivos²².

Em consonância com essa nova linha apresentada pela legislação superior, o CNJ, como órgão de regulação da atividade judiciária, vem editando normas para estruturar uma sistemática de cooperação voltada à solução alternativa

²² Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

de conflitos, buscando o apoio dos demais Poderes e instituições para evitar a judicialização excessiva.

Portanto, caminhos de pacificação social não transitam exclusivamente pelo processo judicial, podendo operar por mecanismos que garantam acesso a uma ordem jurídica justa, especialmente quando se almeja justiça substantiva.

Nesse quadro, a agência reguladora pode ser analisada como porta primária de acesso à ordem jurídica justa no interior do ordenamento setorial, justamente porque tem capacidade de se organizar a partir de sua competência para decidir controvérsias que incidem onde as assimetrias entre os sujeitos do ordenamento são mais sensíveis (informação, prova, custo de contestação e coerções privadas).

Assim, a discussão deixa o campo sobre a existência de direitos para torná-los exigíveis em um procedimento administrativo especializado. É nesse ponto que emerge a noção de Justiça Setorial.

A Justiça Setorial consubstancia-se no arranjo institucional, dogmático e procedimental estruturado para dirimir conflitos, neutralizando as desigualdades entre usuário e prestador de serviços, no seio de um ordenamento jurídico setorial.

Distinta do monopólio jurisdicional do Estado-juiz, ela reconhece a agência reguladora como o centro de referência adjudicatório do subsistema social regulado, em uma busca pela efetivação da cidadania por meio de um processo administrativo responsivo e previsível, ancorado em garantias materiais irrenunciáveis desenvolvidas para neutralizar a hipossuficiência do usuário frente ao monopólio do prestador de serviços, tais como a inversão do ônus probatório, a consolidação da presunção da boa-fé do usuário e a suspensão de coerções privadas abusivas.

Em sua acepção teleológica, a Justiça Setorial materializa o acesso à ordem jurídica justa aplicado à complexidade contemporânea, substituindo a morosidade e a abstração do litígio judicial por respostas estatais céleres, tecnicamente embasadas e orientadas à paz social e à estabilidade do ordenamento setorial.

Algo assemelhado à ideia de justiça setorial, como necessidade de ampliar a capacidade de solução de conflitos em ambientes alternativos, vem sendo tratado no contexto europeu. Essa perspectiva abarca a possibilidade de reguladores

funcionarem como meios de Resolução Alternativa de Litígios (RAL), em razão de sua natureza especializada, independente e dotada de poderes de resolução de conflitos, em linha com os pressupostos da teoria dos ordenamentos setoriais.

A função adjudicatória das agências emerge de seus poderes, que não se limitam à regulação normativa ou à fiscalização, abrangendo competência para resolver conflitos que podem envolver “o Poder Público ou apenas particulares, como se dá, por exemplo, nas lides entre usuários e prestadores de serviços públicos ou entre acionistas minoritários e a direção de companhias abertas” (ARAGÃO, 2001).

Tal papel pode encontrar amparo na discussão, já aprovada, para alteração da Diretiva 2013/11/EU, que busca aprimorar garantias de acesso dos consumidores a meios de resolução de conflitos, por meio de procedimentos “independentes, imparciais, transparentes, eficazes, céleres e equitativos” (PARLAMENTO EUROPEU, 2024).

A discussão reconhece a importância dessa especialização ao exigir que as entidades que funcionem como RAL demonstrem possuir “conhecimentos especializados no domínio em causa, que abranjam todo o setor econômico em questão, como um provedor de justiça setorial” (PARLAMENTO EUROPEU, 2024).

No contexto europeu, pela Diretiva 2013/11/UE, o conceito de “Justiça Setorial” é aplicado como meio de acesso a uma justiça especializada por setor, intimamente vinculada a procedimentos de resolução alternativa. Tal justiça exige que as entidades responsáveis pelos procedimentos alternativos detenham conhecimentos especializados para lidar com a crescente complexidade das matérias reguladas.

A justiça setorial, nesse contexto, funciona como facilitadora de acesso à justiça, diante da necessidade de especialização técnica e da insuficiência de mecanismos jurídicos tradicionais para resolver litígios em áreas altamente específicas, como aquelas decorrentes do direito do consumidor e de serviços públicos. Não obstante, tais entidades devem estruturar procedimentos adequados, aprimorando eixos centrais de atuação.

O primeiro pilar é o foco em qualidade e confiança, devendo os procedimentos possuir normas mínimas de qualidade, que assegura que a criação de vias alternativas ou céleres não resulte em justiça precária, garantindo lisura e

segurança jurídica necessárias para que o cidadão confie nas instâncias de mediação e resolução.

Em segundo lugar, exige-se acessibilidade e equidade, de modo que os procedimentos abranjam conflitos relevantes de consumo e sejam gratuitos ou com taxa reembolsável. A eliminação de barreiras financeiras e a abrangência material dos procedimentos evitam a marginalização econômica apontada pelas teorias sociojurídicas, permitindo que o público hipossuficiente busque seus direitos sem risco de endividamento.

Por fim, demanda-se eficiência e celeridade, de modo que o procedimento seja simples e previsível, com respostas rápidas, conjugando qualidade assegurada, gratuidade acessível e rapidez procedimental. (PARLAMENTO EUROPEU, 2024).

Nesses moldes, a Justiça Setorial pode se materializar por intermédio das agências reguladoras, que possuem caráter técnico-especializado inerente à sua conformação como ordenamento jurídico setorial, em que sua atuação permite que litígios complexos decorrentes do setor econômico regulado sejam resolvidos de forma mais célere e equitativa do que ocorreria no âmbito do Poder Judiciário, ao passo que apresenta maior capacidade de assegurar coerência na aplicação das normas regulatórias específicas do setor e, assim, fortalecer a segurança jurídica.

Todo posicionamento adjudicatório no âmbito setorial deve ser pautado em normas que passaram (ou deveriam ter passado) pelo crivo de legitimação, contribuindo para mitigar a assimetria entre litigantes habituais, notadamente os prestadores de serviços regulados, e usuários-cidadãos, que figuram como partes necessárias do conflito.

Apesar de não constituírem reescrita integral das leis protetivas dos hipossuficientes, as normas regulatórias devem incorporar princípios e regras protetivas adaptadas a cada setor, em coerência com o ordenamento setorial em que se inserem.

Neste ponto é válido estabelecer um conceito para a aplicação da expressão “usuário hipossuficiente” que deve ser entendido como aquele que, na relação com o prestador de serviços, presume-se possuir menor capacidade técnica, informacional, econômica ou jurídica, não dispondo de condições equivalentes para

compreender, produzir prova ou defender adequadamente seus direitos, o que justifica tratamento protetivo pelo regulador, inclusive com flexibilização do ônus probatório e atuação mais ativa na instrução do processo.

A atuação primária do Poder Judiciário na solução de conflitos setoriais deve ser vista com a necessária cautela, pois não se pode exigir do magistrado conhecimento e aplicação exaustivos de todas as normas regulatórias. Desse modo, uma decisão judicial pode aplicar norma geral, contida em leis gerais, em detrimento de normas regulatórias, sem antes afastar a presunção de legalidade destas, produzindo disrupção na aplicação setorial.

Isso pode causar impacto relevante no ordenamento setorial, uma vez que decisões conflitantes com o objetivo das normas regulatórias aplicáveis, além do potencial de multiplicação de casos e de imposição de entendimentos com força de precedentes, nem sempre consideram análise de impacto regulatório, administrativo e econômico. Importa frisar que a não aplicação de norma regulatória deve estar fundamentada na decisão judicial.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil, no art. 489, § 2º²³, dispõe que “no caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão”.

A necessidade de análise alargada para decisões judiciais foi reafirmada com a alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ²⁴, ao exigir ponderação das consequências práticas da decisão.

²³ CPC: Art. 489. §2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

²⁴ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Contudo, a decisão regulatória na solução de conflitos não fica isenta da atuação estatal judicante. O Poder Judiciário pode afastar o ordenamento setorial e resolver o conflito com base no ordenamento central, especialmente quando verificada falha no ato administrativo, por excesso, omissão ou desvio, analisado sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade.

O Estado-juiz, mesmo no exercício das competências decorrentes do princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional, observa o princípio da autolimitação, em especial na análise da discricionariedade administrativa. Tal princípio pode ser observado, por exemplo, na Súmula 665 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que estabelece:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Utilizando por base essa autolimitação, no Tema 991, o STF afastou a possibilidade de anulação judicial de cláusula em contratos de concessão de telefonia que autorizava a ANATEL a aplicar reajustes superiores ao índice inflacionário, desde que a média ponderada dos itens tarifários não o ultrapassasse. A regra foi contestada por consumidores e por decisões de instâncias inferiores, que apontavam abusividade em aumentos específicos. Isso se relaciona à ampla discricionariedade conferida às agências pelas leis-quadro e ao caráter técnico-especializado das decisões regulatórias²⁵.

Se assim não fosse, a decisão judicial tenderia a substituir decisões regulatórias por apontamentos periciais, em razão da dificuldade de o magistrado adentrar no ordenamento jurídico setorial em substituição à sua própria organização e racionalidade técnico-procedimental.

25 TEMA 991: Afronta o princípio da separação dos poderes a anulação judicial de cláusula de contrato de concessão firmado por agência reguladora e prestadora de serviço de telefonia que, em observância aos marcos regulatórios estabelecidos pelo Legislador, autoriza a incidência de reajuste de alguns itens tarifários em percentual superior ao do índice inflacionário fixado, quando este não é superado pela média ponderada de todos os itens.

A intervenção judicial, assim, se dá em contornos de controle dos aspectos procedimentais que garantam às partes respeito ao devido processo legal e aos princípios a ele atinentes, bem como de verificação de eventual desvio decorrente de excesso de discricionariedade.

Desse modo, a agência reguladora, enquanto centro adjudicatório do ordenamento setorial, sem afastar a compreensão normativa e fiscalizatória, deve ser compreendida também como instituição de garantia, pois é no desenho e na condução dos seus procedimentos, na distribuição adequada de ônus informacionais e probatórios, na motivação controlável das decisões e na contenção de coerções privadas abusivas que se realiza, concretamente, o acesso à ordem jurídica justa no setor.

Ressalta-se assim, que a Justiça Setorial, portanto, não se confunde como instituto antijudicial em substituição absoluta do Estado-juiz, mas com uma via institucional especializada que, ao mesmo tempo em que preserva a coerência e a estabilidade do sistema regulatório, reduz assimetrias estruturais entre prestadores e usuários e fornece respostas tecnicamente adequadas, controláveis e compatíveis com os limites do ordenamento central e não de uma presunção abstrata de virtude regulatória.

Tendo estabelecido os fundamentos teóricos da Justiça Setorial como mecanismo institucional especializado de acesso à ordem jurídica justa, importa agora aplicar essa moldura conceitual a um setor específico: o saneamento básico no Brasil.

O saneamento caracteriza-se por ser um conjunto de serviços essenciais, operados frequentemente em regime de monopólio natural, que produz conflitos entre usuários e prestadores marcados por profunda assimetria informacional, econômica e probatória. Este setor, portanto, oferece laboratório para investigar meios para a pacificação social e proteção material dos direitos. Para compreender essa dinâmica, é necessário primeiro reconstruir o percurso histórico do saneamento no Brasil, identificando os marcos regulatórios, os atores institucionais e os desafios estruturais que moldaram o setor e que, por conseguinte, definem o contexto em que a Justiça Setorial deve operar.

CAPÍTULO 2 – O LONGO CAMINHO PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

2.1. Os números do saneamento e as mudanças estruturantes

A evolução da regulação do saneamento básico no Brasil é marcada por tentativas sucessivas de transformar um cenário histórico de precariedade no acesso a serviços essenciais para a saúde pública e para a dignidade humana.

A primeira iniciativa política centralizada com objetivo explícito de universalização foi promovida pela União na década de 1970, com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). O plano foi estruturado por diplomas legais que se iniciam na Lei nº 5.318/1967, passam pelo Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969, e culminam na Lei nº 6.528/1978. A meta era oferecer serviços de abastecimento de água para 80% da população urbana e de esgotamento sanitário para 50% do mesmo universo (BERTOCCELLI, 2020).

O modelo do PLANASA posicionou as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) como agentes centrais da prestação. À União coube papel de regulação e financiamento, por meio de recursos do Sistema Financeiro de Saneamento, gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

A partir daí, consolidou-se a predominância das companhias estaduais, que se manteve mesmo após o fim do PLANASA e a extinção do BNH, em 1986. Esse protagonismo combinou fatores econômicos, tecnológicos e políticos: tratava-se de serviço típico de monopólio natural; operava-se em alta escala, com efeitos de aprendizagem, coordenação e adaptação; e havia, nos estados, uma alocação de poder capaz de consolidar uma cultura de prestação por esse nível de governo (SOUSA, 2011).

Conforme aponta Bertoccelli (2020), a lógica do sistema foi ancorada especialmente no Decreto-Lei nº 949/1969, que colocou os estados e suas empresas públicas no centro da dinâmica do PLANASA. Na prática, o financiamento do plano operava como mecanismo de indução e os municípios que não delegassem a execução dos serviços às companhias estaduais, nem implementassem os FAE (fundos de água e esgoto), não tinham acesso ao financiamento do PLANASA, o que dificultava custear tais serviços com recursos próprios.

Apesar de resultados positivos, sobretudo na ampliação da oferta de água potável no meio urbano, o PLANASA não atingiu as metas relacionadas ao esgotamento sanitário. Além disso, acentuou desigualdades regionais e promoveu centralização significativa de poder nas companhias estaduais, mantendo-se distante da universalização pretendida.

Nesse contexto, o reconhecimento pela Organização das Nações Unidas de que o saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário)²⁶ constitui direito humano essencial, reforça a necessidade de políticas públicas eficazes e de atuação estatal capaz de produzir resultados verificáveis, compatíveis com a gravidade do problema.

Após hiato de mais de 30 anos sem marco regulatório setorial, foi promulgada, em 2007, a Lei nº 11.445/2007. A norma inaugurou nova sistemática ao reafirmar a titularidade municipal dos serviços, incentivar a prestação regionalizada e determinar a regulação por agente dotado de autonomia financeira, administrativa e técnica. Além da regulação, destacaram-se a exigência de planejamento e o controle social.

Pode-se afirmar que a Lei nº 11.445/2007 se estrutura em três pilares fundamentais: planejamento, regulação e prestação dos serviços. No que tange ao planejamento, atribuiu-se aos municípios a direção estratégica e a articulação dos serviços, tornando obrigatória a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, compatíveis com políticas de desenvolvimento urbano, habitação, combate à pobreza e promoção da saúde. A elaboração desses planos foi associada ao controle social, a ser exercido por audiências e consultas públicas.

Ainda no eixo do planejamento, a Lei nº 11.445/2007 determinou à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). O plano deve conter, entre outros elementos, objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, além de procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e da eficácia das ações executadas (art. 52).

²⁶ Resolução A/RES/64/292 da ONU, aprovada em 28/07/2010. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/687002?v=pdf>. Acesso em 20/10/2025.

O Plansab foi concebido com horizonte de 20 anos, avaliação anual e revisão a cada quatro anos, sendo que a União cumpriu essa obrigação em 2013, com horizonte 2014–2033, e a primeira revisão ocorreu em 2019.

Como a universalização é o objetivo central do marco regulatório, o Plansab adotou o conceito de “déficit de atendimento” para orientar alocação de recursos e ações voltadas à sua redução.

Nessa linha, considerou-se que o déficit de acesso ao saneamento corresponde à ausência ou precariedade de serviços, situação que mantém parcela expressiva da população sem acesso adequado à água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana, ao manejo de resíduos sólidos e à drenagem de águas pluviais urbanas.

Tabela 1 - População e domicílios com atendimento adequado e com déficit, por componente do saneamento básico no Brasil, em 2017, segundo conceito adotado no Plansab.

Componente	Atendimento Adequado		Déficit			
			Atendimento precário		Sem atendimento	
	x1.000 hab ⁽¹⁾	%	x1.000 hab ⁽¹⁾	%	x1.000 hab ⁽¹⁾	%
	x1.000 dom ⁽¹⁾		x1.000 dom ⁽¹⁾		x1.000 dom ⁽¹⁾	
Abastecimento de água potável⁽²⁾	124.045	59,9	77.451	37,4	5.591	2,7
	41.794		26.095		1.884	
Esgotamento sanitário⁽³⁾	113.515	54,8	86.800	41,9	6.772	3,3
	38.246		29.224		2.303	
Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos⁽⁴⁾	134.399	64,9	51.979	25,1	20.708	10,0
	45.283		17.513		6.977	

Fonte: Plansab - Documento em Revisão Submetido à Apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente. Brasília-DF, 2019.

Essa inadequação na prestação integra o conceito ampliado de déficit de acesso ao serviço adequado. Nos termos do Plansab (2019), o déficit abrange não apenas a população desprovida de atendimento, mas também aquela submetida a acesso precário, inclusive por soluções individuais ou coletivas.

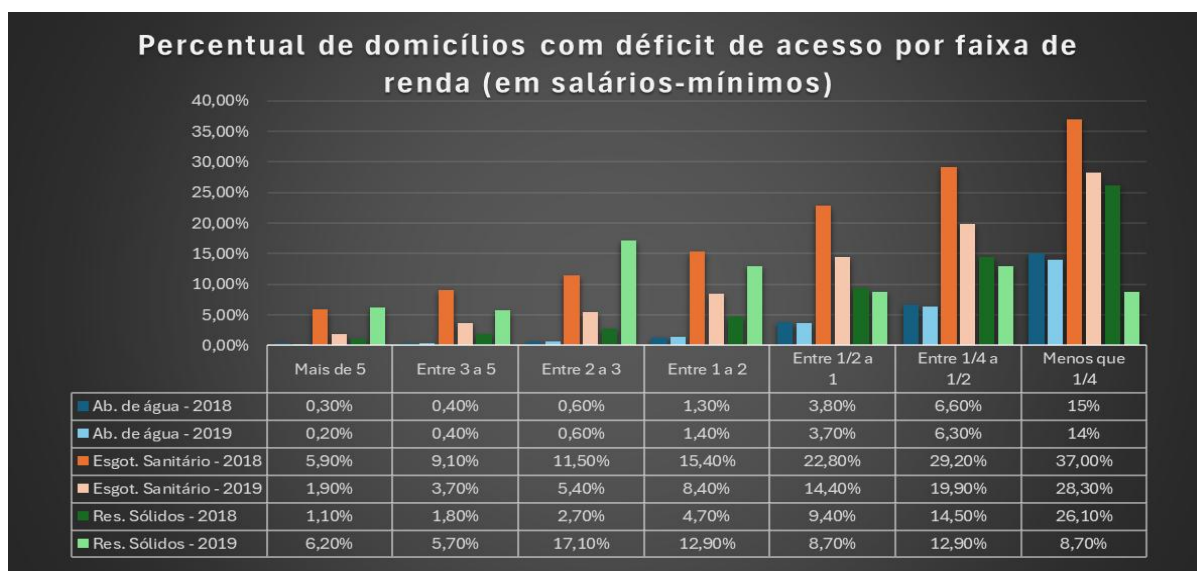
Cumprir destacar, todavia, a especificidade dos serviços de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais (drenagem). Por sua natureza preponderantemente indivisível, os déficits a eles relacionados não são passíveis de

individualização estatística nos mesmos moldes dos demais componentes do saneamento.

Dessa forma, os dados apresentados a seguir sobre déficit de prestação restringem-se aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos.

Com base nos Relatórios de Acompanhamento da implantação do Plansab²⁷, constata-se correlação direta entre vulnerabilidade econômica e carência de serviços: a população nas menores faixas de renda é justamente a que concentra os maiores déficits de acesso.

Gráfico 2 - Percentual de domicílios com déficit de acesso por faixa de renda em salários-mínimos.



Fonte: Autoria própria, a partir dos dados contidos nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plansab, anos 2019 e 2021, relativos aos anos 2018 e 2019.

²⁷ Relatórios publicados em 2019 e 2021. Acessados em 05/11/2025 e disponíveis em:

1) Ano de 2019, dados de 2018: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/relatriodeavaliacaoanualdoplansab2018.pdf>.

2) Ano de 2021, dados de 2019: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/relatriodeavaliacaoanualdoplansab2021.pdf>.

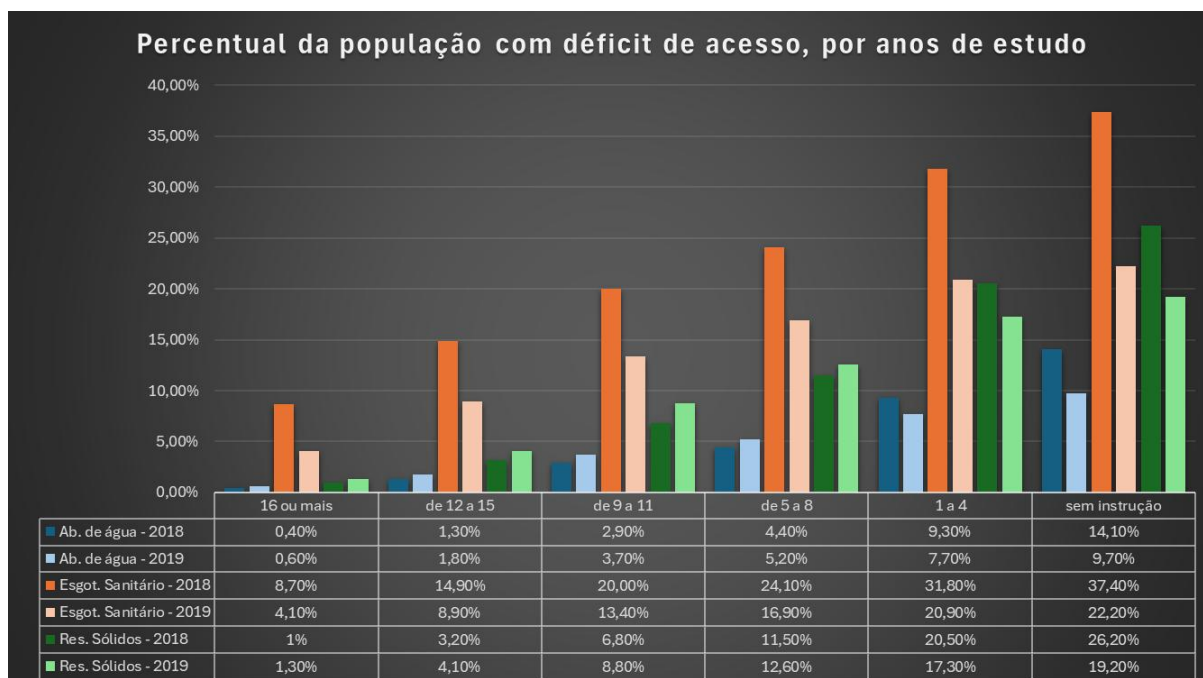
Analisando os dados, percebe-se que 89% da população com renda de até 1 salário-mínimo não tinha acesso ao esgotamento sanitário adequado em 2018, percentual reduzido para 62,6% em 2019.

Esse padrão de não atendimento adequado verifica-se também no serviço de abastecimento de água: em 2018, 26,70% desse grupo de menor renda não tinham acesso adequado, montante que permaneceu relativamente estável em 2019, com 25,40%.

A mesma realidade de concentração dos maiores déficits reproduz-se entre pessoas com os menores níveis educacionais. Em 2018, 93% das pessoas com menos de 8 anos de instrução (equiparado ao ensino fundamental) não tinham acesso aos serviços de esgotamento sanitário adequado, percentual reduzido para 60% em 2019.

Da mesma forma, no abastecimento de água, o índice de déficit por escolaridade caiu de 27,80% em 2018 para 22,60% em 2019.

Gráfico 3 - Percentual da população com déficit de acesso, por anos de estudo.



Fonte: Autoria própria, a partir dos dados contidos nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plansab, anos 2019 e 2021, relativos aos anos 2018 e 2019.

Conforme apresentado, os serviços de saneamento, incluindo o manejo de resíduos sólidos (que também concentra déficit nas populações de menor escolaridade e renda), revelam falha desigual no atendimento. Esse quadro evidencia o longo caminho a ser percorrido para alcançar a universalização pretendida.

Nesse contexto, o documento de revisão do Plansab (2019) reconhece que a universalização demanda não apenas obras, mas investimentos em três funções essenciais: função planejadora (indelegável), prestação dos serviços e função reguladora. Para atingir as metas de universalização e de melhoria no horizonte do plano, até 2033, estima-se necessidade de aporte financeiro vultoso: cerca de R\$ 597,9 bilhões (a preços de dezembro de 2017). Contudo, a simples disponibilidade de recursos não basta: é imperativo atender tanto às medidas estruturais²⁸ (obras físicas) quanto às estruturantes²⁹ (gestão e política). Do total estimado, cerca de R\$ 132,7 bilhões seriam destinados especificamente ao custeio das medidas estruturantes.

A regulação insere-se justamente no rol das medidas estruturantes previstas no plano, constituindo pilar para sustentabilidade, eficiência e universalização. Essa função passa a ser compreendida não apenas como intervenção econômica, mas como instrumento de garantia do interesse público que transcende a mera fiscalização.

Historicamente, o arcabouço regulatório anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.026/2020 estava ancorado na Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Sob a égide dessa lei, a titularidade dos serviços era exercida de forma pulverizada por um número expressivo de municípios (5.570), cada qual com particularidades econômicas, financeiras e geográficas.

A Lei nº 11.445/2007, embora tenha introduzido diretrizes fundamentais para retomar o movimento de universalização, admitia interpretação que relativizava

²⁸ “[...] correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.” (PLANSAB, 2019)

²⁹ “[...] são entendidas aquelas que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços. Encontram-se tanto na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões, quanto na da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física.” (PLANSAB, 2019)

um de seus pilares: a regulação. A dúvida recaía, especificamente, sobre a obrigatoriedade dessa função nos casos de prestação direta dos serviços.

Para contextualizar, cumpre recordar que a prestação de serviços públicos pode ocorrer de forma direta, quando realizada por órgãos da Administração Central (por desconcentração administrativa), ou de forma indireta, mediante descentralização. Esta última ocorre quando a execução é transferida à Administração Indireta, por outorga legal, ou a particulares, por delegação contratual, notadamente via concessão.

A celeuma jurídica residia no fato de que a Lei nº 11.445/2007 parecia vincular a obrigatoriedade da regulação apenas aos casos de delegação. O art. 9º, em sua redação original, previa que o titular poderia prestar os serviços diretamente ou delegá-los, apenas “neste caso” (o da delegação) exigia-se, de modo expresse, a definição da entidade reguladora e fiscalizadora.

Essa leitura era reforçada pelo art. 11, inciso III, que estabelecia a existência de normas de regulação e a designação da entidade reguladora como condição de validade dos contratos de prestação. Como na prestação direta não há contrato (mas ato administrativo ou lei), abria-se margem para o entendimento de que regulação externa seria dispensável nesses casos.

Tal lacuna normativa ganha relevo quando se observa o histórico legislativo, quando o texto original do Projeto de Lei nº 5.296/2005 estabelecia de forma inequívoca que regulação e fiscalização eram obrigatórias para todas as modalidades de prestação. Contudo, essa redação abrangente não foi mantida no texto final sancionado da Lei nº 11.445/2007, consolidando assimetria regulatória entre prestadores públicos e privados.

Art. 17. A prestação de serviço público de saneamento básico deve ser objeto de regulação e de fiscalização permanente por órgão ou entidade de direito público do titular dos serviços ou de consórcio público de que participe.

Independentemente das interpretações jurídicas acerca da obrigatoriedade da regulação, a realidade fática de 2017 já revelava cenário preocupante em que menos da metade dos municípios brasileiros possuía Plano

Municipal de Saneamento Básico³⁰ ou contava com regulador que atendesse aos requisitos legais, isto é, entidade dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira capaz de garantir independência decisória.

Tabela 2 - Municípios com regulação no abastecimento por tipo de órgão e macrorregião, em 2017.

Macrorregiões	Tipo de Órgão					Total de Municípios Regulados	% de Municípios Regulados
	Órgão Municipal	Autarquia Municipal	Consórcio Municipal	Entidade reguladora estadual	Outro		
Norte	65	32	-	42	44	183	40,7%
Nordeste	66	33	2	242	124	467	26,0%
Sudeste	224	89	91	354	37	795	47,7%
Sul	76	26	234	273	100	709	59,5%
Centro-Oeste	23	20	2	114	16	175	37,5%
Brasil	454	200	329	1.025	321	2.329	41,8%

Fonte: Plansab (2019).

Essa lacuna, somada à dispersão da titularidade, resultou em estrutura regulatória pulverizada e inconsistente. À época da promulgação da Lei nº 14.026/2020, existiam cerca de 72 agências reguladoras infranacionais (estaduais, municipais e intermunicipais), cuja qualidade técnica e sustentabilidade econômica eram frequentemente questionáveis. Agravando o quadro, havia vácuo regulatório expressivo: serviços de saneamento em aproximadamente 2.000 municípios operavam sem qualquer regulação, o que evidenciava fragilidade sistêmica do setor (MARQUES, 2021).

Com o propósito de aprimorar essa estrutura normativa, superar gargalos e destravar investimentos privados, foi sancionada, em julho de 2020, a Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), atualizando a legislação de 2007. O objetivo central da reforma permaneceu o mesmo da Lei nº 11.445/2007: a universalização dos serviços. Para que isso ocorra até 2033, o novo marco estabeleceu metas ambiciosas, exigindo que 99% da população tenha acesso à água

30 “Em 2017, 41,5% dos 5.570 municípios brasileiros afirmaram possuir Plano Municipal de saneamento básico.” Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22611-munic-mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-nao-tinha-plano-de-saneamento-basico-em-2017>. Acesso em 06 out. 2025.

potável e que 90% da população disponha de coleta e tratamento de esgoto nesse horizonte temporal.

Dentre as principais inovações institucionais, destaca-se a ampliação da competência da Agência Nacional de Águas, renomeada como Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). A autarquia passou a ser a entidade nacional responsável pela edição de normas de referência para a regulação do setor, condicionando o acesso a financiamentos federais à adesão a tais normas. As diretrizes incidem sobre temas cruciais, como padrões de qualidade e eficiência, regulação tarifária, contabilidade regulatória e governança das entidades reguladoras.

O intuito dessa mudança é instituir instância nacional capaz de conferir maior homogeneidade a temas estruturantes do setor, enfrentando diversidade e dificuldades locais. A busca pela melhoria da qualidade regulatória, nesse sentido, pretende responder à insuficiência técnica e institucional que caracterizava grande parte das agências reguladoras infranacionais até então existentes (MARQUES, 2021).

Naturalmente, a ampliação da competência da ANA suscitou críticas severas, sobretudo sob o argumento de possível violação do pacto federativo. O núcleo da objeção era que as normas de referência, embora formalmente facultativas, tenderiam a se tornar obrigatórias na prática, em razão do mecanismo de indução financeira (vinculação a recursos federais). Em consequência, sustenta-se que essa dinâmica poderia, na prática, subordinar a autonomia municipal à União, tensionando a arquitetura federativa.

A despeito dos intensos debates acadêmicos e judiciais, o Supremo Tribunal Federal não acolheu essa tese e validou a constitucionalidade do novo arranjo regulatório, preservando a integridade da Lei nº 14.026/2020.

A matéria foi submetida ao crivo do STF por meio das ADIs 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882³¹, julgadas em conjunto. Prevaleceu o voto do Relator, Ministro Luiz

³¹ ações diretas de inconstitucionalidade 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882. direito constitucional, administrativo e regulatório. lei 14.026/2020. atualização do marco legal do saneamento básico. [...] mérito. quatro premissas teóricas. [...] primeiro pilar da lei 14.026/2020. (1) os instrumentos de prestação regionalizada versus a autonomia política e financeira dos municípios. constitucionalidade dos institutos legais de cooperação. segundo pilar da lei 14.026/2020. (2) a modelagem contratual que determinou a concessão obrigatória e, ao mesmo tempo, a vedação ao contrato de programa. contrapontos: “esvaziamento” da autonomia administrativa dos municípios e desrespeito a atos jurídicos perfeitos. improcedência. defasagem e acomodação geradas pelo contrato de programa.

Fux, que julgou improcedentes as ações, assentando, em síntese, (a) a constitucionalidade dos instrumentos de prestação regionalizada e de cooperação interfederativa; (b) a conformidade do novo desenho contratual, inclusive com a reorientação do modelo antes marcado pelo contrato de programa; (c) a legitimidade do robustecimento da instância federal de coordenação e do mecanismo condicionante vinculado à elegibilidade para transferências voluntárias; e (d) considerações sobre segurança jurídica quanto às regras de transição, sem reconhecer vícios formais ou materiais aptos a invalidar o núcleo do novo marco.

Superada a questão da constitucionalidade, observa-se que, em termos de gestão e contratação, a nova lei impôs medidas orientadas a resultados. Foram introduzidas a proibição de delegação da prestação de serviços sem prévia licitação (com o fim dos contratos de programa) e a obrigatoriedade de inclusão de metas de desempenho nos contratos, como a redução progressiva das perdas de água, além de metas de ampliação e universalização.

Adicionalmente, o novo quadro legal exige que os prestadores comprovem capacidade econômico-financeira para cumprir as metas contratuais, condicionando, inclusive, a distribuição de dividendos ao êxito no alcance desses objetivos. O texto legal enfatiza, ainda, a prestação regionalizada dos serviços, com o intuito de promover economias de escala, maior racionalidade econômica e a utilização de subsídios cruzados para viabilizar investimentos.

As alterações implementadas pela Lei nº 14.026/2020 objetivaram fortalecer a segurança jurídica do setor e ampliar a atratividade do capital privado. Tal aporte é considerado indispensável diante do vultoso volume de recursos demandado para o atingimento da meta de universalização³² e, historicamente, a incapacidade financeira do poder público de fazer frente a esse montante tornou a participação privada um imperativo para o setor.

terceiro pilar da lei 14.026/2020. (3) o robustecimento da instância federal para a coordenação do sistema de saneamento. alegações: vício formal originário na atribuição das competências fiscalizatórias e sancionadoras à agência; e abuso de poder no procedimento condicionante à elegibilidade para as transferências voluntárias. improcedência. considerações sobre a tutela da segurança jurídica, em face dos arts. 13 e 14 da lei 14.026/2020. ações diretas de inconstitucionalidade conhecidas e, no mérito, julgadas improcedentes - Relator, Ministro Luiz Fux. Julgamento 02/12/2021.

³² O Plansab (2019)³² estimou ser necessário o investimento de cerca de R\$ 597,9 bilhões para que se cumpra a meta de universalização até 2033.

Em um primeiro momento, a busca pelo investimento privado, objetivo declarado na Exposição de Motivos do projeto que resultou na Lei nº 14.026/2020, vem alcançando resultados positivos. Isso se demonstra pelo incremento da participação privada no saneamento: o número de municípios atendidos por contratos de concessão com a iniciativa privada saltou de 291, em 2019, para 1.820 até agosto de 2025.³³

Contudo, se a participação privada se apresenta como condição material para a universalização, a regulação impõe-se como necessidade institucional. Cabe a ela não apenas coibir abusos típicos do monopólio natural, mas também assegurar o cumprimento do plano de saneamento e das metas de universalização, além de garantir controle de perdas, modicidade tarifária e efetiva proteção ao usuário.

Nesse cenário, a ANA identificou 109 Entidades de Regulação Infranacionais (ERI), das quais cerca de 82 se cadastraram junto à Agência, em atendimento à Resolução nº 134/ANA/2022³⁴.

Figura 2 – Painel ANA: ERI's Panorama.



Fonte: Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico. 2025³⁵.

³³ ABCON. Panorama da Participação privada no saneamento 2025. “Cinco anos de transformação: o novo saneamento já chegou. 2025. Disponível em: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2025/08/Panorama_ABCON_2025_08-11.pdf. Acesso em 10 dez. 2025.

³⁴ Art.2º As ERI's devem cadastrar-se e manter o cadastro atualizado, mediante o preenchimento dos dados solicitados no módulo de cadastramento disponibilizado no site da ANA.

³⁵ Conforme quadro disponibilizado no site da ANA. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYWY2NDIhZjktNjZiYy00ZjE3LThmZGYtODUyNjA4OGUwYzU2IiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5S04YjRkLTU2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>. Acesso em: 10 dez. 2025.

2.2. ANA: o regulador dos reguladores

Diante do cenário de multiplicidade de entes imbuídos das funções regulatória em conjunto com a fiscalizatória, a Lei nº 14.026/2020 redefiniu a natureza e o escopo de atuação da Agência Nacional de Águas, agora denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

A legislação atribuiu à autarquia competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento, abrangendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Essa mudança foi justificada pela necessidade de enfrentar a fragmentação regulatória anterior, criando instância nacional capaz de harmonizar a regulação. Nesse sentido, a ANA passa a operar, em termos funcionais, como “reguladora de reguladores”.

Todavia, é crucial notar que a eficácia dessas normas opera sob a lógica do *soft law*, com o viés de induzir condutas desejáveis, visto que a reguladora federal não terá capacidade sancionatória contra o regulador local.

Todavia, é crucial notar que a eficácia dessas normas se aproxima de uma lógica de *soft law*, com viés indutivo, visto que a entidade federal não exerce, em regra, poder sancionatório direto sobre o regulador local. Em virtude da autonomia municipal e da competência dos titulares para escolher seus reguladores, a adesão às normas de referência não é constitucionalmente obrigatória em sentido estrito, mas é condicionante para acesso a recursos federais e a financiamentos geridos pela União.

O êxito desse mecanismo depende, portanto, da existência e disponibilidade de linhas de financiamento federais, que funcionam como instrumento de indução à adoção do novo desenho institucional do setor.

Uma vez instituída a Entidade Reguladora Infranacional (ERI), a edição de atos normativos que contrariem normas de referência pode configurar

desconformidade com o dever legal previsto nos arts. 22, I³⁶, e 23, caput³⁷, da Lei nº 11.445/2007. Essa violação, em tese, pode ensejar responsabilização nas esferas civil e administrativa e, em situações específicas e devidamente tipificadas, também repercussões de natureza sancionatória pessoal, a depender do caso concreto e do regime jurídico aplicável aos dirigentes.

Nesse cenário, caso o titular dos serviços fique impedido de acessar linhas de crédito ou recursos federais em decorrência da desconformidade normativa, a atuação de terceiros, como Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas e o próprio Chefe do Executivo titular do serviço, tende a se intensificar. A abertura de processos de apuração de responsabilidades por esses atores funciona, assim, como vetor adicional de indução, operando como forma de *enforcement* indireto orientado à observância das normas de referência.

Marques (2021) alerta, porém, que a centralização normativa, embora necessária para reduzir insegurança jurídica, traz o desafio de não ignorar heterogeneidades locais. Nesse desenho, pode-se afirmar que o modelo brasileiro aposta, em parte, em uma “regulação por exposição” (*sunshine regulation*), na qual a ANA induz comportamentos eficientes por comparação de desempenho e padronização de indicadores, conferindo publicidade às entidades e aos resultados associados ao cumprimento (ou não) das normas de referência.³⁸

Nessa linha, Marques (2021) sustenta que, para mitigar desigualdades regionais profundas, nas quais coexistem agências com níveis muito distintos de maturidade institucional, a atuação normativa da ANA deve ser estratégica. Para

³⁶ Lei nº 11.445/2007: Art. 22. [...] 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;

³⁷ Lei nº 11.445/2007: 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:

³⁸ Lei nº 9.984/2000: Art. 4º-B. 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.

§ 2º A verificação da adoção das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA ocorrerá periodicamente e será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal.

tanto, recomenda-se editar normas de referência estruturadas para permitir adaptações locais (normatização complementar) em temas nos quais a realidade geográfica, social ou institucional exija flexibilidade, reservando maior rigidez (normatização afirmativa) para aspectos cruciais, como contabilidade regulatória e metodologia de cálculo tarifário.

Essa prudência técnica é vital, pois a ANA não detém prerrogativa para assumir controle regulatório direto, que permanece com as ERI's. Torna-se necessária, portanto, a adoção de boas práticas de governança regulatória, como Análise de Impacto Regulatório (AIR) e realização de consultas públicas, de modo a qualificar a produção normativa e garantir engajamento efetivo das agências infranacionais.

Assim, a implementação das Normas de Referência demanda processo de governança participativo e multinível, sendo imperativo que a ANA incorpore a expertise acumulada pelas ERI's, equilibrando a coordenação nacional com a realidade regulatória local.

Ademais, a atribuição dessas competências à ANA não foi aleatória. Ao concentrar na mesma entidade a coordenação regulatória do saneamento e a gestão de recursos hídricos, busca-se sinergia regulatória entre temáticas complementares. O saneamento impacta diretamente a qualidade e a disponibilidade da água bruta nos corpos hídricos, desde a captação até o lançamento de efluentes provenientes de estações de tratamento de esgoto, chorume e fluxos associados à drenagem de águas pluviais urbanas, fechando o ciclo de utilização de recursos hídricos.

2.3. ANA: Mediação e Arbitramento Regulatório

A Lei nº 14.026/2020 também inovou ao conferir à ANA função que transcende a esfera puramente normativa. A legislação atribuiu à agência competência para atuar na solução de controvérsias, por meio da mediação e do arbitramento, quando o conflito versar sobre a interpretação e a aplicação das normas de referência por titulares, reguladores e prestadores dos serviços de saneamento básico.

Essa atribuição busca preencher lacuna de especialização técnica na resolução de disputas complexas do setor, imputando à ANA uma atuação mediadora ou arbitral de caráter voluntário, isto é, dependente de concordância expressa das partes para seu desenvolvimento³⁹. A faculdade disponibilizada aos agentes do setor para a resolução alternativa de litígios alinha-se às tendências contemporâneas de fomento aos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública (OLIVEIRA; FERREIRA, 2021).

Contudo, faz-se imperativo distinguir a “ação arbitral” mencionada na legislação referente à ANA do instituto da arbitragem regido pela Lei nº 9.307/1996. A atuação da agência configura uma “arbitragem regulatória” ou arbitramento, que, em essência, consiste em processo administrativo de resolução de conflitos. Não se confunde, portanto, com a “arbitragem comercial” ou privada, em que um terceiro imparcial exerce função jurisdicional com força de coisa julgada, afastando a competência do Estado-juiz (LAHOZ, 2021).

Conforme pontua Lahoz (2021) a arbitragem comercial não se apresenta como procedimento de revisão de mérito pelo Poder Judiciário, pois substitui a jurisdição estatal com base na autonomia da vontade das partes, que elegem árbitros e procedimentos específicos. Ao final, a sentença arbitral, nos termos da Lei nº

39 Lei nº 9.984/2000, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020: 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)

[...]

§ 5º A ANA disponibilizará, em caráter voluntário e com sujeição à concordância entre as partes, ação mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico.

9.307/1996, forma título executivo e não se sujeita a recursos de mérito perante o Poder Judiciário, ressalvadas hipóteses estritas de controle, nos limites legais.

Por sua vez, a arbitragem regulatória (ou arbitramento) objetiva trazer ao ordenamento setorial equilíbrio sistêmico, orientando-se à segurança jurídica e à homogeneização de consequências para antecedentes equivalentes. Como processo administrativo, a decisão proferida pela ANA em sede de ação arbitral, embora possa ser definitiva na esfera administrativa, permanece passível de controle judicial diante de lesão ou ameaça de lesão a direito, em observância ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CRFB/1988).

Conforme a nova redação da Lei nº 9.984/2000, o arbitramento realizado pela ANA depende da vontade das partes para solução do conflito na esfera administrativa e, conforme se apresenta na Resolução ANA nº 258/2025, versará exclusivamente sobre a interpretação e o modo de execução das normas de referência expedidas pela agência. A norma também confere à ANA a possibilidade de se valer da figura do mediador para a solução de conflitos pertinentes à sua atuação no setor.

Diferentemente da mediação privada, na qual o mediador tende a atuar de modo neutro e predominantemente facilitador, na mediação envolvendo entes públicos e regulação o mediador da agência assume postura mais ativa. Pode requerer documentos e análises técnicas internas⁴⁰, o que lhe confere potencial de influenciar a condução das reuniões e a composição dos interesses, equilibrando persuasão técnica e autonomia dos envolvidos.

Nesse diapasão, a ANA vale-se de sua posição de autoridade técnica e institucional para induzir os litigantes ao acordo. No âmbito da mediação, pode-se afirmar que a atuação da agência se aproxima do conceito de “magistratura de

40 Resolução ANA nº209/2024:

Art. 23. O mediador poderá solicitar, a qualquer tempo, a documentação que entender necessária para a resolução adequada da controvérsia.

§ 1º Os documentos apresentados serão juntados aos autos, sendo acessíveis a todos os participantes da mediação.

§ 2º O mediador poderá solicitar informações, pareceres e documentos técnicos às diversas áreas da ANA.

influência”, operando em cenário de governança multinível voltado à indução de comportamentos (OLIVEIRA; FERREIRA, 2021).

O conceito, explorado no direito público como alternativa ao contencioso tradicional, define-se pelo exercício de poder político não coercitivo, fundamentado em autoridade moral e técnica da instituição, capaz de persuadir a Administração Pública ou agentes privados a adotar determinadas condutas sem o uso de força executória direta (DAVI, 2014).

A gênese histórica desse instituto remonta ao Ombudsman sueco e, mais recentemente, a autoridades administrativas independentes europeias, como o *Médiateur de la République* (atual *Défenseur des Droits*), na França, e o *Médiateur Européen*. Essas instituições foram desenhadas para solucionar conflitos não apenas por consenso simples, mas pela intervenção de terceiro investido de credibilidade, que sugere soluções e impulsiona reformas (DAVI, 2014).

A característica central da magistratura de influência reside no poder de recomendação e na possibilidade de atuar não apenas nos conflitos apresentados entre as partes, mas também na formulação de propostas para evitar novas controvérsias, diagnosticando problemas em sua origem.

No Brasil, essa doutrina pode ser relacionada à atuação de agências reguladoras no exercício de mediação ativa de interesses, equilibrando relações entre atores sociais fortes (prestadores) e hipossuficientes (usuários), com potencial de prevenção do litígio judicial. Ao atuar nesse sentido, a agência mobiliza sua capacidade de “convencer sem constranger”, aplicando expertise técnica e posição institucional para influenciar a tomada de decisão dos demais integrantes do ordenamento setorial.

No contexto das alterações trazidas pela Lei nº 14.026/2020, a ANA reveste-se de características típicas dessa “magistratura”. Ao editar normas de referência sem poder sancionatório direto sobre agências infranacionais (em razão da autonomia federativa), titulares de serviços ou prestadores, a ANA opera pela autoridade da recomendação.

Além disso, a regulação por exposição (*sunshine regulation*) funciona como ferramenta instrumental, ao dar publicidade ao cumprimento ou descumprimento das normas de referência, a agência exerce pressão reputacional que tende a substituir a sanção tradicional. A publicidade negativa em relatórios de

avaliação pode funcionar como motor de eficácia da recomendação, ao evidenciar práticas de má regulação ou de gestão ineficiente.

Não obstante a formalização recente, importa rememorar que a ANA já exercia competência de solução de conflitos por métodos autocompositivos, com precedentes relevantes, como a atuação na Sala de Crise da Hidrovia Tietê–Paraná. Na ocasião, a agência desempenhou papel de aproximação de interesses divergentes entre setores de geração de energia, navegação e recursos hídricos, demonstrando vocação institucional para gerir conflitos complexos por meio de diálogo técnico, ainda que não se tratasse de mediação em sentido estrito (OLIVEIRA; FERREIRA, 2021).

Importa ressaltar, por fim, que a competência da ANA para realizar ação arbitral administrativa não exclui a possibilidade de contratos de concessão de saneamento preverem cláusulas de arbitragem privada. O novo marco legal autoriza expressamente que contratos de prestação de serviços incluam mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem nos termos da Lei nº 9.307/1996, constituindo via distinta daquela oferecida institucionalmente pela agência reguladora.

2.4. As regulamentações dos institutos de dirimção de conflitos

Para regulamentar as competências de dirimção de conflitos, a ANA editou a Resolução ANA nº 209, de 9 de setembro de 2024⁴¹, e a Resolução ANA nº 258, de 13 de agosto de 2025⁴², estabelecendo, respectivamente, os ritos da mediação regulatória e do arbitramento regulatório. Ambos os instrumentos se destinam a dirimir conflitos entre titulares, entidades reguladoras infranacionais e prestadores, com foco específico na interpretação e aplicação das normas de referências.

Observa-se, assim, uma autolimitação explícita do escopo de atuação da agência, o que pode influenciar o modo de apreciação judicial posterior. Ao delimitar os procedimentos à interpretação e execução de normas de referência, a ANA reforça a tese de que utilizará tais mecanismos para promover uniformidade regulatória sem suprimir a autonomia federativa, operando sobretudo por coordenação e convencimento técnico. Nessa moldura, a atuação da agência se aproxima de juízo técnico-administrativo sobre o alcance de normas que ela própria editou, o que tende a impor ao controle judicial um dever de cautela para não substituir, sem fundamento, a avaliação técnica do regulador.

A mediação regulatória e o arbitramento regulatório partem do interesse mútuo das partes em solucionar controvérsia interpretativa no interior do próprio ordenamento regulatório. A adesão se fundamenta na autonomia da vontade: embora o requerimento possa ser unilateral, o início efetivo do procedimento condiciona-se à concordância expressa de todos os interessados.

Observa-se, ainda, que ambos os procedimentos são marcados por prazos exíguos e definidos. A mediação opera em ciclo de 120 dias, prorrogável uma única vez por 40 dias⁴³, refletindo necessidade de tempo para maturação do

⁴¹ Resolução ANA nº 209, de 9 de setembro de 2024, que estabelece os procedimentos administrativos de mediação regulatória para a resolução dos conflitos entre os titulares, as agências reguladoras ou os prestadores de serviços públicos de saneamento básico, quando as controvérsias envolvam a interpretação e a aplicação das normas de referência da ANA sobre o saneamento básico.

⁴² Resolução ANA nº 258, de 13 de agosto de 2025, que estabelece os procedimentos administrativos de arbitramento regulatório para resolução de conflitos entre titulares, agências reguladoras infranacionais e prestadores de serviços públicos de saneamento básico, a fim de dirimir controvérsias decorrentes da interpretação e aplicação das normas da referência sobre saneamento básico emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

⁴³ Resolução ANA nº 209/2024: Art. 21. O procedimento de mediação ocorrerá em cento e vinte dias, contados da intimação da decisão de admissibilidade.

consenso. Em contrapartida, o arbitramento regulatório é desenhado para maior celeridade, com prazo de instrução de 90 dias⁴⁴, sem incluir o tempo de decisão da Diretoria, previsto em 30 dias.

É relevante notar a flexibilidade procedimental prevista no art. 5º da Resolução nº 258/2025, permite a conversão do arbitramento em mediação a qualquer momento antes da decisão final. Ademais, o responsável pelo arbitramento pode propor aos legitimados solução por meio autocompositivo (art. 20, parágrafo único), evidenciando preferência institucional por soluções consensuais em detrimento da adjudicação.

Percebe-se também distinção quanto à assistência jurídica. Na mediação, a participação de advogado é facultativa, devendo ser informada para fins de paridade de representação⁴⁵. No arbitramento, por sua vez, a assistência de advogado é obrigatória. A diferença se justifica pela natureza dos ritos: a mediação tende a ser mais oral e flexível, enquanto o arbitramento apresenta feição mais técnico-burocrática e produz consequências decisórias distintas.

A institucionalização desses mecanismos culmina Portaria Conjunta ANA nº 538, 12 de agosto de 2025⁴⁶, que institui a Câmara de Solução de Controvérsias (COMPOR-ANA). Essa estrutura, presidida pelo Procurador-Chefe e composta por superintendentes técnicos, centraliza a coordenação da mediação,

§ 1º O prazo previsto no **caput** poderá ser prorrogado, uma só vez, por quarenta dias, a pedido conjunto dos participantes da mediação, caso o acordo esteja pendente apenas de encerramento de sua redação final.

§ 2º Encerrado o prazo previsto neste artigo, sem a celebração de acordo, o procedimento será arquivado.

⁴⁴ Resolução ANA nº 258/2025: Art. 3º [...]. § 3º O arbitramento regulatório terá o prazo de tramitação de 90 (noventa) dias, não incluído o prazo de prolação decisória.

Art. 29. [...]. § 1º O relatório final será elaborado no prazo de 90 (noventa) dias de instrução do procedimento de arbitramento regulatório, salvo necessidade de sua prorrogação, uma vez, por mais 30 (trinta) dias, mediante solicitação fundamentada do responsável pela sua coordenação.

§ 2º A decisão administrativa será prolatada pela Diretoria Colegiada, em 30 (trinta) dias, podendo este prazo ser prorrogado, motivadamente, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999.

⁴⁵ Resolução ANA nº 209/2024: Art. 24. [...]. § 3º Ao confirmarem o comparecimento às reuniões, os mediandos devem esclarecer se estarão acompanhados de advogados, a fim de preservar a paridade de representação.

⁴⁶ Portaria Conjunta ANA nº 538, 12 de agosto de 2025, que institui a Câmara de Solução de Controvérsias da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - (COMPOR-ANA), com a finalidade de I- atuar, em assessoramento jurídico às áreas técnicas, quando demandada pela Diretoria Colegiada (DIREC), nas situações em que a Agência seja parte em controvérsias jurídicas ou administrativas sobre matéria finalística, visando contribuir com a segurança jurídica e estabelecer tratativas de negociação, com o objetivo de encerrá-las; e II- coordenar os procedimentos de mediação e arbitramento regulatórios, para a prevenção e solução de controvérsias decorrentes da interpretação e aplicação das normas de referência da Agência sobre saneamento básico.

negociação e arbitramento, formalizando espaço de diálogo técnico-jurídico no qual a magistratura de influência pode ser exercida de modo institucionalizado. O desenho reforça a probabilidade de adesão voluntária às soluções propostas, ao incorporar credibilidade técnica e autoridade institucional no processo de composição.

A portaria, além de estabelecer de forma detalhada os procedimentos de mediação e arbitramento, institui também um novo procedimento: a negociação. Trata-se de mecanismo de autocomposição administrativa no qual a própria agência figura como parte interessada em controvérsias jurídicas ou administrativas.

De forma distinta da mediação e do arbitramento, em que a ANA atua como terceira facilitadora ou decisória, a negociação visa encerrar conflitos diretos entre a agência e terceiros⁴⁷, definidos como legitimados com demandas contrapostas, por meio de atuação de Comissão de Negociação composta por membros da Procuradoria Federal junto à ANA (PFA) e das unidades organizacionais competentes.

A norma destaca a necessidade de análise de vantajosidade e de manifestação jurídica conclusiva sobre a conformidade da solução proposta, assegurando que o acordo não viole a legalidade estrita e que tenha potencial de encerrar processos em curso e prevenir litígios futuros.

A negociação se formaliza por Relatório Final e, posteriormente, por Termo Final de Negociação, submetido à deliberação e aprovação final da Diretoria Colegiada (DIREC), constituindo título executivo extrajudicial. Prevê-se, ainda, rito sumário para questões de menor complexidade ou com entendimento reiterado, dispensando a formação de comissão completa para agilizar resolução de demandas repetitivas.

⁴⁷ Portaria Conjunta ANA nº 538: Art. 1º [...]: VII - legitimados para os procedimentos de negociação da Agência: pessoas físicas ou jurídicas que, na condição de interessadas, detenham demandas contrapostas às da Agência;

Figura 3 – Comparativo de procedimentos RAL realizados pela ANA.

Comparação de Procedimentos Regulatórios			
Característica	Mediação Regulatória	Arbitramento Regulatório	Negociação
 Natureza e Finalidade	Procedimento consensual para controvérsias	Procedimento contencioso administrativo para decisão	Procedimento em que a ANA é parte interessada
 Produção de documento e provas	O mediador pode solicitar documentos a qualquer tempo; foco na construção de consenso baseada em dados técnicos	Admite perícias, inspeções e documentos. O custo é rateado ou arcado por quem requer.	Comissão pode requisitar informações e documentos às unidades organizacionais competentes
 Condução das Reuniões	Preferencialmente virtuais. Permite reuniões privadas (caucuses) com uma das partes, mantendo sigilo se solicitado.	Preferencialmente virtuais. Reuniões voltadas para instrução e alegações finais.	Preferencialmente virtuais. Permite reuniões privadas ou gerais conforme necessidade.
 Responsável pela Condução	Mediador (membro da PFA ou servidor da ANA). Pode haver comediadores.	Responsável ou Comissão de Arbitramento (servidor ou equipe com membro da PFA e áreas técnicas).	Comissão de Negociação (membro da PFA + servidor da unidade organizacional afetada).
 Prazo para conclusão	120 dias, prorrogável uma vez por até 1/3 do prazo (aprox. 40 dias).	90 dias (instrução), prorrogável por 30 dias. Decisão da DIREC em 30 dias após instrução.	120 dias, prorrogável uma vez por até 1/3 do prazo.
 Finalização do processo	Assinatura do Termo Final pelos participantes e mediador. Não exige homologação de mérito da DIREC, apenas ciência/arquivo.	Decisão Administrativa Colegiada proferida pela DIREC (Diretoria Colegiada) com base no relatório final.	Proposta submetida à análise e deliberação da DIREC, que pode aprovar, recusar ou pedir ajustes.
 Natureza do documento com o Resultado	Título executivo extrajudicial (se houver acordo).	Decisão Administrativa (ato administrativo vinculante).	Título executivo extrajudicial (após aprovação da DIREC e assinatura).
 Interação entre os demais procedimentos	Se não houver êxito, as partes podem optar pelo arbitramento regulatório.	Antes da decisão final, as partes podem solicitar a conversão para mediação regulatória.	Se não houver consenso, a matéria não pode ser usada em outros julgos (confidencialidade das tratativas).
 Sigilo e acesso	Regra de confidencialidade do procedimento (Lei 13.140), salvo dados estatísticos.	Possibilidade de classificação de sigilo conforme Lei de Acesso à Informação; regra geral é publicidade diferida.	Termo de confidencialidade na reunião inaugural. Publicidade diferida após decisão.
 Recurso	Pedido de reconsideração da decisão de admissibilidade (10 a 15 dias).	Pedido de reconsideração da decisão final da Diretoria Colegiada em 10 dias.	Não aplicável da mesma forma, pois a decisão final é a própria celebração do acordo aprovado pela Diretoria.

Fonte: Autoria própria.

2.5. O impacto dos resultados dos procedimentos de dirimção de conflitos

Os procedimentos de resolução de conflitos instituídos pela ANA, sejam autocompositivos ou heterocompositivos, produzem efeitos jurídicos distintos, o que reclama uma postura de deferência do Poder Judiciário compatível com a natureza técnica e institucional dessas soluções.

No caso da mediação e da negociação, há composição direta entre os interessados: na primeira, a ANA atua como facilitadora; na segunda, como parte interessada. Em ambos os casos, o procedimento pode culminar em documento revestido de natureza de título executivo extrajudicial. A consequência imediata é a formação de um pacto que, por ter sido construído com aquiescência voluntária das partes e sob crivo técnico-institucional da agência, tende a ostentar presunção qualificada de legitimidade, sobretudo quanto à racionalidade regulatória do ajuste.

Nessas hipóteses, as partes dispõem de condições para conduzir a controvérsia à execução do que foi pactuado, nos termos da legislação processual aplicável. Eventual judicialização voltada ao desfazimento desses acordos deve, portanto, concentrar-se nos aspectos estritamente pertinentes ao controle do ato: legalidade, regularidade procedimental e vícios de consentimento, sob pena de esvaziar a autonomia da vontade e comprometer a eficácia da autocomposição administrativa como instrumento de pacificação setorial.

Ao seu turno, o arbitramento regulatório culmina em decisão administrativa de caráter vinculante, fruto de cognição técnica sobre a interpretação e aplicação das normas de referência. A consequência desse ato decisório é a fixação da interpretação oficial da agência acerca da disciplina setorial no caso concreto, com aptidão para orientar condutas e reduzir divergências interpretativas em cadeia.

Independentemente do caminho percorrido, a ANA, ao intermediar ou participar da elaboração de ato que põe fim ao contencioso, exerce papel estruturante no ordenamento jurídico setorial. Para tanto, mobiliza capacidade técnica e poder de indução político-institucional, buscando que o resultado produza não apenas encerramento formal, mas efetiva pacificação da controvérsia e previsibilidade regulatória.

Nos cenários em que não figura como parte interessada, a ANA, ao decidir ou conduzir as partes à solução no arbitramento regulatório ou na mediação,

atua como autoridade reguladora que confere interpretação autêntica às normas de referência que ela própria edita, especialmente quando o conflito recai sobre seu modo de execução e alcance.

A produção normativa da ANA, por força da Lei nº 13.848/2019⁴⁸, pauta-se por melhores práticas regulatórias, com elaboração de documentos que fundamentam a decisão administrativa, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR)⁴⁹ e o crivo do controle social. Esse desenho tende a produzir resultados que transcendem a legalidade formal, pois agrega racionalidade técnica, transparência e previsibilidade ao processo decisório.

Nesse contexto, o controle judicial, embora inafastável, deve evitar substituir o mérito administrativo técnico por uma apreciação judicial que desconidere a lógica do setor. Não se trata de afastar o controle, mas de reconhecê-lo nos seus contornos próprios, ao verificar competência, procedimento, motivação, proporcionalidade e eventual desvio, sem transformar o magistrado em administrador do setor, seja para atender singularmente um demandante, seja para irradiar efeitos sobre o conjunto dos sujeitos regulados, por meio de precedentes qualificados, ou ainda, por ações coletivas.

Assim, a doutrina da deferência judicial às escolhas técnicas das agências reguladoras impõe-se com especial intensidade. Ao revisar decisões desse tipo, o Judiciário deve abster-se de substituir a valoração técnico-regulatória pela sua própria convicção, reconhecendo que a ANA, ao arbitrar o conflito, exerce competência institucional de uniformizar a regulação do saneamento e dispõe de expertise para sopesar consequências econômicas e sociais inerentes à decisão.

Se as soluções alcançadas via COMPOR-ANA forem sistematicamente reformadas ou suspensas por decisões judiciais que ignorem a complexidade

⁴⁸ A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que veio para homogeneizar a atuação das agências reguladoras federais, alterou a lei específica de cada uma das agências para trazer instrumentos mais modernos e legitimadores da atuação regulatória.

⁴⁹ Lei nº 13.848/2019: Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

regulatória, o poder de persuasão da agência e a força de sua “autoridade de coisa recomendada” tendem a se dissolver.

A consequência sistêmica seria o retorno à fragmentação interpretativa e a descredibilização das normas de referência, incentivando comportamento litigioso de agentes que passariam a buscar no Judiciário uma via para descumprir diretrizes técnicas, perpetuando o cenário de insegurança jurídica que a Lei nº 14.026/2020 pretendeu combater.

Sob a ótica da *sunshine regulation*, o deslinde desses procedimentos gera ativo reputacional ou passivo de conformidade para reguladores infracionais e prestadores. O cumprimento voluntário de acordos de mediação regulatória ou a submissão às decisões do arbitramento regulatório sinalizam ao mercado e à União alinhamento do ente à política nacional de saneamento.

A consequência prática desse alinhamento é a manutenção da elegibilidade para acesso a recursos federais, transformando a decisão administrativa não apenas em comando jurídico, mas em declaração de conformidade regulatória. Em contrapartida, resistência injustificada ao cumprimento dessas decisões expõe o ente a riscos de restrição de repasses, operacionalizando o mecanismo de indução financeira previsto no novo marco legal.

Por fim, a consolidação desses mecanismos de solução de controvérsias como *ultima ratio* técnica do setor é relevante para a atração do capital privado necessário à universalização. A previsibilidade decorrente de decisões administrativas respeitadas e estáveis reduz custo de transação e risco regulatório, fatores determinantes para viabilidade de contratos de longo prazo típicos do saneamento, em especial, ao resguardar a higidez do ordenamento jurídico setorial do qual fazem partes a ANA, os prestadores de serviços públicos, as ERI e os titulares dos serviços.

CAPÍTULO 3 – AS ENTIDADES DE REGULAÇÃO INFRANACIONAIS COMO MECANISMO DE JUSTIÇA SETORIAL

3.1. As Entidades de Regulação Infranacionais frente à ANA

Atualmente, verifica-se dificuldade inicial das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERI's) em atender plenamente às Normas de Referência (NR) da ANA. Para monitorar esse cenário, a agência nacional estabeleceu critérios de acompanhamento e disponibilizou, em seu sítio eletrônico, painéis que demonstram os quantitativos de ERI's identificadas, em contraposição àquelas que efetivamente aderiram às normativas.

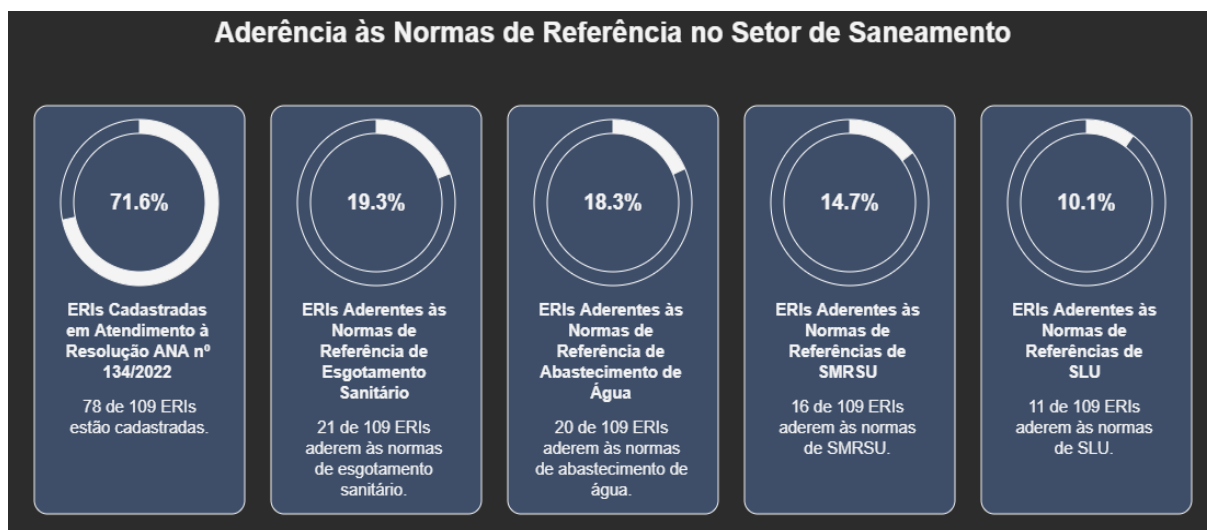
Em 22 de dezembro de 2025, a ANA divulgou lista positiva de entidades reguladoras e municípios que atenderam às Normas de Referência do saneamento em 2025. No ciclo de verificação de 2025, foram consideradas as seguintes NR's⁵⁰:

No ciclo de verificação de 2025, foram consideradas as seguintes NR:

- I. NR 1 – cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos;
- II. NR 3 – metodologia de indenização de investimentos realizados e não amortizados/depreciados (água e esgoto);
- III. NR 5 – matriz de riscos dos contratos (água e esgoto);
- IV. NR 6 – modelo(s) de regulação tarifária (água e esgoto);
- V. NR 7 – condições gerais para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos;
- VI. NR 8 – metas progressivas de universalização (água e esgoto), indicadores de acesso e sistema de avaliação.

⁵⁰ Notícia veiculada no site da ANA. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/agencia-divulga-lista-positiva-de-entidades-reguladoras-e-municipios-que-atenderam-as-normas-de-referencia-do-saneamento-em-2025>. Acesso em 20 jan. 2026.

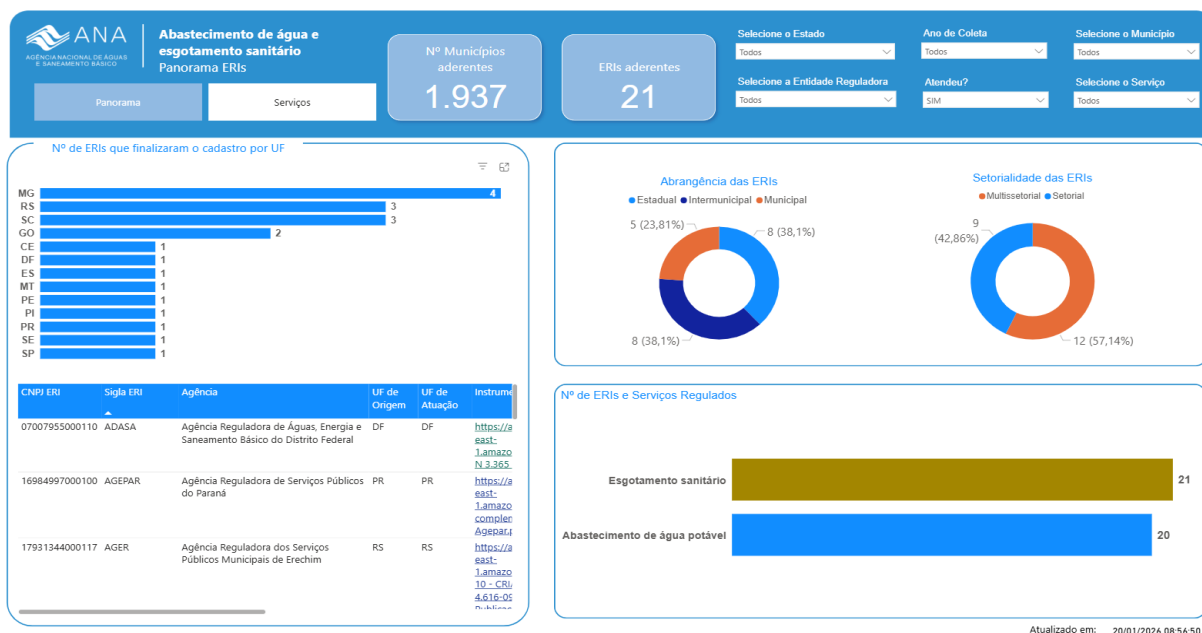
Figura 4 – Nível de aderência às normas de referência da ANA.



Fonte: Autoria própria, com base nos dados dos painéis disponíveis no site da ANA.

Conforme se observa, há distância relevante entre a quantidade de ERI's identificadas (109 em dezembro de 2025) e aquelas que atendem à integralidade das normas de referência exigíveis no ciclo.

Figura 5 - Painel ANA: Adesão às normas de referência das ERI's em água e esgoto.



Fonte: Panorama ERI's 2025: abastecimento de água e esgotamento sanitário.⁵¹

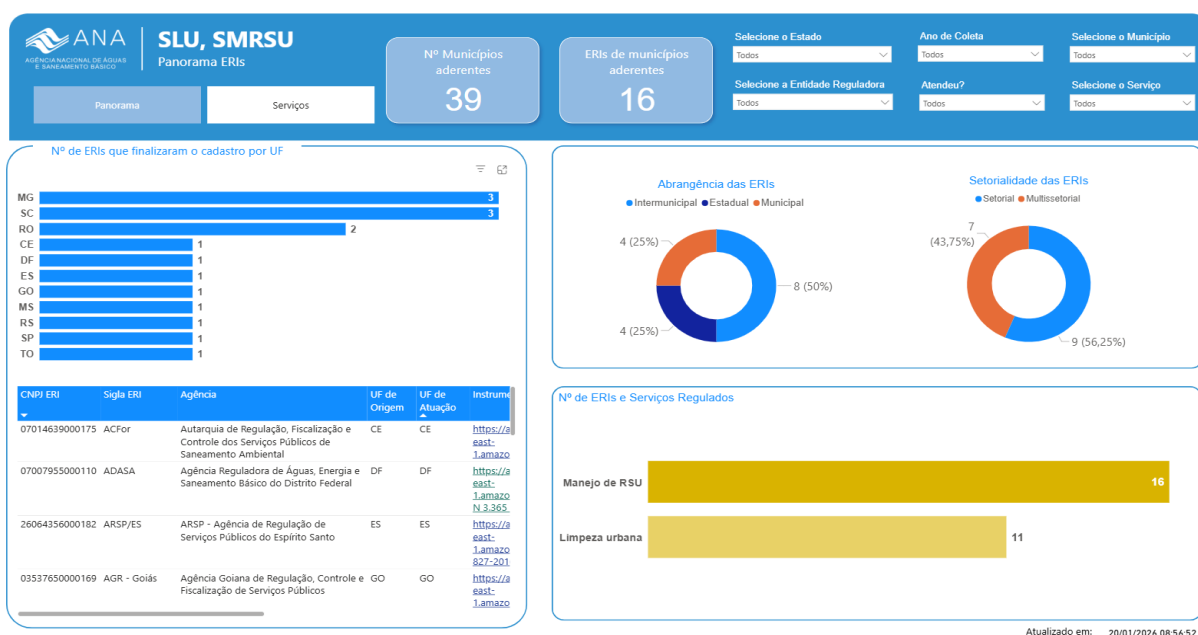
⁵¹ Painel ANA Abastecimento de água e esgotamento sanitário – Panorama ERI's. Disponível em: <https://app.fabric.microsoft.com/view?r=eyJrIjoiODc1MDkwNzgtODFhMC00MTc5LWVExODgtMWFhM>

A leitura do painel revela que o grupo voltado à regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário mostra-se mais numeroso e com regulação em quantidade expressiva de municípios, indicando que a regulação desses serviços já se encontra mais consolidada em diversas regiões.

Nota-se predominância de ERI's com atuação estadual e intermunicipal (ambas com 38,1% de representatividade), o que sugere maior consolidação da regulação regionalizada para esses serviços. A taxa de adesão relacionada ao esgotamento sanitário (21 ERI's) e ao abastecimento de água (20 ERI's) também corrobora a maior maturidade regulatória desse segmento, historicamente mais estruturado.

Em contrapartida, o painel dedicado aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU) e limpeza urbana (SLU) evidencia menor densidade regulatória, com apenas 16 ERI's aderentes e abrangência significativamente menor (39 municípios).

Figura 6 - Painel ANA: Adesão às normas de referência das ERI's em RSU e limpeza urbana.



Fonte: Panorama ERI's 2025: limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos⁵².

TM0MGU0ZjE1liwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItdNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9.

Acesso em 20 jan. 2026.

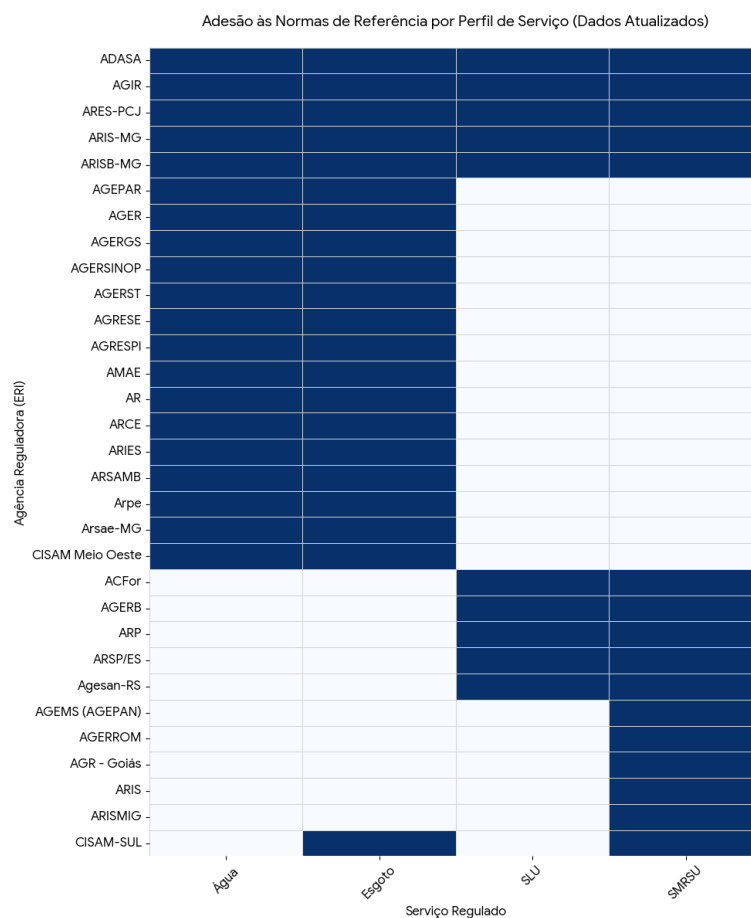
⁵² Disponível em: <https://app.fabric.microsoft.com/view?r=eyJrIjoim2Y5ODU4ZjltMjhhMkMC00MTY4LWlyNTctZWY1MDAxZjBiYWE5liwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItdNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>. Acesso em 20 jan. 2026.

A configuração institucional também se altera, com presença majoritária de ERI's intermunicipais (50%) e menor participação de entidades estaduais (25%). Além disso, observa-se discrepância na regulação de serviços afins: o manejo de resíduos sólidos urbanos conta com 16 ERI's, enquanto a limpeza urbana é regulada por 11.

Essa disparidade quantitativa e qualitativa sugere que a regulação dos serviços de resíduos sólidos ainda se encontra em estágio incipiente quando comparada ao setor de água e esgoto, indicando que, para muitos titulares, a regulação de resíduos ainda é tratada de forma relativamente isolada, sem incorporação consistente a uma visão interconectada dos demais componentes do saneamento básico.

Com base nos dados apresentados, pode-se verificar a abrangência da atuação das agências infranacionais:

Figura 7 - Comparativo das ERI's que aderiram às normas de referência da ANA.



Fonte: Autoria própria.

A atualização dos dados evidencia heterogeneidade no sistema regulatório infranacional, com nuances relevantes. O núcleo de agências que regulam de forma integral os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos permanece restrito a grupo seletivo, como ADASA⁵³, AGIR⁵⁴, ARES-PCJ⁵⁵, ARIS-MG⁵⁶ e ARISB-MG⁵⁷, o que sugere que a capacidade transversal de atuação é característica de entidades com maior maturidade institucional.

Essa dispersão reflete desigualdade de capacidade regulatória no país em que se conclui que as agências mais estruturadas conseguem internalizar com maior rapidez as diretrizes nacionais, enquanto outras, muitas vezes carentes de recursos e autonomia, permanecem à margem do processo de harmonização.

A baixa densidade de agências em conformidade com os quatro serviços listados evidencia o desafio da governança multinível proposta pela legislação e aponta para a urgência de ações de fomento e capacitação técnica por parte da União, a fim de evitar que a busca pela padronização regulatória se converta, paradoxalmente, em fator de exclusão de municípios atendidos por agências menos capacitadas.

Nesse ponto, é relevante consignar que a Lei nº 11.445/2007 estabelece a regra da unicidade regulatória para serviços interdependentes, impondo ao titular a obrigação de definir a entidade responsável pela regulação. Tal diretriz decorre de interpretação sistemática do texto legal, que utiliza consistentemente o termo no singular, indicando que o titular deve definir “a entidade” competente, e não múltiplas entidades para fracionar a regulação.

Essa determinação torna-se expressa no Art. 12⁵⁸ da referida lei, ao exigir “entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização” nos

⁵³ ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal.

⁵⁴ AGIR - Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí.

⁵⁵ ARES-PCJ - Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá

⁵⁶ ARIS-MG - Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento da Zona da Mata de Minas Gerais e Adjacências.

⁵⁷ ARISB-MG - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais

⁵⁸ Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

casos em que atividades interdependentes sejam executadas por mais de um prestador.

Ademais, a própria arquitetura normativa favorece centralização e uniformidade regulatória, tratando o regulador como ente singular designado pelo titular. Admitir que um mesmo titular possa designar reguladores distintos para cada serviço ou etapa da cadeia de valor caminhará na contramão dos objetivos do novo marco legal, fomentando a fragmentação que a legislação pretende combater.

3.2. Diagnóstico das Entidades de Regulação Infranacionais

No setor de saneamento básico, observa-se a coexistência de dois ordenamentos setoriais distintos, ainda que incidam sobre sujeitos comuns. No âmbito nacional, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) figura como expoente normativo; na esfera infranacional, destacam-se as agências reguladoras infranacionais (ERI's).

Compreender as possibilidades de atuação dessas agências na pacificação social dos ordenamentos dos quais são expoentes passa, necessariamente, por analisar como tais entidades estão estruturadas, bem como suas capacidades e potencialidades.

A escassez de agências que conseguiram comprovar cumprimento integral das normas de referência da ANA reflete padrão observado em outras métricas do setor, conforme indicam pesquisas desenvolvidas pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR)⁵⁹. A entidade busca, por publicações periódicas, sistematizar dados declarados espontaneamente pelas ERI's.

Não obstante a relevância da iniciativa, notam-se inconsistências nas informações apresentadas, decorrentes tanto de falhas na agregação quanto de equívocos nas declarações das próprias ERI's, as quais não são submetidas a uma validação secundária. Até o anuário de 2020, a disponibilização dos dados brutos ao final do documento permitia a verificação das informações, contudo, a supressão dessa transparência nas edições subsequentes comprometeu a rastreabilidade dos indicadores.

Ainda assim, o esforço da ABAR permanece fundamental para a compreensão evolutiva do setor, ressalvadas as limitações de acurácia e confiabilidade.

A baixa acurácia decorre da ausência de metodologia de verificação de discrepâncias, enquanto a confiabilidade é afetada pela descontinuidade na

⁵⁹ A Associação foi fundada em 8 de abril de 1999. É uma entidade de direito privado, criada sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e de natureza não partidária. Seu objetivo é promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos. Anualmente faz pesquisas de avaliação dos reguladores do setor de saneamento denominado Anuários de Saneamento.

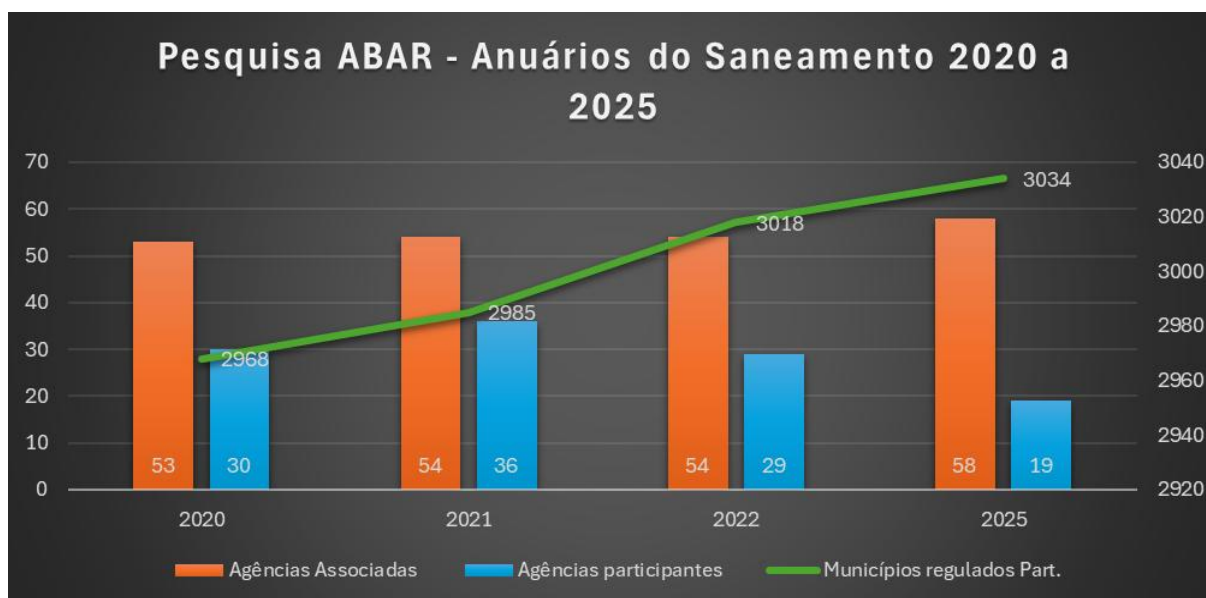
participação das agências, o que prejudica séries históricas consistentes. Metodologicamente, a ausência de segregação das agências por critérios de isonomia comparativa fragiliza as análises. Além disso, a omissão dos dados brutos impede aprofundamento por terceiros.

Antes de adentrar na análise do conjunto documental, ressalta-se que o relatório de 2025 agregou dados coletados em 2022 a 2024, períodos em que não houve publicação do anuário. Para fins analíticos, nesta pesquisa serão utilizados, no anuário de 2025, apenas os dados do ano de referência 2024, por se encontrarem completos.

Analisando os documentos de 2020 (ano-base 2019), 2021 (ano-base 2020), 2022 (ano-base 2021) e 2025 (ano-base 2024), observa-se queda no número de agências participantes, sem queda proporcional no número de municípios regulados.

Ainda, é válida a lembrança, conforme exposto no item 3.1, de que 78 ERI's se registraram junto à ANA, correspondendo a 4.491 municípios regulados; contudo, a agência nacional não divulgou relatório de diagnóstico com granularidade suficiente para comparação metodologicamente mais fidedigna.

Gráfico 4 - Anuários do Saneamento ABAR de 2020 a 2025: ERI's participantes da pesquisa.



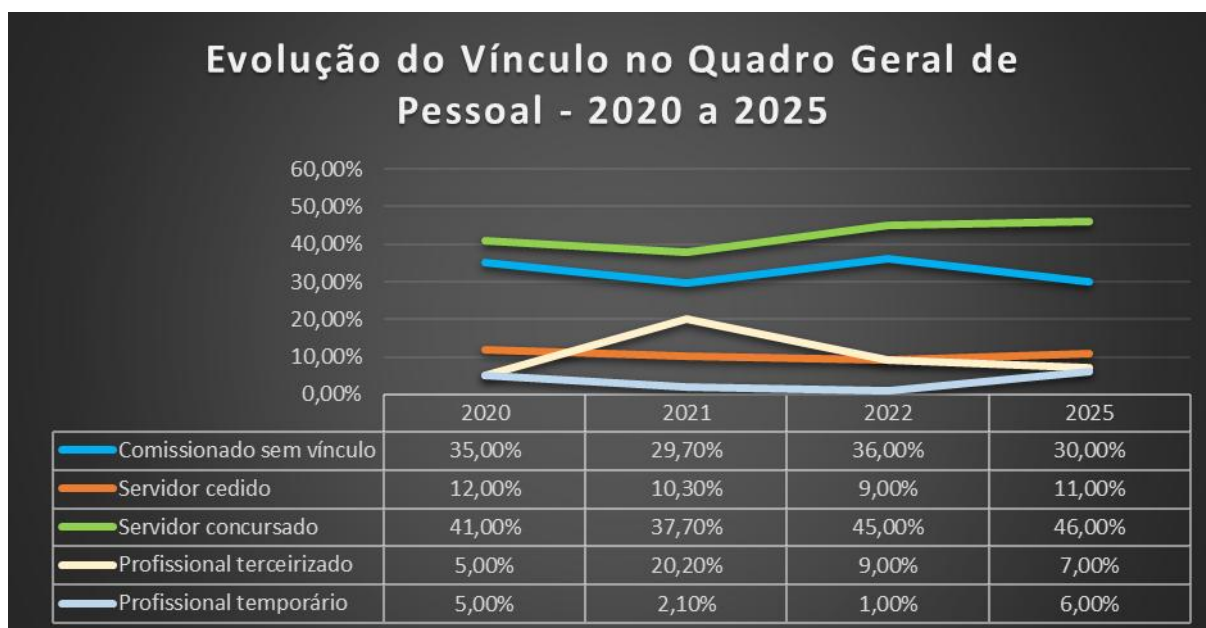
Fonte: Autoria própria com base nos dados constantes nos anuários publicados pela ABAR⁶⁰.

⁶⁰ Os documentos sobre o anuário do saneamento estão disponíveis em www.abar.org.br/biblioteca. Todos os anuários citados foram acessados em 22/01/2026.

Para atuação regulatória efetiva, o ativo mais valioso das agências é o corpo técnico, isto é, o capital humano. Sem força de trabalho estável, o exercício das funções de Estado se compromete. Do mesmo modo, é imperativo que o nível tático (gerencial) esteja protegido contra ingerências, assegurando que o processo decisório se fundamente em critérios técnicos.

A análise do interstício de 2020 a 2025 revela aspectos relevantes na composição da força de trabalho das agências participantes. Embora haja discreta evolução na participação de servidores concursados no quadro geral, oscilando de 41% em 2020 para 46% em 2025, a estrutura funcional permanece híbrida e vulnerável, pois cargos em comissão, cedidos, terceirizados e temporários continuam a representar fatia expressiva superior a 50% da força de trabalho com nível educacional superior.

Gráfico 5 - Evolução do quadro de pessoal das ERI's (2020-2025).



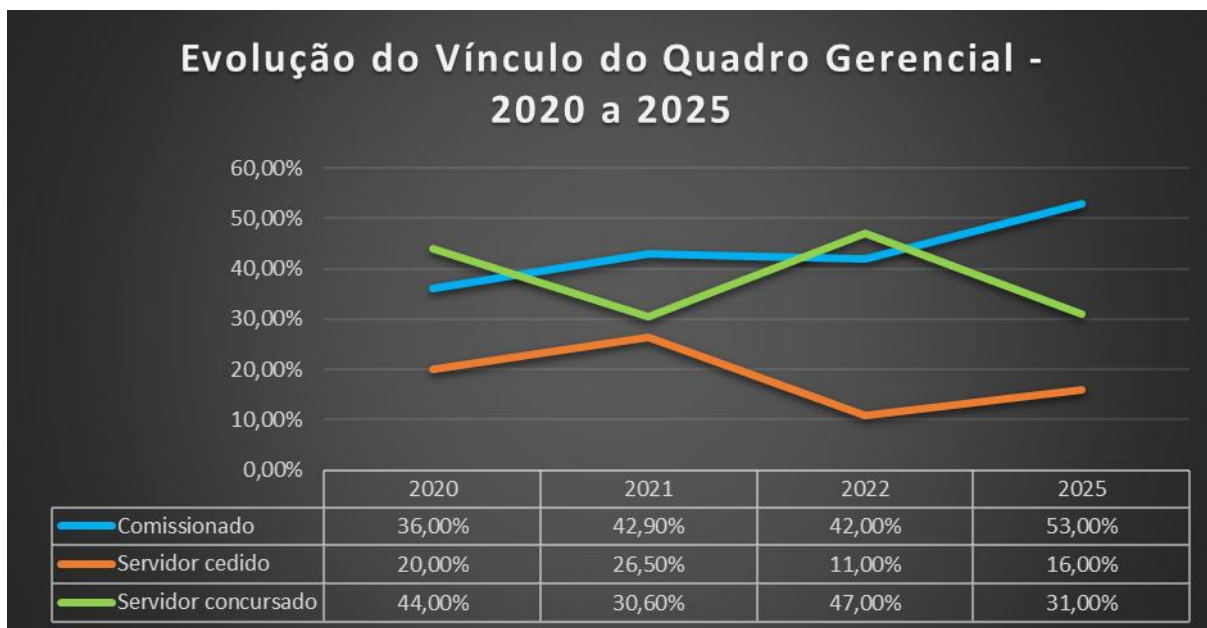
Fonte: Autoria própria com base nos dados constantes nos anuários publicados pela ABAR

Essa persistente dependência de vínculos de livre nomeação no estamento operacional tende a dificultar a consolidação de memória técnica perene, necessária à regulação de contratos de longo prazo, e sujeita as atividades à rotatividade associada aos ciclos políticos.

O diagnóstico torna-se mais sensível quando se examina o quadro gerencial, ambiente da tomada de decisão.

Verifica-se retração na participação de servidores concursados em cargos de chefia, que caiu de 44% em 2020 para 31% em 2025, enquanto a ocupação por pessoas sem vínculo efetivo com a instituição aumentou de 56% para 69% no mesmo período.

Gráfico 6 - Evolução do quadro gerencial das ERI's (2020-2025).



Fonte: Autoria própria com base nos dados constantes nos anuários publicados pela ABAR

Esses números sugerem aumento de permeabilidade institucional do regulador, ampliando espaço para pressões exógenas e risco de captura, sobretudo quando decisões estratégicas se concentram em quadros sem vínculo estável com a entidade.

Para além do diagnóstico empírico de rotatividade e fragilidade institucional, a ANA vem condicionando a noção de boa governança regulatória à existência de quadros permanentes nas ERI's. A Norma de Referência ANA nº 4/2024 (NR-ANA nº 04/2024)⁶¹ firmou que a medida de estabilidade, tecnicidade e independência funcional do processo regulatório pressupõe quadros próprios de

⁶¹ NR – ANA nº 04/2024: 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 ERI's para comprovação da adoção das normas de referência, serão considerados os seguintes requisitos:

[...]

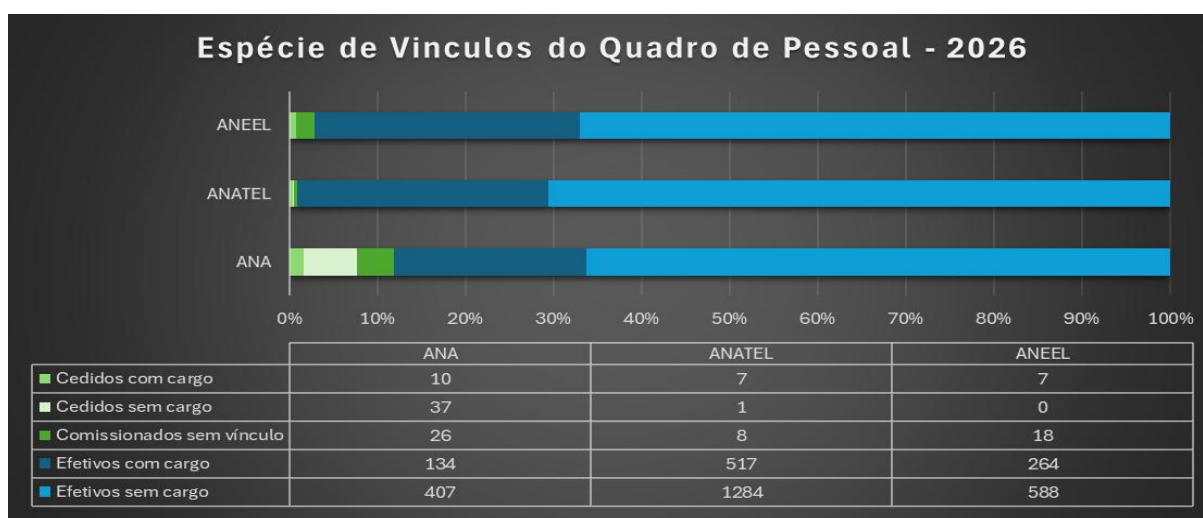
III - existência de quadros próprios de pessoal, preenchidos por meio de concursos ou seleções públicas;

peçoal, providos por concurso ou seleção pública, deslocando o tema do plano da conveniência administrativa para o campo dos requisitos estruturantes de governança.

A exigência de quadro próprio estável será quesito de verificação do atendimento às normas de referência para fins previstos em lei, como acesso a recursos federais, manutenção da agência reguladora escolhida pelo titular (quando fora de sua administração indireta) e consequências relacionadas à desconformidade injustificada, inclusive responsabilização funcional do quadro diretivo.

Em termos comparativos, observa-se que, nas agências federais mais antigas e na própria ANA, a tendência é de profissionalização e estabilidade institucional, evidenciada pela predominância de servidores efetivos.

Gráfico 7 – Vínculo quadro de pessoal na ANEEL⁶², ANATEL⁶³ e ANA⁶⁴ (2026).



Fonte: Autoria própria com base nos números do portal da transparência.

⁶² Detalhamento de dados de servidores da Agência Nacional de Energia Elétrica do Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/consulta?paginacaoSimple=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&orgaosServidorLotacao=OR32200&colunasSelecionadas=detalhar%2Ctipo%2Ccpf%2C>. Acesso em 23/01/2026.

⁶³ Detalhamento de dados de servidores da Agência Nacional de Telecomunicações do Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/orgao?paginacaoSimple=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&orgaosServidorLotacao=OR41231&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CorgaoSuperiorLotacaoSIAPE%2CorgaoLotacaoSIAPE%2CquantidadeAtivos%2CquantidadeInativos%2CquantidadePensionistas%2CorgaoExercicioSIAPE&ordenarPor=orgaoSuperiorLotacaoSIAPE&direcao=asc>. Acesso em 23/01/2026.

⁶⁴ Detalhamento de dados de servidores da Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico do Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/consulta?orgaosServidorExercicio=OR44205&ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 23/01/2026.

A análise comparativa do quadro de pessoal das agências reguladoras federais acima indica que, embora haja assimetria quantitativa de pessoal entre elas e as ERI's, há predominância maciça de servidores efetivos em detrimento de vínculos precários, tanto nos níveis operacionais quanto gerenciais.

Assim, mesmo considerando apenas a discrepância no quantitativo e na estabilidade da força de trabalho, reconhece-se o desafio de atribuir às ERI's missão robusta de solução de conflitos setoriais como mecanismo alternativo à busca inicial da tutela jurisdicional.

Não obstante o reconhecimento de que as ERI's possam exercer tal atribuição, impõe-se sistematizar qual unidade organizacional seria adequada para atendimento do usuário. Se o pleito de solução de conflito setorial se fundamenta no direito de petição para análise técnica, o requerimento poderia, a priori, ser direcionado às unidades internas competentes para a matéria. Se, ao contrário, se compreende que a manifestação do cidadão não pressupõe conhecimento dos fluxos internos do regulador, a unidade competente deve ser aquela com maior potencial de interlocução com os cidadãos.

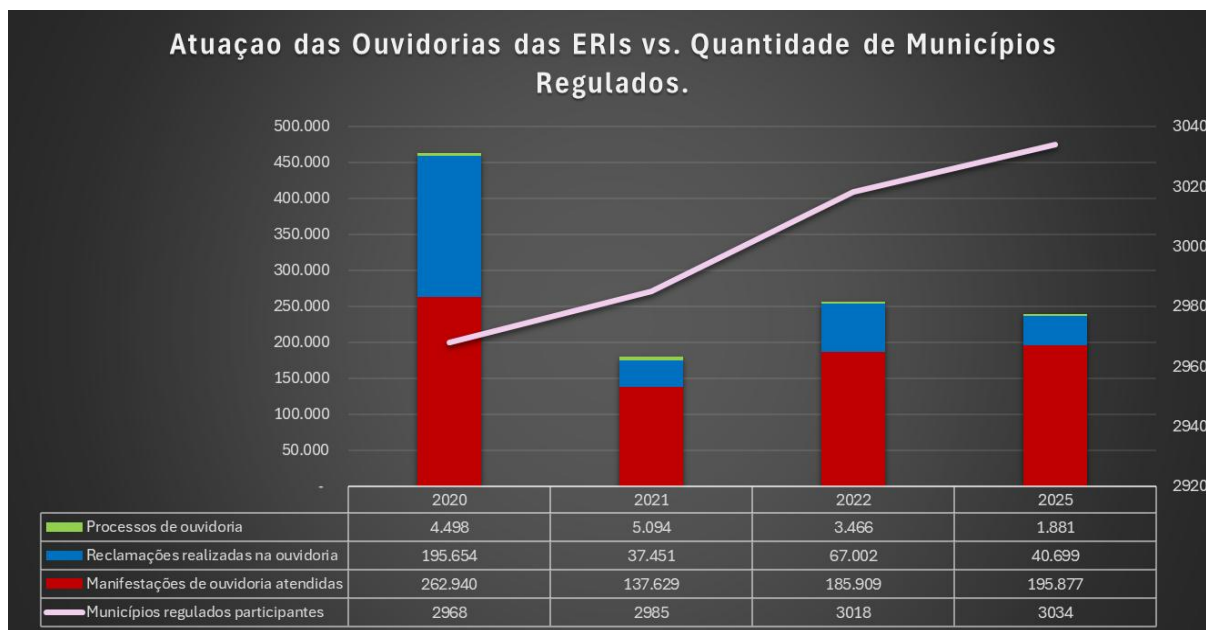
Duas variáveis essenciais devem ser ponderadas. A primeira refere-se à aptidão do usuário para, desde o início, formular pedido claro e determinado, com referência às normas regulatórias da agência, requisito associado à efetividade do acesso à justiça. A segunda diz respeito à análise de custos regulatórios, amparada na teoria da regulação responsiva, notadamente no modelo da pirâmide de conformidade, segundo o qual medidas mais céleres e econômicas devem preceder atuação sancionatória mais enérgica.

Nesse contexto, a unidade que tende a equilibrar ambos os vetores é a ouvidoria dessas agências. Unidades, que constam dos anuários da ABAR, que trouxeram dados relevantes, porém afetados pela mesma falta de acurácia e confiabilidade, dada a ausência de mecanismos de categorização aptos a identificar com precisão a realidade das ERI's e de suas ouvidorias.

Metodologicamente, a pesquisa segmentou dados entre “manifestações atendidas pela ouvidoria”, abrangendo totalidade dos contatos entre usuários e órgão, e “reclamações recebidas na ouvidoria”. Dentre estas últimas, algumas se convolam

em “processos de ouvidoria”, que tramitariam internamente. Embora tal distinção não esteja expressa, é possível inferi-la a partir do texto da pesquisa⁶⁵.

Gráfico 8 - Atuação das Ouvidorias das ERI's em relação à quantidade de municípios regulados (2020-2025).



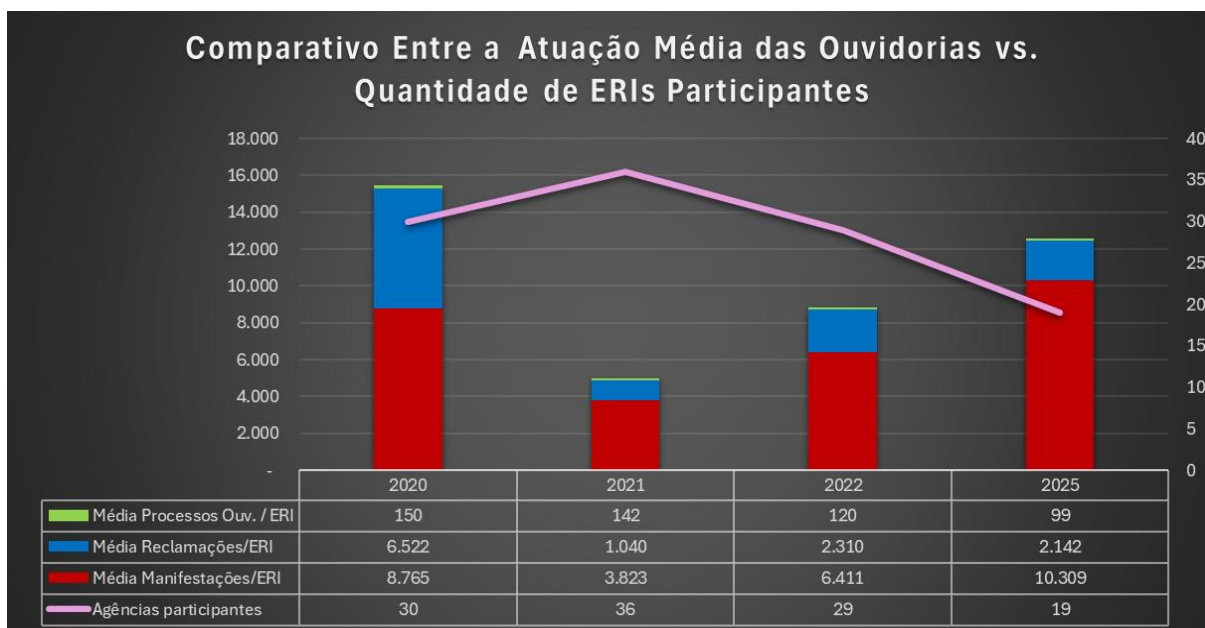
Fonte: Autoria própria com base nos números dos relatórios da ABAR 2020 a 2025.

Observa-se no gráfico acima que, apesar do aumento do número de municípios regulados, houve queda substancial nas manifestações recebidas, em relação ao relatório ABAR 2020, com variação crescente após a queda registrada no relatório ABAR 2021, ainda que a quantidade de municípios regulados tenha permanecido em trajetória ascendente.

Para melhor compreensão, o Gráfico 8 deve ser analisado em conjunto com o Gráfico 9, que segmenta a atuação das ouvidorias, considerando a média de manifestações recebidas pelas ouvidorias das ERI's e a quantidade de agências participantes das pesquisas.

⁶⁵ “No ano de 2019, entre as 30 ARSB participantes da pesquisa, conforme Gráfico 30, foram realizadas 262.940 manifestações dirigidas pelos usuários dos serviços de saneamento básico às ouvidorias das agências pelos diversos canais de comunicação (telefone, e-mail, carta etc.). Tais solicitações podem se referir a pedidos de informação, reclamações, denúncias e elogios. Dentre as manifestações, 195.654 (74%) foram reclamações. Dentre essas reclamações 2% se tornaram processo de ouvidoria.” ABAR (2020)

Gráfico 9 - Atuação das Ouvidorias, em média, comparada à quantidade de ERI's (2020-2025).



Fonte: Autoria própria com base nos números dos relatórios da ABAR 2020 a 2025.

A análise dos dados apresenta que, ao longo do período, houve aumento relevante na média de reclamações recebidas pelas ouvidorias, especialmente quando se confronta o último recorte temporal com exercícios intermediários da série histórica. Esse crescimento, verificado mesmo diante da redução do número de ERI's participantes, sugere concentração de demandas nas ouvidorias remanescentes.

Tal fenômeno pode ser interpretado à luz da expansão da cobertura regulatória, evidenciada pelo incremento no número de municípios regulados, e da crescente propensão dos usuários a utilizar canais de ouvidorias públicas como instrumento de comunicação com as agências.

Em contrapartida, verificou-se decréscimo na média de processos de ouvidoria instaurados ou formalizados para fins de mediação de interesses dos usuários frente aos prestadores. Sendo esses processos instrumentos efetivos para solução de conflitos setoriais, sua retração pode sinalizar invisibilidade dessa função perante o corpo social, ou descrédito na efetividade do mecanismo.

3.3. A imperatividade do exercício da função adjudicatória pelas ERI's

A fim de atrair para a esfera administrativa das ERI's os conflitos afetos à regulação, que ordinariamente sobrecarregariam o Poder Judiciário, torna-se necessário implementar meios procedimentais e tecnológicos eficazes. Esses instrumentos devem ser capazes de mitigar a carência de corpo técnico perene e profissionalizado, característica deficitária já demonstrada na estrutura de parte relevante desses reguladores.

Não obstante ser tema amplamente debatido, o Poder Judiciário brasileiro enfrenta crise de litigiosidade que culmina em estoque processual sem precedentes. Em dezembro de 2024, esse acervo totalizava mais de 80 milhões de processos⁶⁶.

Tal volume decorre de múltiplos fatores, dentre os quais se destaca a limitada capacidade de vazão das demandas judiciais. O resultado é a perenidade de processos pendentes de decisão definitiva, ampliando o lapso temporal entre o protocolo da petição inicial e a efetiva entrega da prestação jurisdicional.

Nesse cenário, a Justiça Estadual figura como esfera competente para dirimir, residualmente, conflitos decorrentes da prestação de serviços de saneamento básico. Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁶⁷ contidos em seu painel, há síntese de três dimensões de desempenho processual relativas ao assunto "Fornecimento de Água".

No período entre 2020 e 2025, mais de 500 mil novos processos sob essa temática foram iniciados. Nos indicadores de tempo, o Tempo Médio de Processos Pendentes é de 1.478 dias (total) e 1.232 dias (líquido), enquanto o Tempo Médio até o Primeiro Julgamento é de 1.216 dias e até a Primeira Baixa de 1.274 dias.

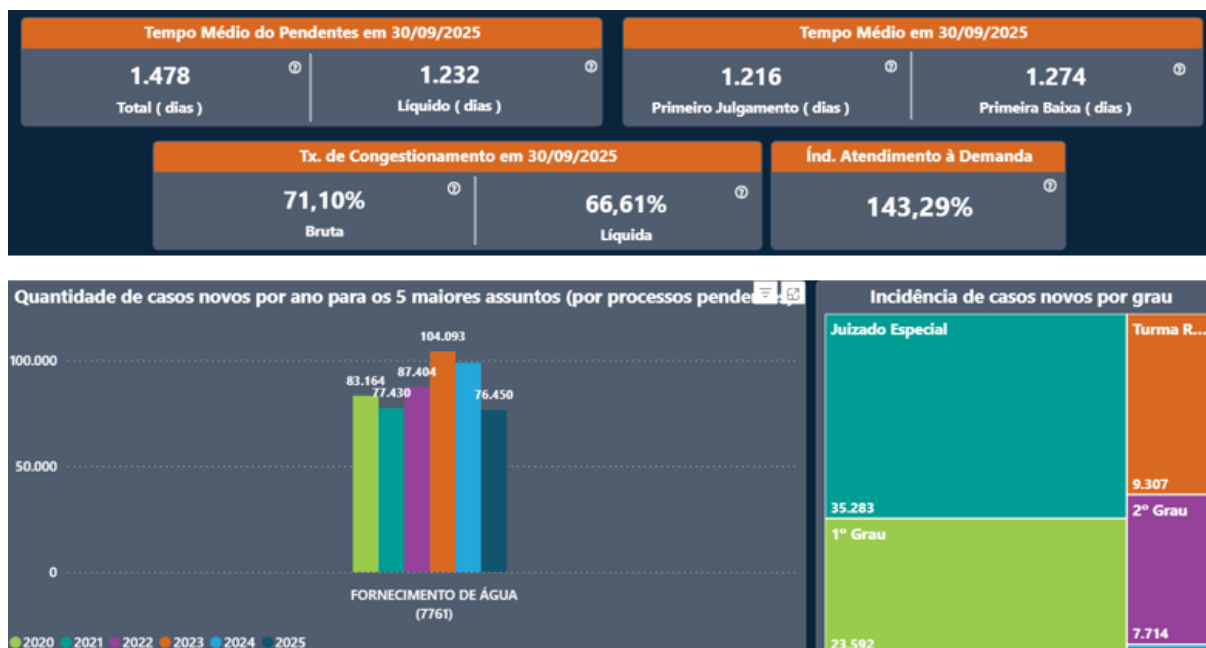
A disparidade entre o tempo médio dos processos pendentes e o fluxo mais recente sugere que o acervo concentra casos consideravelmente mais antigos do que aqueles julgados e baixados no período. Essa ilação é corroborada pela Taxa de Congestionamento, que permanece elevada (71,10% em números brutos).

⁶⁶ Dados do Relatório do CNJ, Justiça em Números 2025. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 10/10/2025.

⁶⁷ Dados constantes no painel do CNJ. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 23/10/2025

Nos desdobramentos por grau de jurisdição, observa-se que, em 2025, predominam os Juizados Especiais (35.283 novos processos), seguidos pelo 1º Grau (23.592), Turmas Recursais (9.307) e 2º Grau (7.714).

Figura 8 - Painel CNJ: Processos pendentes, assunto: fornecimento de água.



Fonte: Painel CNJ.

O Juizado Especial Cível configura microsistema processual vocacionado à conciliação, ao processo e ao julgamento de causas de menor complexidade, assim compreendidas aquelas cujo valor econômico não ultrapasse o teto de quarenta salários-mínimos. Regida pela Lei nº 9.099/1995, essa instância é pautada pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, visando primordialmente à autocomposição.

Sob a égide desse diploma legal, admite-se, em determinadas hipóteses, dispensa de representação por advogado. Contudo, a despeito da aparente facilidade de acesso à via jurisdicional, verifica-se uma profunda assimetria entre as partes. A densidade das normas regulatórias, o hermetismo do vocabulário técnico-jurídico e a repetitividade de demandas por parte dos prestadores de serviço, típicos litigantes habituais, impõem óbices à pretensão do usuário que demanda desassistido de patrono especializado.

Nesse ponto, é central distinguir litigantes habituais (*repeat players*) e litigantes eventuais (*one-shotters*), pois isso ajuda a compreender por que empresas com alta frequência de interação com o sistema de justiça, como companhias de saneamento, tendem a obter um melhor resultado do que consumidores individuais, nos Juizados Especiais.

Conforme se depreende de Cappelletti e Garth (1978), litigantes habituais acumulam experiência, obtêm economias de escala, diluem riscos ao longo de múltiplos casos e testam estratégias processuais para moldar entendimentos favoráveis. Em sentido distinto, os usuários são indivíduos que não dispõem de condições para multiplicar litígios sobre a mesma temática, seja por falta de informação, seja por recursos limitados e reduzida capacidade de mobilização.

Aplicando tais conceitos, percebe-se que litigantes habituais possuem vantagens estratégicas (experiência, padronização de rotinas, distribuição de riscos e capacidade de sustentação de teses repetitivas) que os litigantes eventuais não conseguem alcançar, sobretudo em litígios de pequeno valor individual, mas com potencial impacto coletivo, situação comum em disputas de consumo envolvendo serviços essenciais, como água e esgoto.

Soma-se a isso o risco de decisões que, ao tratar o conflito como caso individual, desconsiderem o conteúdo normativo setorial, ignorando regras regulatórias relevantes para a solução adequada do litígio.

Ainda, custo e tempo do processo são obstáculos clássicos que pesam mais sobre litigantes eventuais. Mesmo quando, na primeira instância dos Juizados Especiais, não incidem sucumbências, a morosidade, realidade atestada pelo CNJ, corrói expectativas e incentiva acordos desvantajosos para partes vulneráveis. Em causas pequenas, a razão custo/benefício torna o litígio antieconômico e, embora os Juizados busquem reagir com informalidade, celeridade e baixos custos, isso não elimina as assimetrias de capacidade e informação.

As pesquisas compiladas por Cappelletti e Garth (1978) e Rhode (2013) evidenciam que parcela significativa da população sequer reconhece a titularidade de direitos exigíveis, desconhece trâmites para ajuizar demandas e evita buscar orientação jurídica, por desconfiança, distanciamento cultural ou intimidação perante o ambiente forense.

No tocante ao usuário de saneamento, frequentemente afetado por cobranças indevidas, intermitência do serviço ou negativa de ligação, a tendência é buscar tutela judicial apenas quando o prejuízo aparente supera, de forma sensível, os riscos inerentes ao litígio. De forma distinta, concessionárias identificam falhas procedimentais, padronizam peças e capacitam prepostos e advogados para replicar teses, explorando economia de escala típica do contencioso de massa.

É nesse contexto que a aplicação da teoria dos ordenamentos jurídicos setoriais ao saneamento se revela fundamental. Trata-se de microssistema em que as ERI's figuram como expoentes do ordenamento, enquanto os usuários, reconhecidos como sujeitos vulneráveis (ainda que heterogêneos em suas capacidades econômicas e técnicas), podem ter seu acesso a uma ordem jurídica mais justa efetivamente viabilizado.

Nessa lógica, a agência reguladora reúne condições para mitigar assimetrias informacionais e de capacidade técnica, bem como para neutralizar vantagens competitivas do prestador de serviços, enquanto litigante habitual, na medida em que exerce poder-dever de dirimir conflitos entre prestadores regulados e usuários.

Tal competência decorre de determinação legal já presente desde a Lei nº 11.445/2007, especificamente no art. 23, § 3º, dispositivo não alterado pelo Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020):

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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

[...]

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

A reclamação referida na norma caracteriza-se pelo descontentamento do usuário diante da resposta, ou da ausência desta, obtida em sede de reclamação inicialmente apresentada ao prestador de serviços. Caso o usuário considere o atendimento insatisfatório, instaura-se conflito, diante de pretensão resistida pelo

prestador de serviços. Desse modo, depreende-se que as reclamações formuladas pelo usuário ao longo do iter de busca por seu direito possuem naturezas jurídicas distintas.

A primeira reclamação, ao externalizar o desagrado do usuário em relação à experiência vivenciada com o prestador, assume natureza jurídica de notificação. Sua finalidade precípua é cientificar formalmente o prestador acerca de determinado fato ou intenção, resguardando o reclamante e constituindo o prestador em mora quanto às providências devidas. Busca-se, assim, viabilizar adoção de medidas aptas a mitigar ou sanar desconformidade entre o serviço esperado e aquele efetivamente prestado.

Para tanto, é imperativo que o marco regulatório, de competência de cada ERI, estabeleça prazo máximo de resposta, contado da apresentação do pleito, bem como efeitos jurídicos decorrentes de seu recebimento.

Por outro lado, a segunda reclamação, dirigida à ERI, possui natureza jurídica distinta, pois inaugura, no âmbito regulatório, o conflito entre usuário e prestador de serviços públicos, o qual deverá ser obrigatoriamente dirimido por meio de manifestação conclusiva da agência.

Todavia, como a Lei nº 11.445/2007 não estabeleceu critérios mínimos para essa manifestação conclusiva, observa-se que a ANA, em seu exercício inicial de edição de normas de referência, perdeu uma oportunidade ao não prever balizas mínimas para a atuação do regulador diante de reclamações que evidenciem conflitos setoriais.

Em sentido diverso, embora tenha previsto a necessidade de ERI's editarem normas próprias de condições gerais, a ANA concentrou-se preponderantemente na primeira reclamação, isto é, naquela apresentada diretamente ao prestador de serviços.⁶⁸

68 NR - ANA nº 11/2024: Art. 38. A entidade reguladora infranacional deve definir as diretrizes para a revisão de faturas a pedido do usuário, bem como os outros serviços que podem ser objeto de cobrança pelo prestador do serviço.

Art. 52. O prestador de serviços deve dispor de sistema de atendimento aos usuários para solicitações e reclamações, por meio telefônico, eletrônico e outros meios de comunicação definidos pela entidade reguladora infranacional, durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, incluindo posto de atendimento presencial.

[...]

Ademais, ao inserir o regulador nesse circuito de soluções, a norma criou distorções que demandam interpretação restritiva, sob pena de consolidarem exegeses antagônicas ao disposto na Lei nº 11.445/2007. O art. 52, § 3º, da NR-ANA nº 11/2024⁶⁹, prevê que, na ausência de ouvidoria no prestador, a reclamação poderá ser apresentada diretamente à ERI ou ao órgão do titular designado para tal fim. Todavia, impõe-se distinção entre essa modalidade e aquela prevista no art. 23, § 3º, da Lei nº 11.445/2007.

Isso porque a figura tratada na NR-ANA em comento configura, em essência, reclamação de segundo nível, mantendo natureza jurídica equivalente à notificação inicial. A peculiaridade reside na competência extraordinária que, diante da inexistência de estrutura de ouvidoria na concessionária, outro sujeito do ordenamento setorial é chamado a exercer, de modo precário, tal atribuição.

Conclui-se, portanto, que a competência das ERI's para receber e processar reclamações que efetivamente instauram o conflito setorial (art. 23, § 3º, da Lei nº 11.445/2007) permanece carente de uniformização nacional. Assim, recai sobre cada agência reguladora o ônus de editar normativos próprios para disciplinar exercício dessa competência.

Dessa forma, a inexistência de baliza procedimental uniforme para o exercício da função adjudicatória pelas ERI's transfere a essas entidades o desafio de compatibilizar celeridade administrativa com devido processo legal, agravado pelo estágio incipiente de parte das agências infranacionais.

Tal cenário fragiliza previsibilidade regulatória, sobretudo para prestadores submetidos a mais de uma agência, e obstaculiza implementação de estratégias de regulação responsiva, na medida em que a solução adjudicada de conflitos setoriais pode operar como filtro essencial antes do ápice sancionador ou do transbordamento do litígio para a esfera jurisdicional. É sob essa premissa de especialização funcional que se torna premente distinguir o dever de fiscalizar e a competência para adjudicar.

§ 2º Para os casos em que não haja solução das reclamações pelos canais de atendimento ao usuário, recomenda-se ao prestador oferecer atendimento por meio de ouvidoria.

⁶⁹ NR - ANA nº 11/2024: Art. 52. [...]

§ 3º Caso não haja ouvidoria do prestador, o usuário poderá apresentar manifestações diretamente ao órgão ou entidade responsável do titular ou da entidade reguladora infranacional.

3.4. A distinção da função fiscalizatória da função adjudicatória das ERI's

Neste ponto, vale rememorar que os reguladores detêm competências que mimetizam, em certa medida, funções clássicas dos três poderes estatais. No exercício de suas competências legais, as agências podem editar normas (função normativa), fiscalizar o cumprimento destas e aplicar sanções aos destinatários da regulação (função executiva/fiscalizatória/sancionatória), bem como solucionar conflitos entre usuários e prestadores de serviços decorrentes da aplicação do arcabouço regulatório na relação entre eles (função adjudicatória).

Assim, é pertinente estabelecer bases de convergência e critérios de distinção entre a função fiscalizatória e a função adjudicatória de pacificação social que as ERI's devem desenvolver.

As semelhanças entre essas funções são evidentes. Em ambas, a agência verifica a observância das normas regulatórias por ela expedidas. Em ambos os casos, a atuação administrativa se materializa por meio de processo administrativo, cujo fundamento e limites se encontram nos princípios gerais da Administração Pública e, de modo especial, nas garantias constitucionais do devido processo legal. O processo, aqui, não deve ser compreendido como como espaço institucional de densificação e realização de direitos fundamentais.

Nesses procedimentos, devem ser observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Embora assumam contornos distintos conforme a natureza da função exercida, tais garantias têm papel central na legitimação da atividade estatal, assegurando ao interessado, além da simples ciência dos atos, mas efetiva possibilidade de influir no convencimento da autoridade administrativa. Essa prerrogativa se materializa por meio de produção probatória, apresentação de argumentos e amplo acesso às informações processuais relevantes.

Também é aplicável a ambos os ritos a garantia constitucional da razoável duração do processo, ainda que sua finalidade varie conforme o objeto. Por fim, o desfecho de ambos os processos, seja sob forma de recomendação, determinação ou decisão, permanece sujeito a controle externo pelo Poder Judiciário.

Delineadas as principais similitudes, são as diferenças intrínsecas a essas espécies processuais que as tornam institutos próprios. Cada modalidade possui momento oportuno de desenvolvimento, balizável pela teoria da regulação responsiva.

O processo fiscalizatório opera sob a égide do regime jurídico-administrativo sancionador. Iniciado de ofício pela agência ou provocado por denúncia, desenvolve-se com a ERI na posição de Administração Pública, investida de prerrogativas e sujeições típicas do exercício do poder extroverso.

Nessa estrutura, o sujeito ativo da relação processual é a própria agência, no exercício de função de Estado. Para reforçar imparcialidade e qualidade regulatória, recomenda-se segregação funcional entre instrução e julgamento. O polo passivo é ocupado pelo administrado, que, no caso do saneamento, são os prestadores de serviços regulados, submetidos à supremacia do interesse público e ao regime de sujeições correlatas.

Dentre as prerrogativas estatais, destaca-se a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, vinculada à fé pública de seus agentes. Nessa condição, fiscais podem exercer poder requisitório, inclusive adentrar instalações do prestador, exigir exibição de livros e documentos e demandar esclarecimentos técnicos. Ademais, a Administração pode exercer autoexecutoriedade nos limites estabelecidos pelas leis instituidoras, leis-quadro, e pelo regime normativo aplicável.

Como contrapartida, incidem sobre o regulador sujeições inafastáveis, tais como a estrita legalidade, a tipicidade sancionadora, o dever de motivação, a transparência, o contraditório substancial e a necessária observância dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade nas decisões.

O contraditório e a ampla defesa neste processo impõem ao regulador o dever de comunicar o administrado sobre todo o procedimento, abrindo prazos e meios para que este possa apresentar argumentos, documentos e confeccionar provas, competindo à administração, apesar da presunção de legitimidade, instruir o processo e motivar sua atuação nos termos e limites legais, vinculando-se a esta, conforme prega a teoria dos motivos determinantes.

Aqui, a razoável duração do processo tem por finalidade a cessação de conduta, comissiva ou omissiva, que coloque em risco a prestação dos serviços

regulados, quanto maior o tempo entre o início do processo fiscalizatório sancionador e seu deslinde, maior o risco de dano à qualidade da prestação dos serviços.

O resultado do processo fiscalizatório poderá culminar em uma recomendação de melhoria, na determinação de medidas corretivas ou na imputação de sanções legalmente previstas, observados os limites da lei, mas com a dosimetria densificada por normas regulatórias expedidas pela própria agência, ou previstas em contratos ou, ainda, na confecção de um acordo para a busca da normalidade na prestação dos serviços.

Assim, a atuação fiscalizatória tem por objetivo a manutenção dos serviços nos padrões determinados pelas normas regulatórias, essa atuação é voltada ao serviço e, por força disto, tem efeito para além do próprio prestador.

Ainda que se chegue a um compromisso materializado por um termo de ajustamento de conduta, ou documento congênere, em que se converte em título executivo extrajudicial, passível de execução apenas pela própria agência, o benefício da adequação da conduta tem efeito sobre todos os usuários.

Em qualquer desses desfechos, havendo possibilidade de lesão ou ameaça a direito, garante-se a revisão judicial, conforme determina o princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

De outro lado, ao observarmos o processo decorrente da função adjudicatória, a agência reguladora não figura no exercício de seu poder extroverso, mas sim na função de terceiro imparcial vocacionada para pacificar o conflito entre o usuário e o prestador de serviços regulados.

Nesse cenário, estabelece-se uma relação horizontal entre o usuário e o prestador de serviços, cuja assimetria original é mitigada pela atuação da agência, que suprir as vulnerabilidades técnicas e informacionais do consumidor.

Para todos os efeitos esta modalidade de processo assemelha-se à sistemática judicial, compartilhando diversas similitudes daquele. Dentre estas cita-se o princípio da inércia da jurisdição, visto que a agência, não tem capacidade de atuar de ofício, no sentido de convocar as partes para participarem do processo.

No mesmo sentido, impõe-se a garantia do contraditório e da ampla defesa, porém com contornos distintos daqueles aplicáveis à função instrutória da

Administração. Aqui, o ônus probatório recai sobre as partes na medida de suas capacidades e deveres regulamentares.

Em homenagem ao princípio da distribuição dinâmica do ônus da prova e reconhecida a hipossuficiência técnica do usuário, compete ao prestador de serviços não apenas elidir a presunção de boa-fé do consumidor, mas comprovar cabalmente a observância dos comandos normativos, mediante a apresentação de documentos e dados técnicos.

Na prática, opera-se a inversão do ônus em detrimento do prestador, diretriz que se coaduna com os preceitos do Código de Defesa do Consumidor⁷⁰ e do Código de Proteção do Usuário de Serviços Públicos⁷¹.

Quanto à razoável duração do processo, seu objetivo precípua na esfera adjudicatória é a pacificação do ordenamento setorial, materializada pela decisão sobre a correta aplicação da norma regulatória ao caso concreto.

É imperioso ressaltar que o conflito submetido à adjudicação deve, obrigatoriamente, decorrer da inobservância ou da aplicação equivocada das normas expedidas pela agência.

Em que pese a legislação superior estabelecer um vasto rol de direitos dos usuários e consumidores⁷², tais diplomas não devem servir, isoladamente, como fundamento imediato e exclusivo da decisão regulatória. No exercício da função normativa, a agência tem o dever de internalizar nas normas que no ordenamento jurídico setorial que integra, adaptando-os às especificidades técnicas e econômicas do saneamento básico.

⁷⁰ Lei nº 8.078/1996: Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...]

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

⁷¹ Lei nº 13.460/2017: Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: [...]

II - presunção de boa-fé do usuário;

XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

⁷² Dentre tais normativas federais, podemos citar o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/1990), a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999), Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017);

Eventual lacuna normativa sobre determinada temática não deve ser colmatada por mero decisionismo casuístico, mas deve ser solucionada com a edição de norma que observe o devido processo regulatório da agência. Tal cautela visa a garantir a legitimidade, previsibilidade e a transparência das escolhas públicas.

Proceder de modo diverso, na presunção de realizar uma pacificação do ordenamento jurídico, estaria a fragilizá-lo. A decisão administrativa carente de lastro regulatório específico, compele as partes a buscarem o Poder Judiciário.

O julgador no exercício regular da função jurisdicional, poderia realizar um controle de legalidade e proporcionalidade aprofundado.

Sem o devido lastro de uma análise de impacto regulatório e a depender da natureza da decisão, de efeito vinculativo ou não, poderia gerar um impacto negativo sistêmico para o setor que deveria ser suportado por todos do ordenamento como uma externalidade.

Ao final do processo de solução de conflitos, a decisão administrativa projeta efeitos vinculantes restritos às partes litigantes, ainda que possa gerar reflexos pedagógicos ou dissuasórios no comportamento geral do prestador de serviços.

A decisão é vocacionada à pacificação social, objetivo que poderá ser alcançado por duas vias: ou pela informação qualificada ao usuário acerca da improcedência de seu pleito, decorrente da comprovação do fiel cumprimento das normas regulatórias pelo prestador, ou pela determinação de medidas reparatórias, impondo-se ao prestador a adequação de sua conduta para sanar o dano suportado pelo reclamante.

Ressalte-se que o conflito, mesmo após o esgotamento da via administrativa, poderá ser submetido ao crivo do Poder Judiciário. Nessa hipótese, a decisão da agência, dada a sua presunção de legitimidade e especialização técnica, deve servir como substrato fundamental para a sentença, a qual poderá confirmá-la com base no ordenamento jurídico setorial ou reformá-la, caso verifique ilegalidade ou inconstitucionalidade, fundando a decisão com base exclusiva na legislação superior.

Considerando os campos de atuação e as consequências distintas inerentes às funções fiscalizatória e adjudicatória, é possível vislumbrar uma gradação

entre essas atividades. Tal escalonamento encontra amparo teórico na regulação responsiva.

A teoria da regulação responsiva, proposta por Ian Ayres e John Braithwaite, pressupõe que o regulador deve dispor de uma pirâmide de intervenções, iniciando por estratégias de persuasão e cooperação na base, e reservando a sanção punitiva para o ápice, apenas quando as etapas anteriores falharem (AYRES e BRAITHWAITE, 1992).

Assim, o núcleo desta teoria se encontra em uma organização escalonada da atuação regulatória, que pode ser representado graficamente por uma pirâmide, cuja base é composta por instrumentos menos coercitivos, como persuasão, orientação e autorregulação, e cujo topo concentra medidas mais severas, associadas ao comando e controle e à punição.

O modelo privilegia o *enforced self-regulation* que permite a personalização das obrigações regulatórias, fomenta a correção interna de desconformidades, por meio de medidas de compliance e reduz a necessidade de intervenções estatais mais onerosas, sem renunciar à capacidade coercitiva do Estado quando as estratégias cooperativas se mostram insuficientes (ARANHA, 2021).

A lógica responsiva volta-se tanto à efetividade das medidas regulatórias, visando à melhor prestação de serviços e à conseqüente redução da litigiosidade, quanto à eficiência administrativa, buscando a maximização de resultados com a racionalização dos custos regulatórios.

Se de um lado não é possível, a partir de uma ação fiscalizatória, iniciar um procedimento para solução de conflitos entre usuários coletivos (indistintos, ainda que identificáveis) e o prestador de serviços fiscalizado, é sim possível que se instaure, a partir de um conflito analisado, o processo fiscalizatório que poderá culminar, além da decisão da agência sobre o prestador para atuar de modo a satisfazer a necessidade do usuário reclamante, na aplicação de sanção.

Deste modo, percebe-se consistente a possibilidade de realizar a transposição da teoria da regulação responsiva para distinguir a função adjudicatória voltada à solução de conflitos individuais da função fiscalizatória e sancionatória tradicional.

Enquanto o modelo clássico de comando e controle tende a tratar a reclamação do usuário como gatilho automático para a apuração de infração e eventual sanção, a lógica responsiva autoriza a construção de uma pirâmide específica de solução de conflitos, orientada prioritariamente à correção do comportamento do prestador de serviços e à produção de benefícios imediatos ao usuário lesado. Diferentemente do processo sancionatório, no qual a sanção produz efeitos predominantemente sistêmicos e indiretos, factíveis à judicialização ante à necessidade do prestador de serviços simplesmente não ter que arcar com o custo da sanção.

Nessa perspectiva, a decisão regulatória adjudicatória não se confunde com a punição, mas se estrutura como instrumento de recomposição da regularidade da prestação do serviço.

Assim, se a partir da solução de um conflito o prestador de serviços identificar a necessidade de adequação dos procedimentos que lhes são próprios, em um movimento de autorregulação, que evitaria a atuação exorbitante do regulador na aplicação da sanção.

Contudo, esta visão não é algo claro e óbvio. Tal como se verificou na NR-ANA nº 11/2024, que não conseguiu fazer a distinção e a regulamentação do art. 23, §3º da Lei nº 11.445/2007, acima exposto, a mesma norma, em seu art. 72⁷³, faz a inversão da lógica responsiva, mantendo-se claro o estágio de comando e controle do regulador infranacional.

Ao disciplinar os prazos de execução dos serviços e o tratamento do seu descumprimento a ANA parte da premissa de que o descumprimento do prazo constitui, em regra, situação imediatamente conectada à aplicação de penalidade, a norma reposiciona a sanção como eixo central da resposta regulatória, relegando a análise corretiva e dialógica a um papel meramente residual e defensivo.

⁷³ NR – ANA nº 11/2024: Art. 72. A entidade reguladora infranacional deve aprovar os serviços e seus respectivos prazos de execução.

§ 1º O prestador de serviços deve encaminhar, para a entidade reguladora infranacional, proposta de lista de serviços juntamente com seus respectivos prazos de execução.

§ 2º Antes de aplicar penalidade ao prestador, a entidade reguladora infranacional deve analisar os casos excepcionais em que o descumprimento dos prazos mencionados no caput seja devido a empecilhos fora do controle do prestador. (grifo meu)

Embora o § 2º do art. 72 da NR-ANA nº 11/2024 preveja a análise de fatores alheios ao controle do prestador, tal dispositivo atua meramente como uma cláusula exculpatória dentro de uma lógica sancionadora, falhando em estabelecer as estratégias corretivas típicas da base da pirâmide da regulação responsiva.

Ao focar na validade da punição em detrimento da correção do serviço, a norma ratifica um modelo de comando e controle que ignora a função adjudicatória da agência e ignora a satisfação imediata do usuário.

Sob essa ótica, inverte-se a pirâmide regulatória: o descumprimento de prazos deveria operar como gatilho para medidas de recomposição da prestação, reservando-se a sanção, muitas vezes ineficaz para o consumidor lesado, apenas para hipóteses de resistência deliberada ou reiteração injustificada.

Com o intuito de consolidar as distinções dogmáticas e operacionais exploradas nesta seção, apresenta-se o quadro comparativo a seguir. Este recurso metodológico visa sintetizar os vetores que dissociam a atividade sancionadora clássica da função de pacificação de conflitos setoriais, evidenciando as particularidades de cada rito processual no que tange aos seus sujeitos, ônus probatórios e alcances decisórios perante o ordenamento jurídico setorial.

Figura 9 - Comparativo das funções fiscalizatória e adjudicatória.

Comparação entre Função Fiscalizatória e Função Adjudicatória		
Característica	Função Fiscalizatória	Função Adjudicatória
 Natureza da Atuação da ERI	Exercício do poder extroverso	Autoridade imparcial
 Partes do Processo	Agência vs. Administrado	Usuário vs. Prestador
 Iniciativa	De ofício ou por denúncia	Por reclamação do usuário insatisfeito
 Natureza do Conflito	Violação da norma (Interesse Público abstrato)	Pretensão resistida (Direito Individual/Coletivo concreto)
 Ônus da Prova	Agência instrui e motiva e se vincula aos motivos	Distribuição Dinâmica do Ônus com inversão em detrimento ao prestador de serviços
 Objetivo mediato	Manutenção dos serviços nos padrões	Foco na resolução do conflito
 Resultado	Recomendação, correção ou sanção	Provimento satisfativo (Reembolso, refazimento, obrigação de fazer).
 Efeito	Para além do prestador, melhoria dos serviços	Pacificação do ordenamento setorial
 Busca pelo Controle do Judiciário	Muito provável, conforme valor da sanção	Pouco provável se a reclamação for procedente
 Alcance do Controle Judicial	1) Formalidade do processo; 2) Garantias do administrado; 3) Proporcionalidade da Sanção.	1) Compatibilidade das normas regulatórias com a legislação superior; 2) Compatibilidade da decisão com as normas regulatórias 3) Respeito aos limites da discricionariedade técnica
 Regulação responsiva	Ápice (Sanção Coerção)	Base e meio (Persuasão - Mediação e Sólucão célere)

Fonte: Autoria própria.

3.5. As Ouvidorias Públicas Após a Constituição de 1988

O processo de redemocratização nacional, iniciado na década de 1980 e consolidado nos anos 1990, impôs um novo paradigma à administração pública brasileira, que possibilitou estabelecer as ouvidorias como canais vitais para o exercício da cidadania. A Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) serviu como o marco inicial dessa evolução, operando uma transição gradual: de um modelo focado na defesa individual dos direitos do usuário (conforme a redação original do art. 37, § 3º)⁷⁴ da CRFB/1988 para um modelo de participação e controle social⁷⁵ (GOMES, 2016).

Embora a Constituição não tenha consagrado a figura do *Ombudsman* ou Defensor do Povo nos moldes ibero-americanos, o lastro jurídico do artigo 37 permitiu a emergência de instâncias diversificadas, resultando em um mosaico institucional, ante a ausência de um contexto para o desenvolvimento de um modelo único.

A partir dos anos 2000, o Poder Executivo Federal buscou sistematizar essas estruturas, tendo como ponto de inflexão a criação da Ouvidoria-Geral da União (OGU) em 2003, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU). Esta configuração absorveu a anterior Ouvidoria da República, criada em 1995 e vinculada no Ministério da Justiça.

Sob a coordenação técnica da OGU, observou-se uma expansão sem precedentes, sendo que o quantitativo de ouvidorias federais saltasse de 40 unidades em 2002 para 285 em 2014 acompanhado pelo desenvolvimento de sistemas

⁷⁴ CRFB/1988, texto original: Art. 37. [...] § 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

⁷⁵ CRFB/1988, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998: Art. 37 [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

integrados (e-Ouv, substituído pelo atual Fala.BR) para a padronização de procedimentos (QUINTÃO, 2018).

A visibilidade institucional das ouvidorias foi ampliada por marcos como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Decreto nº 8.243/2014, que definiu a ouvidoria pública federal como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento de manifestações com vistas ao aprimoramento da gestão. Esse amadurecimento culminou na edição da Lei nº 13.460/2017, o Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, que regulamentou de forma sistêmica a recepção e o processamento das demandas cidadãs.

A partir do Decreto nº 8.109/2013 que aprovou a novo regimento da Controladoria Geral da União (CGU), a Ouvidoria-Geral da União (OGU), passou a exercer algumas competências fundamentais, quais sejam: receber, tratar e responder às manifestações dos usuários, propor e acompanhar as melhorias nos serviços públicos e promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal.

Assim, percebe-se, a partir deste decreto de uma elevação da importância da Ouvidoria em ser um sistema de entrada das demandas dos cidadãos, que não pode ser confundida com simples serviço de atendimento ao público para requisição de serviços.

Foi no contexto da Reforma do Aparelho do Estado, implementada na década de 1990, materializada pelas Emendas Constitucionais nº 9/1995 e 19/1998, que se introduziu na administração pública brasileira uma racionalidade gerencial voltada para a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. As ouvidorias foram, então, desenhadas como ferramentas de gestão essenciais para a modernização administrativa e a resolução de conflitos de consumo, especialmente no âmbito das agências reguladoras criadas no período.

A criação paulatina das agências reguladoras federais constituiu as primeiras medidas legislativas a prever formalmente a figura dos ouvidores ou das ouvidorias em leis em sentido estrito. Contudo, essa institucionalização inicial ocorreu de maneira heterogênea quanto ao nível de autonomia e localização funcional dessas autoridades e unidades.

Exemplos dessa diversidade normativa encontram-se na Lei nº 9.427/1996 (ANEEL), que atribuía a função de ouvidor a um dos diretores do colegiado⁷⁶; na Lei nº 9.472/1997 (ANATEL)⁷⁷, que previu uma autoridade nomeada pelo Presidente da República com mandato fixo e autonomia funcional; e nas leis da ANVISA (Lei nº 9.782/1999) e da ANS (Lei nº 9.961/2000), que previram o cargo de ouvidor como parte da estrutura administrativa básica, em cargo inferior ao dos diretores⁷⁸. Em outros casos, como na criação da ANP⁷⁹ (Lei nº 9.478/1997) e da ANA⁸⁰ (Lei nº 9.984/2000), a figura da ouvidoria sequer foi contemplada nos textos originais das leis instituidoras.

Essa assimetria normativa original não impediu que resoluções e regimentos internos das agências buscassem elevar a figura do ouvidor a um patamar de maior independência técnica. Esse movimento de fortalecimento institucional e busca por autonomia foi essencial para garantir visão sobre a participação do cidadão - usuário.

⁷⁶ Lei nº 9.427/1996 (ANEEL): Art. 4º A ANEEL será dirigida por um Diretor-Geral e quatro Diretores, em regime de colegiado, cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia.

§ 1º O decreto de constituição da ANEEL indicará qual dos diretores da autarquia terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários.

⁷⁷ Lei nº 9.472/1997 (ANATEL): Art. 45. O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.

⁷⁸ Lei nº 9.782/1999 (ANVISA) Art. 9º A Agência será dirigida por uma Diretoria Colegiada, devendo contar, também, com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

Lei nº 9.961/2000 (ANS): Art. 5º A ANS será dirigida por uma Diretoria Colegiada, devendo contar, também, com um Procurador, um Corregedor e um Ouvidor, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções, de acordo com o regimento interno.

Parágrafo único. A ANS contará, ainda, com a Câmara de Saúde Suplementar, de caráter permanente e consultivo.

⁷⁹ A Lei nº 9.478/1997, que criou a ANP não fez previsão da figura do ouvidor ou de ouvidoria.

⁸⁰ A Lei nº 9.984/2000, que criou a ANA não fez previsão da figura do ouvidor ou de ouvidoria.

Isso culminou na uniformização trazida pela Lei nº 13.848/2019, que estabeleceu que o ouvidor atuará sem subordinação hierárquica e sem acumulação de funções⁸¹.

Diante desse cenário de diversidade normativa e institucional que marcou a gênese das agências reguladoras brasileiras, torna-se necessário utilizar ferramentas teóricas que permitam classificar e compreender esses diferentes arranjos. Para tanto, recorre-se à tipologia proposta por Gomes (2016), que identifica quatro modelos fundamentais de ouvidorias públicas no país, conforme sua racionalidade e localização:

- I- Modelo I – Ouvidoria Interna ou Intraorgânica;
- II- Modelo II – Ouvidoria de Entidade de Controle (Agências Reguladoras);
- III- Modelo III – Ouvidoria Interorgânica; e,
- IV- Modelo IV – Ouvidoria Extraorgânica.

No modelo denominado Ouvidoria Interna ou Intraorgânica, representa a configuração mais comum no cenário brasileiro. Caracteriza-se por sua localização dentro do próprio órgão ou entidade objeto de controle, atuando de forma subordinada à direção superior. Sua racionalidade é voltada ao aperfeiçoamento da gestão interna e à eficácia administrativa, operando como um instrumento de controle de procedimentos e resultados.

O modelo de Ouvidoria Interorgânica é o arquétipo que mais se aproxima do instituto clássico do *Ombudsman* parlamentar. Situa-se em um Poder (geralmente o Legislativo) para exercer o controle sobre outro (o Executivo), exigindo alto grau de autonomia e independência funcional. O titular costuma ter mandato e legitimidade para investigar e recomendar correções sem subordinação hierárquica ao fiscalizado, como exemplificado pela Ouvidoria de Curitiba-PR.

O Modelo de Ouvidoria Extraorgânica, localiza-se na esfera da sociedade civil, fora da estrutura administrativa do Estado, configurando um espaço público não estatal. Este modelo, exemplificado pela Ouvidoria de Santo André-SP,

⁸¹ Lei nº 13.849/2019: Art. 22. Haverá, em cada agência reguladora, 1 (um) ouvidor, que atuará sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições sem acumulação com outras funções.

prioriza a participação democrática e o diálogo, rompendo com a lógica estritamente burocrática e legitimando-se pelo controle social direto.

Em continuação, Gomes (2016) estabelece o modelo que se consubstancia nas Ouvidorias de Entidades de Controle, para o autor, as agências reguladoras. Tais instâncias introduziram uma racionalidade instrumental ou sistêmica, pautada pela eficiência e pela lógica de mercado, o que altera o foco do "cidadão" para o "usuário-consumidor". Este modelo possui natureza híbrida:

“[...] assim, podem ser caracterizadas como um instrumento de controle intraorgânico, na medida em que atuam sobre os atos praticados pela própria agência, mas também como instrumento extraorgânico, por atuarem sobre os atos perpetrados pelos prestadores privados de serviço” (GOMES, 2016).

Diferente dos demais arquétipos, o controle aqui é orientado por metas contratuais e pela busca da satisfação do consumidor, alinhando-se a uma estrutura racional-intencional que persegue a qualidade do serviço público regulado.

Contudo, faz-se necessário fazer a diferenciação entre a natureza jurídica do órgão (Ouvidoria) da natureza jurídica da atividade exercente. Isto porque nas ouvidorias dos agentes de regulação será possível verificar que, em regra a natureza jurídica destes órgãos é interorgânico, com variada autonomia, porém exerce atividades distintas com resultados distintos, conforme se detalha a seguir.

3.6. A Atividade de Ouvidoria Setorial nas ERI's

A efetividade da ouvidoria nas ERI's depende, primordialmente, da clareza sobre a natureza jurídica da atividade desempenhada pela unidade. Quando voltada ao ambiente interno, exercendo a ouvidoria institucional, o órgão opera sob a lógica do controle administrativo intraorgânico, voltando ao cidadão, pautando-se pelas diretrizes de transparência, participação e controle social. Nesta dimensão, a atividade possui natureza de fiscalização interna, voltada a aferir a atuação da própria agência sob os prismas da legitimidade, eficácia, ética e probidade, visando o aperfeiçoamento da governança regulatória.

Por outro lado, ao se voltar ao atendimento do usuário insatisfeito com o serviço público prestado por entidade regulada, configura-se a atividade de ouvidoria setorial. Nesta vertente, a natureza jurídica da entidade prestadora ou o modelo regulatório adotado tornam-se secundários frente ao objetivo específico de verificar a compatibilidade da conduta do prestador com as normas regulatórias do ordenamento jurídico setorial.

Nesse contexto, a ouvidoria assume o papel de equalizadora da vulnerabilidade do usuário, reconhecido como a parte estruturalmente desigual no conflito com o prestador de serviços. Conforme a clássica lição de Cappelletti e Garth (1978), a existência de disparidades estruturais exige que o Estado ofereça mecanismos de esclarecimento, facilitação probatória, controle de práticas padronizadas abusivas e gestão de precedentes. Tais elementos compõem o que os autores identificaram como a "Terceira Onda" do acesso à justiça: a busca pela efetividade material por meio de instituições que superem as barreiras formais do sistema judiciário tradicional.

Aqui a Justiça Setorial pressupõe a quebra do dogma de que o Poder Judiciário é o único locus de realização do direito. Ela opera na lógica plurifórmica de Giannini (1990), onde a agência reguladora atua como expoente de um ordenamento setorial, dotada de autonomia e *expertise* de peritos para julgar os conflitos originados de suas próprias normas, garantindo o isolamento burocrático necessário contrapressões políticas ou econômicas.

Para que essa teoria ganhe contornos de eficácia no setor de saneamento, é necessário transpor os conceitos para diretrizes operacionais

concretas: (a) protocolos probatórios padronizados (cadastros, histórico de consumo, medições, interrupções), com deveres ampliados de informação por parte do prestador; (b) coordenação regulatória para que decisões administrativas da ouvidoria sirvam de *prima facie evidence* em eventuais litígios; (c) criação de filtros de repetitividade para remeter demandas comuns ao tratamento coletivo, promovendo a suspensão racional de feitos individuais; (d) estruturação de ambientes de orientação que utilizem linguagem simples e informem o valor esperado do litígio; e, (e) implementação de dashboards de compliance e listas de repetência para reconfigurar os incentivos regulatórios e desestimular a reincidência de desconformidades.

Tais medidas operacionalizam, em chave setorial, a ambição do paradigma de acesso à justiça: converter direitos meramente proclamados ao consumidor, de serviço adequado e contínuo e em preços módicos, em direitos efetivos, mesmo quando o adversário é um litigante habitual.

A criação de ambientes especializados e acessíveis é imperativa para atrair as demandas daqueles indivíduos que, em um sistema tradicional, não reclamariam seus direitos por receio da burocracia ou dos custos. Isso permite que o conflito seja dirimido perante um órgão informal, porém profundamente sensível à evolução dos direitos substantivos em jogo.

Nesse cenário, a busca pela "Justiça Setorial" por meio das agências não deve ser compreendida meramente como um mecanismo de descongestionamento do Poder Judiciário, mas sim como uma ferramenta de justiça social. O novo enfoque de acesso à justiça reflete uma mudança radical na hierarquia de valores da Administração, onde a preocupação fundamental desloca-se do rigor formal para a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção efetiva dos direitos dos usuários, em especial dos mais vulneráveis.

Um sistema destinado a servir a esse propósito deve ser caracterizado pela gratuidade, celeridade e pela convergência entre conhecimentos técnicos e jurídicos. É precisamente essa necessidade de eficiência que justifica a implementação de soluções tecnológicas e algorítmicas, capazes de modernizar e simplificar essa prestação jurisdicional administrativa. Sob esta ótica, a atividade de ouvidoria setorial assume plenamente sua natureza regulatória-adjudicatória, operando em um nível de especialidade técnica superior ao prestador de serviços.

Dessa forma, ao atuar como uma instância de heterocomposição administrativa, a ouvidoria garante não apenas a conformidade do serviço público, mas a higidez do próprio ordenamento setorial. Enquanto exercente desta atividade setorial, o órgão projeta-se como o braço operacional da função adjudicatória da agência, consolidando-se como uma instância de pacificação social voltada a dirimir a pretensão resistida entre o usuário e o prestador na busca por uma ordem jurídica justa.

A ouvidoria setorial constitui-se, por excelência, como o ambiente vocacionado ao exercício da regulação responsiva, sob a ótica da solução célere de conflitos e do cumprimento das normas regulatórias. Se a função fiscalizatória tradicional se situa no ápice da pirâmide de intervenção pela sua natureza coercitiva e vertical, a atividade de ouvidoria setorial posiciona-se em sua base e nos estratos intermediários.

Tal atividade inaugura a atuação da agência por meio da persuasão, da mediação e da emissão de recomendações, buscando recompor o direito do usuário de forma tempestiva. Somente após exaurida essa etapa de composição, o fluxo processual transita para uma fase decisória-adjudicatória, que servirá de substrato para o eventual acionamento da engrenagem sancionadora da agência.

Nesse contexto, a Ouvidoria atua como a unidade de acolhimento e interlocução, operando uma dupla função de "tradução": converter a pretensão fática do cidadão em linguagem técnica apta a instruir o ambiente interno da agência e, simultaneamente, transpor normas técnicas complexas em linguagem simples e acessível ao usuário. Assim, o órgão consolida-se como um canal de acesso universal e gratuito, capaz de processar demandas sem os custos e as exigências formais inerentes ao litígio judicial.

Conforme a lição de Campos (2023), a expertise técnica e a inserção qualificada do regulador no ordenamento setorial conferem-lhe uma superioridade institucional para operar mecanismos de proteção que o rito judicial comum muitas vezes não alcança com a mesma efetividade material. Essa capacidade de intervenção qualificada manifesta-se, primordialmente, na aptidão da ERI para:

- I- Operacionalizar a Proteção do Vulnerável;
- II- Neutralizar a Assimetria Probatória;

- III- Implementar Medidas Acautelatórias Setoriais;
- IV- Garantir a Celeridade e a Eficácia Material; e,
- V- Otimizar o Tratamento de Demandas de Massa.

A operacionalização da proteção ao usuário hipossuficiente ocorre em duas vertentes complementares. A primeira manifesta-se no ato da recepção do pleito: ao processar a reclamação via sistema, a ouvidoria qualifica juridicamente o pedido, extraindo dos fatos narrados a exata medida da norma violada. Em segundo lugar, a ouvidoria exerce um papel ativo de diligência junto ao usuário, instruindo-o na produção e organização de documentos e evidências que lhe competem, reduzindo o impacto da sua hipossuficiência informacional no desfecho do processo administrativo.

Essa operacionalização concretiza o direito de petição assegurado pelo art. 5º, inciso XXXIV, da CRFB/1988 ⁸², materializando-se no rito administrativo por meio da Lei nº 9.784/1999 ⁸³. Ao aplicar o princípio do informalismo moderado, a ERI dispensa o rigor da fundamentação técnico-jurídica estrita e do formalismo no alcance do pedido inicial. Dessa forma, a unidade de ouvidoria atua como garantidora do acesso, orientando o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas e utilizando formulários padronizados para pretensões equivalentes, conforme preconiza o art. 7º da referida lei.

⁸² CRFB/1988: Art. 5º [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

⁸³ Lei nº 9.784/1999: Art. 6º O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

- I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
- II - identificação do interessado ou de quem o represente;
- III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;
- IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
- V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Art. 7º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

A neutralização da assimetria probatória na fase de instrução inicial ocorre mediante o exercício do poder requisitório da agência. A ERI atua ativamente na obtenção de dados, registros técnicos e históricos de consumo que se encontram sob posse exclusiva do prestador, além de consultar unidades administrativas internas da própria agência. Essa postura proativa garante que a instrução processual não seja comprometida pela hipossuficiência informacional do usuário, equilibrando as armas do processo antes mesmo da análise do mérito.

Ademais, o ordenamento regulatório permite que a ERI implemente medidas acautelatórias setoriais. A previsão de suspensão imediata de cobranças indevidas questionadas ou a determinação de manutenção da continuidade do serviço durante a instrução impede que o dano ao usuário se perpetue pela morosidade processual, especialmente em fases que independem da atuação da ouvidoria. Tais medidas de urgência administrativa esvaziam a necessidade de busca pelo Poder Judiciário para fins cautelares, consolidando a agência como instância resolutiva primária e eficaz.

Ao traçar o fluxo do processo adjudicatório, a ERI deve estabelecer ritos simplificados que privilegiam a recomposição imediata do direito. Esse desenho procedimental permite o reconhecimento voluntário da pretensão pelo prestador ou, na ausência deste, culminam na proposição de medidas que levam à pacificação do ordenamento setorial, mitigando os custos e a complexidade inerentes ao contencioso judicial tradicional.

Com os regramentos estabelecidos pela Lei nº 13.460/2017, as manifestações recebidas pelas unidades de ouvidoria possuem o prazo de até 30 dias⁸⁴ para uma resposta definitiva, que deve conter a decisão administrativa final ao usuário. Esse marco temporal permite que a fase inicial de conflito se encerre com um posicionamento satisfativo em um tempo considerado absolutamente impraticável no âmbito do Poder Judiciário. Assim, a celeridade administrativa não é apenas um benefício acessório, mas um vetor de eficiência que materializa a proteção ao usuário em tempo útil.

⁸⁴ Lei nº 13.460/2017: Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Ademais, a Ouvidoria da ERI potencializa sua capacidade resolutiva por meio do uso de soluções tecnológicas e inteligência de dados. Tais ferramentas são capazes de identificar e processar, de forma agregada, conflitos decorrentes de causas de pedir idênticas, conferindo isonomia e previsibilidade às decisões. Nesse sentido, a própria agência, no exercício de seu poder normativo e adjudicatório, pode estabelecer precedentes administrativos de efeito vinculativo.

Tais precedentes, ao exaurirem a interpretação das normas regulatórias, têm o potencial de vincular tanto as áreas técnicas da entidade quanto o próprio prestador de serviços. Caso este venha a desrespeitar a interpretação consolidada pelo precedente, estará sujeito a uma escalada da intervenção fiscalizatória, em estrita observância à proposta da regulação responsiva, que penaliza a recalcitrância deliberada com o endurecimento do rito sancionador.

A legitimidade constitucional da atuação das ERI's na resolução direta de conflitos, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2095. A decisão nesta ação direta de inconstitucionalidade transcende a mera função da ERI de descongestionamento da máquina judiciária, pois eleva a função como a efetivação de um modelo de Justiça Setorial, no qual a agência atua como instrumento de justiça social ao reequilibrar as profundas assimetrias entre o usuário (litigante eventual) e o prestador (litigante habitual). Conforme a ementa do julgado:

ADI 2095, Pleno, Relatora Min. Carmem Lúcia (Publicação 26/11/2019)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. AUSÊNCIA DE AFRONTA À AUTONOMIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGITIMIDADE PARA ATUAR NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO. COMPETÊNCIA COMUM ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA REGULADORA DE NATUREZA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A atuação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul – AGERGS não se opõe à autonomia do Chefe do Poder Executivo (inc. II do art. 84 da Constituição da República). Não lhe incumbe atuar na conformação de políticas de governo, mas prevenir e arbitrar, conforme a lei e os contratos, os conflitos de interesses entre concessionários e usuários ou entre aqueles e o Poder concedente. 2. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

A despeito da vocação da Ouvidoria, no exercício da atividade setorial, para atuar como o epicentro da adjudicação administrativa, a realidade prática das ERI's revela obstáculos severos que comprometem a fluidez e a própria existência do acesso à justiça setorial. Esses fatores de impedimento podem ser decompostos em duas ordens de complexidade.

Em um primeiro plano, situam-se as barreiras de acesso exógenas, que operam de forma impeditiva a deflagração de qualquer rito, nisto inclui-se a inexistência física ou institucional da ERI em determinadas localidades, somada ao profundo déficit informacional do usuário, que desconhece a existência ou os meios de acesso do ente regulador e a substância dos seus próprios direitos. Tal cenário configura um estado de exclusão regulatória, onde o cidadão é automaticamente alijado da ordem jurídica justa por desconhecer o sujeito expoente do seu ordenamento setorial.

Em um segundo plano, aparecem os obstáculos endógenos de natureza institucional, que representam, por vezes, a barreira mais decisiva para a efetividade da justiça setorial. Mesmo nas hipóteses em que o usuário conhece seus direitos e detém os meios para acionar a agência, a resposta estatal pode ser comprometida por uma incapacidade operativa crônica.

Essa limitação institucional manifesta-se em dimensões multifacetadas:

- I- Lacunas Normativas: que dificultam a padronização de procedimentos e geram insegurança jurídica;
- II- Déficit Procedimental: a ausência de fluxos formais que assegurem previsibilidade e coerência às decisões; e
- III- Escassez de Capital Humano: a carência de equipes técnicas qualificadas para conduzir processos de mediação, instrução e decisão com o rigor técnico-jurídico exigido pela função adjudicatória.

Sem o enfrentamento dessas fragilidades, a ERI corre o risco de tornar-se uma entidade perpetuadora das injustiças sociais, pois apesar de dotada de ampla legitimidade pelo STF, é desprovida de braços operacionais para converter essa autoridade em soluções concretas para o usuário.

A ausência de procedimentos bem definidos e de instrumentos instrutórios adequados compromete a eficiência processual, falhando em assegurar princípios fundamentais como a duração razoável do processo, a motivação adequada, a proporcionalidade e a segurança jurídica. Tal cenário acaba por incentivar a migração do usuário para a tutela jurisdicional, com todos os riscos de custos e morosidade já apontados.

Em tais condições, a ouvidoria, que deveria funcionar como porta de entrada ativa, orientadora e protetiva da ordem jurídica justa, passa a atuar de forma meramente reativa. Limita-se ao registro passivo de manifestações, sem capacidade institucional para induzir soluções, articular respostas internamente ou gerar os insumos necessários para o aperfeiçoamento das normas regulatórias.

O resultado é uma disfuncionalidade que afeta tanto o usuário e o prestador de serviços regulado, quanto a própria agência. O usuário não obtém a tutela regulatória esperada, enquanto a agência perde sua eficácia como instância de composição de conflitos, fiscalização responsiva e indução de conformidade setorial.

O resultado é uma disfuncionalidade sistêmica: o usuário não obtém a tutela regulatória esperada, enquanto a agência perde sua eficácia como instância de composição de conflitos e como indutora de conformidade setorial. Sem um arcabouço capaz de instruir e decidir com critérios técnicos, a ERI corre o risco de produzir decisões inconsistentes ou excessivamente demoradas, abrindo margem para a judicialização desnecessária e para o enfraquecimento do ambiente regulatório.

Não obstante a existência de agências que já logram êxito em atuar como expoentes da solução de conflitos, observa-se que o regulador federal, ao expedir a NR-ANA nº 04/2024, perdeu a oportunidade de segmentar as atividades de ouvidoria. Ao tratar de forma indistinta as atribuições setoriais e institucionais em seu art. 26, a norma de referência impõe às agências infranacionais o desafio de criarem seus próprios regulamentos para preencher essa lacuna técnica⁸⁵.

⁸⁵ NR – ANA nº 04/2024: Art. 26. As ERI's devem instituir ouvidoria, cujas atribuições incluem: I - o registro e tratamento das manifestações da sociedade, incluindo o acompanhamento dos processos internos de apuração de consultas, denúncias e reclamações; II - a realização de pesquisa de satisfação dos usuários; III - o tratamento das informações e dos dados coletados; e IV - a elaboração de relatórios anuais sobre as atividades da ERI.

É, precisamente, nesse espaço de necessidade normativa que a presente pesquisa se insere, buscando oferecer subsídios teóricos e práticos para a construção desse rito simplificado e eficiente.

CAPÍTULO 4 – A RADIOGRAFIA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADJUDICATÓRIA DAS ERI's: DO CASO ADASA À ANÁLISE EMPÍRICA DAS OUVIDORIAS

4.1. Consolidando a justificativa da pesquisa

Partindo do marco teórico estruturado por Massimo Severo Giannini, é possível compreender os microssistemas regulados como ordenamentos jurídicos setoriais, estruturados sobre três pilares essenciais: a plurisubjetividade, a normatização e a organização. A plurisubjetividade garante que a participação de prestadores e usuários não seja apenas uma submissão externa, mas um elemento constitutivo da própria legitimidade do setor. A normatização decorre do fenômeno da delegificação ou deslegalização, permitindo que a agência preencha, por meio de critérios técnicos, os espaços deixados em aberto pelas leis-quadro. Por fim, a organização materializa o ordenamento por meio de estruturas e procedimentos que asseguram a efetividade das normas, posicionando a agência como o expoente e a face institucional do grupo social regulado.

No saneamento básico, marcado por múltiplos sujeitos e as assimetrias persistentes de capacidade, a estabilidade do ordenamento depende de mecanismos de pacificação setorial aptos a prevenir a escalada de conflitos. Quando o litígio envolve o usuário, este se encontra em patente desvantagem frente ao prestador de serviços, realidade confirmada pelos indicadores do Plansab, que vinculam o déficit de atendimento à vulnerabilidade econômica e educacional da população, por tal motivo, se vislumbra a justificativa da atuação das agências na compensação das assimetrias de capacidade técnica, argumentativa e informacional.

Neste diapasão, o conceito de acesso à justiça deve ser alargado para além da esfera do Poder Judiciário de modo que o usuário possa ser acolhido no âmbito regulatório, convertendo o acesso meramente formal aos tribunais em um acesso substantivo a uma ordem jurídica justa. Consolida-se a agência, como um meio alternativo de resolução de conflitos, tecnicamente especializado na busca da Justiça Setorial.

Todavia, conforme demonstrado anteriormente, as Entidades Reguladoras Infranacionais (ERI's) atuam em um cenário de acentuada incapacidade operativa e carência de quadros técnicos estáveis. Nessa moldura, os dados

agregados da ABAR, embora valiosos para uma análise geral, podem obscurecer heterogeneidades e induzir comparações indevidas na ausência de verificação sistemática de dados brutos, recomendando a adoção de estratégia empírica capaz de observar a capacidade de funcionamento de procedimentos decisórios.

Defende-se que a solução de conflitos deve ser compreendida como uma medida de progressividade da intervenção estatal no ordenamento, amparada pela teoria da regulação responsiva. Sob essa perspectiva, enquanto a função fiscalizatória tradicional concentra-se na coerção e no ápice da pirâmide responsiva, o acesso à Justiça Setorial no saneamento básico inicia-se, em regra, na esfera do prestador e, havendo pretensão resistida, progride para o regulador, onde a ouvidoria setorial atua como braço operacional da função adjudicatória, mediando, instruindo e oferecendo soluções em rito simplificado. A consolidação desse modelo, contudo, exige procedimentos claros e direitos substanciais mínimos internalizados, para que a agência conduza uma ordem jurídica setorial justa com capacidade real de pacificação.

Diante disso, a investigação propõe analisar um caso paradigmático com potencial de extrapolação teórica: as relações decorrentes da prestação de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito da Adasa, escolhida por reunir arcabouço normativo consolidado e disponibilidade empírica suficiente para rastrear o fluxo adjudicatório com precisão. Busca-se responder: como uma agência reguladora infranacional pode exercer a função adjudicatória de forma satisfatória e eficiente?

4.2. Delineamento metodológico e justificação do estudo de caso

A investigação adota a estratégia metodológica do estudo de caso, nos termos de Yin (2001), por se tratar de fenômeno contemporâneo cujo exame exige a análise simultânea de contexto institucional, arcabouço normativo e práticas procedimentais.

Trata-se de estudo de caso explicativo e único incorporado, tendo como caso a Ouvidoria da Adasa, selecionada por seu grau de maturidade normativa e pela disponibilidade de dados empíricos que permitem observar internamente o fluxo adjudicatório com nível de detalhamento não acessível em outras entidades.

A escolha não decorre de conveniência isolada, mas do caráter revelador do caso, que possibilita examinar, em profundidade, a operacionalização da função adjudicatória no setor de saneamento básico sob a égide da Lei nº 11.445/2007 e suas alterações.

O contexto do estudo de caso é a atuação da função adjudicatória no âmbito da determinação legal da Lei nº 11.445/2007, que ficou mantida na massiva alteração promovida pela Lei nº 14.026/2020, analisada sob a ótica da teoria do ordenamento jurídico setorial.

A escolha da Adasa justifica-se pela consolidação de seu arcabouço regulatório e pela viabilidade de acesso a dados institucionais pormenorizados. Criada em 2003 e reestruturada pela Lei nº 4.285/2008, a agência compatibilizou sua estrutura aos ditames da legislação federal vigente. A transparência ativa da autarquia permite a coleta de conhecimento acumulado e a análise dos relatórios anuais da Ouvidoria desde 2017, os quais registram sistematicamente a evolução dos ritos procedimentais para a solução de conflitos.

Nessa linha, a pesquisa conta com o acesso aos dados brutos do sistema interno de gestão de ouvidoria, implementado em 2022. O tratamento dessas informações observa os critérios de anonimização exigidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

No plano normativo, destaca-se a Resolução Adasa nº 14/2011, que estabeleceu as condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, norma central da regulação dos serviços e dos direitos dos usuários. Esta norma tem especial relevância ante a grande participação social

que obteve durante o período de controle social⁸⁶ que precedeu sua edição, envolvendo múltiplas audiências públicas e interlocuções com as administrações regionais⁸⁷, o que conferiu densidade democrática aos seus dispositivos.

Conforme aponta Campos (2013), ao comparar a Adasa com outras agências reguladoras, constata-se o resultado positivo da estratégia empregada na elaboração das resoluções publicadas entre 2010 e 2012. A ênfase na participação social durante esse período reforça a escolha da agência como objeto de estudo, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 3 - Medição da participação social na elaboração de resoluções (2010- 2012).

Agência Reguladora	Resolução nº/ano	<u>Qtd</u> Contribuições da Sociedade Civil	<u>Qtd</u> Contribuições do Prestador de Serviços	<u>Qtd</u> Contribuições de Órgãos Públicos	<u>Qtd</u> Contribuições integral ou parcialmente acatadas
ARCE	167/2013	0	4	0	4
ARCE	164/2013	0	1	0	0
ADASA	14/2011	141	148	11	148
ADASA	03/2012	55	50	0	53
AMAE	46/2013	0	0	0	0
AMAE	45/2013	0	0	0	0
ARIS	Não enviado	Não enviado	Não enviado	Não enviado	Não enviado
ARIS	Não enviado	Não enviado	Não enviado	Não enviado	Não enviado
TOTAL		196	203	11	205

Fonte: Campos, 2013.

A estrutura institucional da Adasa submeteu-se a sucessivas reformas regimentais que consolidaram a criação de uma Ouvidoria própria. Esse processo resultou de fases experimentais anteriores, nas quais a unidade responsável pelas atividades de ouvidoria evoluiu tanto em termos burocráticos quanto tecnológicos.

Alinhada à advertência metodológica de Yin (2001), de que a definição da unidade de análise deve derivar diretamente das questões de pesquisa, a unidade

⁸⁶ “Uma das formas de superação para que o acesso se desse ao maior número possível de cidadãos que seriam atingidos de forma direta ou indireta pela norma, a equipe responsável pelo projeto entendeu que a audiência pública deveria ter sido dividida em quatro sessões, cada qual em uma região administrativa que possibilitasse o menor deslocamento da população interessada. Ao final do processo, apurou-se mais de duas centenas de contribuições aos dispositivos da norma, que redimensionaram o seu escopo inicial, modificando-se diversos dispositivos de substancial importância” (Campos, Soares e Alcantara, 2012)

⁸⁷ O Distrito Federal é dividido administrativamente em núcleos geográficos denominados de Regiões Administrativa, que funcionam como ponto focal do cidadão na demanda por serviços de interesses locais.

principal de análise deste estudo corresponde ao exercício da função adjudicatória no âmbito da Ouvidoria da Adasa. Para conferir profundidade ao exame, o estudo incorpora três subunidades analíticas: (a) o rito procedimental adotado para a solução de conflitos; (b) o corpo técnico responsável pela condução das decisões; e (c) a infraestrutura tecnológica para registro e tratamento das manifestações.

A investigação fundamenta-se na análise documental das normas internas, nos relatórios institucionais da Ouvidoria e no exame dos fluxos procedimentais formalmente instituídos desde 2017. Adicionalmente, serão utilizados dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) junto a outras entidades reguladoras infranacionais para fins comparativos. A estratégia analítica é guiada pelas proposições teóricas desenvolvidas nos capítulos anteriores, particularmente no que concerne à compreensão do saneamento como um ordenamento jurídico setorial.

O recorte analítico privilegiará os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelos motivos delineados a seguir.

O primeiro fator reside na maturidade estrutural do prestador. A Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb), sociedade de economia mista estabelecida há décadas, possui um quadro próprio e substancial de empregados, o que confere estabilidade à relação regulatória.

O segundo ponto concerne à capacidade do cidadão se identificar como o usuário dos serviços de saneamento básico. A existência de uma relação direta entre o consumo e a contraprestação gera uma percepção sinalagmática factível: ao realizar o balanço entre a gestão do uso e o pagamento proporcional, o usuário identifica-se como titular de direitos e exige a contrapartida qualitativa ao pagamento realizado.

Sob essa perspectiva, os dados consolidados nos relatórios da Ouvidoria da Adasa⁸⁸ corroboram a escolha do objeto de estudo. Enquanto nos últimos oito anos foram apresentadas mais de duas mil reclamações em relação aos serviços prestados pela Caesb, porém foram apresentadas pouco mais de trinta reclamações em relação aos serviços prestados pelo SLU e NOVACAP. Esse volume

⁸⁸ Disponíveis em: https://www.adasa.df.gov.br/ouvidoria-2/relatorios?show_menu=1&menu_name=ouvidoria. Acesso em 02 jan. de 2026.

discrepante de conflitos setoriais justifica a concentração da análise na Caesb, dada a densidade de casos que demandam o exercício da função adjudicatória.

A partir da delimitação do caso Adasa e do estabelecimento das unidades de análise, conforme proposto por Yin (2001), procedeu-se a um levantamento censitário para verificar como os demais reguladores infranacionais de maior abrangência têm desenvolvido a competência adjudicatória no ambiente regulado.

Quanto ao levantamento censitário, partiu-se da relação de agências cadastradas na ANA e na ABAR. O critério de seleção exigiu que as entidades possuísem uma estrutura capaz de suportar o exercício da função, website acessível, canais de contato direto ou sistêmico e estrutura informacional pertinente aos objetivos da pesquisa.

A exclusão das agências estritamente municipais não implica juízo de capacidade institucional, mas decorre da impossibilidade de obtenção de dados comparáveis e de transparência ativa mínima, resultando na delimitação final de 42 entidades estaduais e intermunicipais.

4.3. O Caso: Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa.

4.3.1. O desenvolvimento incremental até a Ouvidoria atual

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa foi reestruturada nos moldes da Lei nº 11.445/2007. A interface de relacionamento com o usuário variou ao longo dos anos até a consolidação da unidade administrativa de Ouvidoria atualmente vigente na Agência.

A trajetória da Ouvidoria da Adasa revela um processo incremental de institucionalização marcado por sucessivas reformas regimentais. Na Resolução nº 89/2009, a estrutura aparecia como Núcleo de Ouvidoria, com competências amplas, porém essencialmente operacionais: receber e apurar reclamações, mediar litígios, homologar acordos e coordenar consultas e audiências públicas⁸⁹. O foco era a gestão de conflitos regulatórios e o suporte direto ao Diretor-Ouvidor, sem uma arquitetura organizacional sofisticada.

Com a reforma de 2010, o Núcleo de Ouvidoria foi substituído pelo Núcleo de Atendimento ao Cliente⁹⁰, porém não houve alteração substancial do

⁸⁹ RESOLUÇÃO Adasa Nº 89, DE 15 DE MAIO DE 2009: Art. 14. Ao Núcleo de Ouvidoria compete dar suporte às atividades do Diretor Ouvidor, especialmente:

I - zelar pela qualidade das atividades e serviços públicos prestados aos usuários de recursos hídricos de domínio do Distrito Federal;

II - receber, apurar e solucionar as reclamações dos outorgados, concessionários e usuários no que se referir a recursos hídricos, serviços públicos de saneamento básico do Distrito Federal e demais assuntos decorrentes das competências da Adasa;

III - receber, apurar e solucionar as reclamações dos outorgados, concessionários e usuários quanto às penalidades aplicadas pela fiscalização da Adasa;

IV - mediar os litígios entre outorgados, concessionários e usuários e homologar os acordos celebrados;

V - elaborar os processos e coordenar as atividades referentes à realização de consultas e audiências públicas; e,

VI - atender aos usuários de recursos hídricos, gás e energia, e saneamento básico e aos concessionários, agendando com as unidades administrativas os atendimentos técnicos necessários.

⁹⁰ RESOLUÇÃO Adasa Nº 03, DE 10 DE MAIO DE 2010: Art. 14 - Ao Núcleo de Atendimento ao Cliente compete:

I - zelar pela qualidade das atividades e serviços públicos prestados aos usuários de recursos hídricos de domínio do Distrito Federal;

II - receber, apurar e solucionar as reclamações dos outorgados, concessionários e usuários no que se referir a recursos hídricos, serviços públicos de saneamento básico do Distrito Federal e demais assuntos decorrentes das competências da Adasa;

III - receber, apurar e solucionar as reclamações dos outorgados, concessionários e usuários quanto às penalidades aplicadas pela fiscalização da Adasa;

conteúdo das atribuições. Em 2012, houve a criação do Serviço de Atendimento aos Usuários e Mediação, em substituição ao Núcleo de Atendimento ao Cliente, e sua divisão em dois núcleos distintos. Em 2014, esta unidade foi desdobrada em dois núcleos distintos, promovendo a diferenciação formal entre as atividades de atendimento e mediação⁹¹. Posteriormente, com a Resolução nº 01/2016, o serviço converteu-se na unidade designada como Estrutura de Ouvidoria, preservando as subdivisões e competências anteriores⁹².

A inflexão qualitativa ocorre a partir de 2017, quando a estrutura deixa de operar como instância predominantemente operacional e passa a incorporar funções analíticas e gerenciais, assumindo papel estratégico na gestão das demandas setoriais. A Resolução nº 15/2017 fortalece a capacidade de tratamento sistemático das manifestações, aproximando a unidade de um núcleo de inteligência institucional voltado à solução de conflitos⁹³.

IV - mediar os litígios entre outorgados, concessionários e usuários e homologar os acordos celebrados;
V - elaborar os processos e coordenar as atividades referentes à realização de consultas e audiências públicas; e,

VI – atender aos usuários de recursos hídricos, gás e energia, e saneamento básico e aos concessionários, agendando com as unidades administrativas os atendimentos técnicos necessários.

⁹¹ RESOLUÇÃO Adasa N° 16, DE 17 DE SETEMBRO DE 2014: Art. 15. Ao Serviço de Atendimento aos Usuários e Mediação compete atender aos usuários de recursos hídricos, gás e energia, saneamento básico e aos concessionários, agendando com as unidades administrativas os atendimentos técnicos necessários.

Art. 16. O Serviço de Atendimento aos Usuários e Mediação é composto pelos seguintes Núcleos e Competências:

I - Núcleo de Atendimento ao Usuário;

a) receber e encaminhar as correspondentes unidades da Adasa, as reclamações dos outorgados, concessionários e usuários no que se referir a recursos hídricos, serviços públicos de saneamento básico do Distrito Federal e demais assuntos decorrentes das competências da Adasa;

b) receber e encaminhar as correspondentes unidades da Adasa, as reclamações dos outorgados, concessionários e usuários quanto às penalidades aplicadas pela fiscalização da Adasa;

c) elaborar os processos e coordenar as atividades referentes à realização de consultas e audiências públicas.

II - Núcleo de Mediação.

a) mediar os litígios entre outorgados, concessionários e usuários e propor os acordos entre as partes, encaminhando-os para análise e aprovação da Diretoria Colegiada.

⁹² RESOLUÇÃO Nº 01, DE 29 DE JANEIRO DE 2016: Art. 10-A. Ao Ouvidor fica vinculada estrutura de ouvidoria, com os seguintes Núcleos e competências:

⁹³ RESOLUÇÃO Nº 15, DE 04 DE AGOSTO DE 2017: Art. 10-A - Ao Ouvidor fica vinculada a Assessoria de Ouvidoria, com as seguintes competências:

Em 2019, a Resolução Adasa nº 13/2019 pormenorizou as atividades exercidas, conceituando-as formalmente:

Art. 3º As atividades de ouvidoria são caracterizadas como institucionais ou setoriais e são assim conceituadas:

I - Atividade de Ouvidoria Institucional: atividades relacionadas ao recebimento e processamento de denúncias, reclamações, sugestões, pedidos de informação, solicitações e elogios dos usuários, referentes aos serviços prestados ou atos administrativos expedidos pela Adasa, enquanto agência reguladora de serviços públicos e órgão gestor de recursos hídricos; e

II - Atividade de Ouvidoria Setorial: atividades relacionadas ao recebimento e processamento de reclamações e denúncias dos usuários, relativas ao descumprimento, pelos prestadores de serviços regulados, de normas expedidas pela Adasa e legislação aplicável.

A Resolução nº 13/2019, embora avance na conceituação das atividades institucionais e setoriais, revelava imprecisão técnica ao atribuir diretamente à autoridade do Ouvidor competências operacionais típicas da unidade administrativa de assessoramento. Tal ambiguidade evidenciava a necessidade de consolidação estrutural mais nítida entre função estratégica e execução procedimental⁹⁴.

-
- a) apoiar administrativamente e assessorar tecnicamente o Ouvidor na execução de suas atribuições legais e regimentais;
 - b) apoiar o Ouvidor na elaboração dos relatórios de sua competência;
 - c) assessorar o Ouvidor na análise estratégica das demandas de Ouvidoria;
 - d) gerenciar, por delegação do Ouvidor, os sistemas de informações inerentes à Ouvidoria;
 - e) receber, tratar e responder em primeira instância, nos casos em que seja cabível, as manifestações dos usuários;
 - f) assessorar o Ouvidor na resolução dos problemas relacionados aos interesses de usuários de recursos hídricos e aos usuários e prestadores de serviços públicos regulados, encaminhando-os às correspondentes unidades da Adasa, quando necessário;
 - g) assessorar o Ouvidor na dirimção de conflitos, nos casos em que seja cabível, relativos aos interesses de usuários de recursos hídricos, usuários e prestadores de serviços públicos regulados;
 - h) coordenar a realização das audiências e consultas públicas da Adasa.

⁹⁴ RESOLUÇÃO Nº 13, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019: Art. 2º O Ouvidor é o responsável pela coordenação das atividades de ouvidoria da Adasa, apoiado pela Assessoria de Ouvidoria, unidade administrativa a ele vinculada.

Art. 5º [...]§2º O Ouvidor poderá requerer informações ao usuário, ao prestador do serviço regulado ou às áreas técnicas da Adasa, estabelecendo prazo de até 10 (dez) [...].

§3º O Ouvidor informará ao usuário, no prazo de até 10 (dez) dias[...].

§4º O Ouvidor da Adasa terá o prazo de 20 (vinte) dias, [...]

Art. 11. Caberá recurso à Diretoria Colegiada da Adasa quando o prestador dos serviços regulados ou o usuário não concordar com a resposta final do Ouvidor, no prazo de 10 (dez) dias, a partir da ciência formal da resposta.

O avanço mais expressivo ocorreu com a Resolução Adasa nº 30/2023, que introduziu o novo Regimento Interno. Com este diploma, a Ouvidoria foi formalmente qualificada como unidade administrativa estratégica de apoio ao Ouvidor, não se confundindo com este. Suas competências foram ampliadas para integrar o Sistema Geral de Ouvidoria do Distrito Federal, preservada a autonomia da Agência. A previsão expressa do funcionamento como Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) consolidou a integração normativa entre ouvidoria e as dimensões de transparência ativa e passiva.

O regimento de 2023 introduziu, ainda, funções estratégicas inéditas, como a realização de pesquisas de satisfação, a elaboração do Plano Anual de Ouvidoria e a produção de posicionamentos fundamentados com base em bancos de manifestações e precedentes administrativos vinculantes. Esse ponto é particularmente relevante, pois a atuação passa a incorporar uma dimensão orientadora, contribuindo para a uniformização de entendimentos e o aprimoramento regulatório.

A culminação desse processo ocorre com a Resolução nº 63/2025, que densifica o rito adjudicatório e consolida a Justiça Setorial no âmbito da agência. A evolução normativa, portanto, não se limita a rearranjos administrativos, mas reflete a construção progressiva de uma arquitetura institucional apta a sustentar o exercício da função adjudicatória com maior estabilidade procedimental e segurança jurídica.

4.3.2. A Arquitetura institucional do Ouvidor na Adasa e distinção da unidade administrativa

A Lei nº 4.285/2008, do Distrito Federal, que reestruturou a Adasa, elevou expressamente as atividades de ouvidoria e de dirimção de conflitos ao patamar de atividades finalísticas da autarquia. Ao fazê-lo, deslocou a ouvidoria do campo meramente administrativo para o centro da atividade institucional, conferindo-lhe densidade jurídica compatível com a lógica do ordenamento setorial.

Art. 3º Em conformidade com sua missão institucional, constitui finalidade básica da Adasa a regulação dos usos das águas e dos serviços públicos de competência originária do Distrito Federal, [...].

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, a regulação compreende especialmente as atividades de outorga, no caso de usos de recursos hídricos, regulamentação, fiscalização, ouvidoria, dirimção de conflitos e

sanção administrativa, nos demais casos, a serem empreendidas pela Adasa perante os prestadores de serviços e os usuários ou consumidores.

Embora o diploma legal não tenha incluído a ouvidoria como unidade integrante da estrutura administrativa básica, qualificou o "Ouvidor" como autoridade central, posicionando-o ao lado da Diretoria Colegiada, da Secretaria-Geral e das Superintendências, sem prejuízo da possibilidade de criação de outras unidades.

No âmbito do Distrito Federal, a obrigatoriedade de instituição de ouvidorias no Poder Executivo foi consolidada pela Lei nº 4.896/2012 (Sistema Integrado de Ouvidorias do DF) e pelo Decreto nº 36.462/2015. Adicionalmente, a Lei nº 4.990/2012 definiu que o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) deveria operar no seio das ouvidorias de cada órgão⁹⁵.

Nesse cenário, identifica-se um potencial conflito interpretativo quanto à nomenclatura "Ouvidor". Enquanto a legislação geral das ouvidorias e da LAI-DF utiliza o termo para designar servidores responsáveis pelo atendimento ao cidadão, chefes da ouvidoria, a Lei nº 4.285/2008 define o Ouvidor da Adasa como uma autoridade de cúpula. Trata-se de cargo de indicação do Governador, com atuação junto à Diretoria Colegiada sob um regime de ausência de subordinação hierárquica e vedação à acumulação de funções⁹⁶. A singularidade do cargo é reforçada pelo rito de investidura, que exige aprovação prévia pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) após arguição em audiência pública⁹⁷.

Tal desenho institucional distancia-se substancialmente do modelo previsto no Decreto nº 36.462/2015, o qual submete a designação de ouvidores do sistema geral à aprovação prévia do Controlador-Geral do Distrito Federal⁹⁸. A autonomia funcional do Ouvidor da Adasa materializa-se, ainda, no direito de

⁹⁵ Lei nº 4.990/2012: Art. 12. O Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, no Poder Executivo, funciona nas ouvidorias de cada órgão.

⁹⁶ Lei nº 4.285/2008: Art. 25. A ADASA tem um ouvidor, indicado pelo governador, que atua junto à Diretoria Colegiada sem subordinação hierárquica e exerce suas atribuições sem acumulação com outras funções, com mandato de 3 anos, competindo-lhe

⁹⁷ Lei nº 4.285/2008: Art. 25. [...] § 1º O ouvidor é nomeado pelo governador do Distrito Federal, e seu nome é encaminhado previamente à Câmara Legislativa do Distrito Federal para arguição em audiência pública e aprovação.

⁹⁸ Decreto nº 36.462/2015: Art. 6º A nomeação ou designação de servidor responsável para exercer o cargo de ouvidor, deverá ser apreciada e aprovada pelo Controlador-Geral do Distrito Federal, ou por alguém designado por ele.

participação em todas as reuniões do colegiado, com liberdade de manifestação e prerrogativa de proferir voto em separado⁹⁹.

Tal configuração não representa ruptura com o sistema de controle, mas coexistência de regimes institucionais diferenciados, nos quais a especialidade da Lei 4.285/2008 deve ser interpretada de modo a preservar a independência técnica da autoridade, sem afastar os mecanismos ordinários de controle de legalidade. É imperativo, portanto, não confundir a autoridade titular do cargo com o responsável administrativo pela unidade de Ouvidoria, este último servidor de carreira.

Isto visa assegurar que o controle do fluxo adjudicatório permaneça protegido de ingerências externas, preservando a especialidade do ordenamento setorial. Tal autonomia é condição necessária para que o Ouvidor exerça a função estratégica de controle das etapas procedimentais, sendo-lhe facultado avocar o processo a qualquer momento para fins de mediação ou instrução.

Da mesma forma, a atuação do Ouvidor se correlaciona com o conceito já trabalhado da magistratura de influência, definida como um poder político não coercitivo baseado na autoridade moral e técnica da instituição. Ao gerir o fluxo de solução de conflitos, a autoridade não está a decidir casos concretos, mas tem o potencial de induzir comportamentos eficientes e neutralizar assimetrias estruturais entre usuários vulneráveis e prestadores que atuam como litigantes habituais, em especial, ao atuar junto às demais unidades administrativas da Agência para fomentar a melhoria regulatória no intuito de evitar novos conflitos sob a mesma temática.

Dentre as prerrogativas do Ouvidor para a gestão procedimental, destacam-se a possibilidade de: (a) fazer a análise de admissibilidade dos recursos interpostos; (b) avocar o processo em qualquer fase para tentativa de conciliação; (c) elaborar propostas de solução de conflitos para deliberação do colegiado; e (d) apresentar propostas de precedentes administrativos vinculantes. Tais capacidades permitem a busca pela uniformização decisória e pela segurança jurídica,

⁹⁹ Lei nº 4.285/2008: Art. 25. [...] §3º O Ouvidor ocupará cargo de CD II do quadro da ADASA e terá direito a participar das reuniões públicas e internas da Diretoria Colegiada, à livre manifestação nelas e a voto em separado, que não será contado para fim de quórum de votação ou apuração, nem implicará responsabilidade solidária às decisões dos diretores.

consolidando a Agência como uma instância de Justiça Setorial apta a mitigar os gargalos do contencioso judicial tradicional.

4.3.3. A aplicação da regulação responsiva na solução de conflitos setoriais

A evolução normativa da Adasa reflete o adensamento institucional na gestão de conflitos setoriais. Originalmente, o Regimento Interno (Resolução nº 30/2023) tratava as competências da Ouvidoria em seus anexos, especificamente no Anexo IV. Todavia, a busca por um rito adjudicatório dotado de maior especialidade culminou na edição da Resolução nº 63, de 27 de novembro de 2025. Este diploma suplantou o regramento anterior, estabelecendo procedimentos administrativos gerais voltados ao controle social, às atividades de ouvidoria setorial e à solução de controvérsias, consolidando o rito da denominada Justiça Setorial no âmbito da agência.

O procedimento para a dirimção de conflitos na Adasa é estruturado sob uma lógica de subsidiariedade e progressividade, iniciando-se obrigatoriamente na esfera do prestador de serviços. Esta fase externa é composta pelo Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) e pela Ouvidoria da concessionária, instâncias que devem atuar como filtros primários para a promoção do atendimento e a negociação direta. Essa etapa preserva a autorregulação e reduz custos transacionais, permitindo que o conflito seja resolvido no ambiente onde se originou.

Ao transpor o conflito para a Adasa, por meio de reclamação, o processo assume uma natureza adjudicatória-setorial, organizada em instâncias decisórias e uma etapa transversal de autocomposição. Nesse estágio, o Ouvidor da Adasa exerce a função estratégica de gestor do fluxo processual, sendo responsável pela análise de admissibilidade dos recursos e pela verificação do cumprimento dos requisitos de progressão. A autoridade do Ouvidor é reforçada pela prerrogativa de avocação do processo a qualquer tempo, garantindo que a magistratura de influência seja exercida para equilibrar as assimetrias entre o usuário e o prestador antes da deliberação final da Diretoria Colegiada¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Lei nº 4.285/2008: Art. 17. Compete à Diretoria Colegiada da Adasa: IV – solucionar, como instância administrativa final, conflitos relacionados às áreas de competência originária da Agência e de

A pirâmide responsiva aplicada pela Adasa na solução de conflitos traduz a teoria de Ayres e Braithwaite (1992) para a realidade da solução de conflitos no setor de saneamento básico, escalonando a intervenção estatal conforme a resistência das partes para a pacificação do conflito:

- I - Base (Autorregulação e persuasão): aplicada no atendimento primário e na ouvidoria do prestador, focados na correção voluntária da desconformidade.
- II - Intermediário (Sugestão e Adjudicação de 1ª instância): Atuação da Ouvidoria da Adasa no acolhimento, instrução técnica e o posicionamento de Ouvidoria sugerindo um comportamento às partes, que se não concordarem receberão uma decisão de 1ª instância.
- III - Ápice (Adjudicação Final e Sanção): Atuação do Ouvidor propondo a solução do conflito e decisão definitiva exarada pela Diretoria Colegiada, atuando como instância administrativa máxima para realizar o arbitramento do litígio.

Figura 10 - Pirâmide Responsiva de Resolução de Conflitos Setoriais no âmbito da Adasa.



Fonte: Autoria própria.

A estruturação dessa pirâmide evidencia que a Justiça Setorial na Adasa não se esgota na mera recepção de queixas, mas consolida um modelo de escalonamento estratégico da autoridade estatal. A transição da base ao ápice reflete

competência delegada por outros entes federados se assim dispuser o convênio ou contrato, ouvidos os respectivos envolvidos, e arbitrar os litígios propostos pelos interessados;

o exaurimento das tentativas de autocomposição e a necessidade de uma intervenção adjudicatória mais densa, legitimando o exercício da função regulatória em sua plenitude. Neste contexto, a eficiência do sistema é medida pela capacidade dos filtros iniciais em pacificar as controvérsias, reservando à Diretoria Colegiada, o ápice da pirâmide de adjudicação, o papel de garantidora final da legalidade e da estabilidade do ordenamento jurídico setorial. Compreendido esse desenho procedimental, resta analisar como essa estrutura se comporta diante do volume real de demandas e quais são os resultados práticos dessa progressividade na resolução dos conflitos.

4.3.4. O Procedimento adotado pela Adasa

4.3.4.1. A gênese do conflito setorial: requisitos e admissibilidade inicial

O rito adjudicatório no ordenamento jurídico setorial, a que pertence a Adasa, é concebido como um procedimento de segundo nível, destinado a dirimir conflitos remanescentes da fase externa, conforme determinado pela Lei nº 11.445/2007¹⁰¹.

A Resolução nº 63/2025¹⁰² estabelece que o processo se inicia formalmente com o protocolo da reclamação perante a Ouvidoria, após o exaurimento das instâncias ou a falha na resposta do prestador de serviços. Este marco materializa a transição da lide consumerista para o ambiente da Justiça Setorial, onde a agência assume a função de autoridade de pacificação social.

Para a instauração válida do processo, o regulamento impõe requisitos de admissibilidade, que visam garantir a segurança jurídica e a seriedade da pretensão:

- I - Identificação e Legitimação: Exigência de qualificação completa do usuário ou seu representante.

¹⁰¹ Lei nº 11.445/2007: Art. 23. [...] § 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

¹⁰² O texto integral da Resolução Adasa nº 63/2025 constará nos anexos deste trabalho.

- II - Protocolo de Primeiro Nível: Obrigatoriedade de comprovação do contato prévio com o prestador de serviços, assegurando a oportunidade de autorregulação e correção voluntária na base da pirâmide responsiva.
- III - Resposta da Ouvidoria do prestador de serviços: assegurando a possibilidade de o prestador identificar falhas no atendimento para fins de correção espontânea.

A Ouvidoria da Adasa realiza a análise preliminar de admissibilidade para verificar se o pedido atende aos pressupostos processuais e se a matéria se insere na competência regulatória da autarquia. Caso os requisitos não sejam satisfeitos, a demanda é encaminhada à Ouvidoria do prestador ou extinta, evitando que pretensões tecnicamente infundadas sobrecarreguem o fluxo decisório. Inserida no Sistema de Gestão de Ouvidorias do Distrito Federal, a Adasa utiliza o sistema **Participa-DF**, cuja integração assegura a autenticidade da identificação e cumpre o requisito normativo de permitir o acompanhamento eletrônico do feito pelo interessado¹⁰³.

Superada a admissibilidade, o processo ingressa na fase de instrução e contraditório. A norma impõe à agência o dever de notificar formalmente o prestador para que apresente as informações e documentos produzidos na fase externa, facultando-lhe a apresentação de defesa técnica e proposta de acordo em prazo peremptório. Simultaneamente, o prestador é notificado a suspender medidas coercitivas de cobrança ainda não implementadas, como protestos ou interrupção do serviço, preservando-se o *status quo* durante a análise da lide.

A instrução processual assume caráter ativo, permitindo à Ouvidoria requisitar documentos complementares e demandar pareceres das unidades técnicas para subsidiar o convencimento. Um dos pilares deste rito é a positivação da Distribuição Dinâmica do Ônus da Prova. Reconhecendo a assimetria técnica, a norma estabelece que o ônus probatório recai sobre quem possui melhores condições

¹⁰³ Resolução nº 63/2025: Art. 5º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 4.896, de 31 de julho de 2012, e seus regulamentos, as manifestações dos usuários poderão ser apresentadas à Agência por meio presencial, telefônico ou eletrônico.

§1º As manifestações formuladas pelos usuários serão recebidas, registradas e processadas em sistema eletrônico de informações que permita o acompanhamento pelo interessado.

de produzi-lo: ao interessado cabe a prova dos fatos alegados, enquanto ao prestador compete provar a conformidade com os normativos expedidos pela Agência¹⁰⁴. Esta distribuição dinâmica é explicitada na Resolução nº 14/2011, que estabelece presunção relativa de erro do prestador em casos de impugnação de valores faturados¹⁰⁵.

A produção probatória deve ocorrer na primeira oportunidade, sob pena de preclusão. A previsão visa impedir a produção intempestiva de documentos que deveriam existir desde a fase externa, bem como de incentivar a participação do prestador no processo apenas quando este chega na fase de arbitramento, onerando o processo administrativo. A ausência de provas técnicas que comprovem a regularidade do serviço, quando oportunamente produzidas, gera a presunção de veracidade das alegações do usuário, presumidamente hipossuficiente.

Todavia, reconhece-se que certos documentos são de produção exclusiva do usuário, especialmente quando a norma relativiza obrigações iniciais, como no caso de descontos por vazamentos imperceptíveis, previstos no art. 118 da Resolução nº 14/2011¹⁰⁶.

Esta dinâmica probatória neutraliza a hipossuficiência informacional do consumidor e induz o prestador a manter padrões elevados de registro técnico. O papel da Ouvidoria nesta etapa é o de garantir uma instrução completa e imparcial que oriente o julgamento.

¹⁰⁴ Regimento Interno da Adasa, Anexo II: Art. 16. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado e ao prestador de serviços a prova de que cumpriu os normativos expedidos pela Agência. Regimento Interno da Adasa, Anexo II: Art. 17. O interessado pode apresentar alegações relacionadas à matéria objeto do processo, bem como anexar documentos comprobatórios.

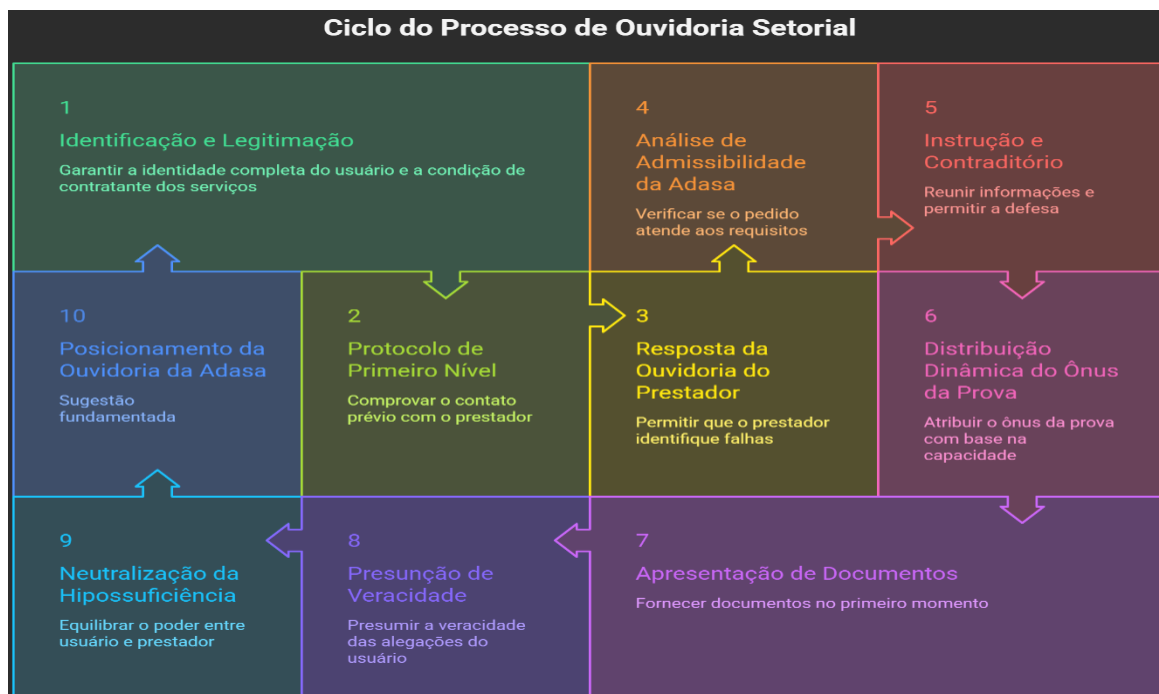
Parágrafo único. As partes deverão apresentar as provas que fundamentam suas alegações na primeira oportunidade em que se manifestarem no processo, salvo impossibilidade devidamente comprovada

¹⁰⁵ Resolução Adasa nº 14/2011: Art. 115. Na presunção de erro decorrente de falha na medição de volume ou de lançamento indevido de qualquer valor, o usuário poderá solicitar revisão da fatura junto ao prestador de serviços, no prazo de até 90 dias da apresentação da fatura. (Artigo Alterado(a) pelo(a) Resolução 12 de 29/11/2019)

¹⁰⁶ Resolução Adasa nº 14/2011: Art. 118. O prestador de serviços deverá conceder desconto sobre o consumo excedente quando houver constatação e subsequente eliminação de vazamento imperceptível nas instalações hidráulicas da unidade usuária.

§ 1º Para obter o desconto referido no caput, usuário deve realizar solicitação ao prestador de serviços, com apresentação de documentos que comprovem o reparo do vazamento, tais como fotos, vídeos ou materiais utilizados. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Resolução 10 de 26/09/2022)

Figura 11 - Ciclo do Processo de Ouvidoria Setorial - Reclamação do Usuário.



Fonte: Autoria própria.

Complementarmente, a Resolução nº 14/2011 concebe um segundo fluxo de adjudicação: o rito recursal. Neste modelo, o processo é encaminhado à Adasa pela Ouvidoria do prestador após o exaurimento da fase interna. Diferentemente da reclamação direta, na qual a suspensão das cobranças ocorre apenas a partir da notificação da agência, no fluxo recursal a suspensão retroage à primeira impugnação realizada junto ao SAC da concessionária.

Essa inversão procedimental atende aos princípios da economicidade e da eficiência, uma vez que o processo já ingressa na Ouvidoria da Adasa devidamente instruído com a defesa e os documentos pertinentes, dispensando novas notificações por ofício e permitindo a prolação imediata do posicionamento técnico. Neste contexto, a informação sobre o direito ao recurso torna-se um requisito de validade da resposta do prestador, assegurando que o usuário não seja penalizado pela demora na tramitação entre as instâncias.

4.3.4.2. O Ciclo Decisório: do Posicionamento da ouvidoria à adjudicação pela Diretoria Colegiada

A fase decisória do rito de solução de conflitos na Adasa é caracterizada por uma estrutura bipartite que separa a apreciação sugestiva da Ouvidoria, das etapas de arbitramento administrativo que se inicia com o término da fase de instrução.

O ciclo tem início com a elaboração do Posicionamento da Ouvidoria, documento com natureza jurídica de parecer técnico-adjudicatório. Nesta peça, a unidade apresenta uma análise integral da lide, enfrentando os argumentos das partes e propondo uma solução fundamentada no ordenamento setorial.

Embora não possua caráter coercitivo imediato, o posicionamento detém autoridade técnica e serve como substrato para a pacificação do conflito. O documento é composto por um relatório substancial (exposição dos fatos e documentos), fundamentação (subsunção do fato à norma) e conclusão, que sugere a conduta a ser adotada pelas partes.

Se interposta, a impugnação assume natureza recursal e submete-se a um filtro de admissibilidade pelo Ouvidor. Não se admite a insurgência baseada em mero descontentamento. Para ter seguimento, o recorrente deve instruir o pedido com fatos e fundamentos aptos a modificar a conclusão anterior, além de apresentar provas que, justificadamente, não puderam ser produzidas previamente.

Percebe-se que a simplicidade inicialmente proposta para a recepção da reclamação ganha novos contornos petitórios, exigindo-se fundamentos qualificados. Isto tem por objetivo evitar a procrastinação do processo, bem como a oneração excessiva da via administrativa.

Admitida a impugnação, o Ouvidor encaminhará o processo para a fase de autocomposição assistida. Se as reuniões de conciliação forem infrutíferas, a contraparte é instada a apresentar as contrarrazões e o feito segue para o arbitramento em primeira instância, que é realizado pela unidade técnica competente para a temática.

Mais uma vez, as partes podem não concordar com a decisão da Adasa sendo-lhes facultado a interposição de recurso para solução final do conflito.

O exaurimento do ciclo adjudicatório ocorre com a deliberação da Diretoria Colegiada, instância responsável por proferir a solução final do conflito setorial. Este estágio do processo materializa a exaustão da via administrativa e consolida a segurança jurídica do ordenamento setorial.

O rito recursal inicia-se com o filtro de admissibilidade exclusivo e irrecorrível do Ouvidor, a quem compete verificar os pressupostos processuais e avaliar a oportunidade de nova autocomposição. Tal previsão reforça a lógica da regulação responsiva, priorizando o consenso mesmo em fases avançadas do litígio, reservando o julgamento colegiado para as lides onde a pretensão resistida permanece inabalável.

A formalização do recurso exige um ônus argumentativo qualificado, incluindo a exposição dos fatos, a fundamentação contra a decisão anterior e a análise de eventual aplicação equivocada de precedentes administrativos. A apresentação de documentos novos é aceita, desde que sua apresentação tardia seja devidamente justificada. Garantido o contraditório mediante notificação para contrarrazões em dez dias, o Ouvidor encaminha uma proposta de solução ao colegiado, servindo de balizamento técnico para o Diretor Relator.

A decisão final ocorre em reunião pública, com garantia de sustentação oral mediante solicitação prévia de 48 horas. Na ausência de pedido de sustentação, o processo pode ser pautado em ambiente virtual para conferir celeridade. Havendo divergência em relação ao voto do Relator na sessão virtual, o processo é deslocado para a Reunião Pública Ordinária subsequente. Visando a economia processual, permite-se que o Relator acolha integralmente a proposta do Ouvidor, dispensando a elaboração de novo voto em caso de convergência total de entendimento.

Este modelo garante que a lide passe por múltiplos filtros técnicos, assegurando que o provimento final seja robustamente fundamentado, consolidando a eficácia da Justiça Setorial frente ao transbordamento de litígios para o Poder Judiciário.

A decisão final da Diretoria Colegiada projeta efeitos de autocontenção sobre o Poder Judiciário. Uma vez percorrido o rito marcado pela instrução técnica

especializada e pela magistratura de influência, o controle jurisdicional deve restringir-se ao exame da legalidade e da regularidade formal do procedimento.

Essa deferência administrativa fundamenta-se na especialidade técnica da agência, cuja substituição por convicções genéricas do magistrado poderia comprometer o equilíbrio sistêmico do setor e incentivar comportamentos oportunistas no ordenamento jurídico setorial.

A clareza do rito procedimental na Adasa reside na distinção funcional entre quem instrui, quem concilia e quem decide. O fluxo estabelecido pela Resolução nº 63/2025 organiza-se em degraus de complexidade crescente, garantindo que o litígio amadureça tecnicamente antes de alcançar a decisão final.

O ciclo inicia-se com o Posicionamento da Ouvidoria, peça de natureza consultiva e analítica que fixa os pontos controvertidos e sugere o enquadramento normativo e de comportamento das partes. Havendo resistência de qualquer uma delas, o processo não avança imediatamente para o julgamento, pois ele ingressa na etapa de Conciliação Inicial, onde a magistratura de influência busca a solução consensual. Frustrada a autocomposição, o feito é submetido à Unidade Técnica, que proferirá a decisão administrativa de primeira instância, exercendo o primeiro ato de império da agência sobre a lide.

O ápice do procedimento é reservado à Diretoria Colegiada, que atua como instância de recurso final. Este desenho assegura que o colegiado decida sobre um processo já amplamente instruído, no qual os argumentos fáticos e jurídicos foram exauridos pelas instâncias inferiores.

Essa hierarquia procedimental materializa a pirâmide responsiva no âmbito da Justiça Setorial: a base e o corpo da agência resolvem o volume operacional, permitindo que a cúpula direcione sua função adjudicatória para a uniformização de entendimentos e a pacificação de conflitos de alta relevância ou resistência inarredável, tudo sob a gestão do Diretor Ouvidor da Agência a quem compete zelar pelas reclamações recebidas dos usuários dos serviços regulados.

4.3.4.3. As resoluções de direitos substantivos aplicadas nas soluções de conflitos setoriais

A existência de um rito procedimental simplificado e acessível é condição necessária, porém insuficiente, para a plena efetivação da Justiça Setorial. Para que a agência reguladora atue como um pacificador social eficaz, é imperativo que o ordenamento jurídico setorial tenha internalizado, em seu corpo normativo, os direitos materiais previstos na legislação superior, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), o Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) e as normas previstas na lei-quadro da Adasa (Lei nº 4.285/2008).

Essa internalização não corresponde à mera reprodução de textos legais, mas a um processo de especificação regulatória, por meio do qual princípios gerais são adaptados às particularidades técnicas e econômicas do setor de saneamento básico. Sem essa concretização normativa, a decisão regulatória tenderia a operar diretamente sobre normas gerais, ampliando a margem de indeterminação e a probabilidade de deslocamento da controvérsia ao Poder Judiciário.

No caso da Adasa, a Resolução nº 14/2011 estabelece o núcleo dessa concretização material, ao transformar direitos abstratos em deveres operacionais quantificáveis e passíveis de verificação técnica. A tabela a seguir evidencia a estrutura sinalagmática construída entre prerrogativas do usuário e obrigações específicas do prestador.

Figura 12 – Comparativo: Da Lei-Quadro (Art. 54 e 55) ao Sinalagma Setorial.

Característica	Base Normativa (Lei nº 4.285/2008)	Direito Material do Usuário (Resolução nº 14/2011)	Dever Específico do Prestador (Resolução nº 14/2011)
 Ligação de Água/Esgoto	Prontidão na ligação do domicílio às redes de água ou esgoto (Art. 55, I).	Direito de obter a ligação em prazo estrito após a solicitação, desde que atendidas as condições técnicas. (Art. 32)	Dever de efetuar a ligação de água em até 40 horas úteis nas áreas com rede disponível (Anexo II).
 Verificação de Instrumentos de Medição	Verificações gratuitas dos instrumentos de medição (Art. 55, IV e V).	Direito à aferição gratuita do hidrômetro a cada 2 anos ou sempre que houver suspeita fundamentada de erro na leitura, desde que solicitado (Art. 90).	Dever de realizar o teste técnico e, se constatado erro, proceder à substituição imediata e ao refaturamento do período (Art. 92).
 Informação sobre Alterações/Interrupções	Informação prévia sobre alterações e interrupções programadas (Art. 55, VIII).	Direito de ser avisado com 48 horas de antecedência sobre manutenções, com indicação clara dos impactos no consumo (Art. 120).	Dever de utilizar meios de comunicação de massa e notificação direta, oferecendo medidas mitigadoras se necessário (Art. 121).
 Informações sobre Faturas/Serviços	Obtenção de informações detalhadas sobre faturas e serviços (Art. 55, III).	Direito de receber a conta contendo a composição tarifária discriminada e o histórico de consumo dos últimos 12 meses (Art. 109).	Dever de disponibilizar canais de atendimento 24h (Art. 29, §1º).
 Medição, Faturamento e Cobrança	Promoção de medição, faturamento e cobrança de inadimplentes (Art. 54, I e II).	Direito de não sofrer suspensão do serviço sem notificação prévia de 30 dias em caso de inadimplemento (Art. 121, §2º).	Dever de seguir o rito de cobrança administrativa antes de aplicar a sanção de corte (Art. 121, §1º ao §6º).
 Recurso à Entidade Reguladora	Recorrer à entidade reguladora no caso de não-atendimento de suas reclamações (Art. 55, VI)	Direito de impugnar o valor da fatura, suspendendo a cobrança (Art. 115)	Dever de elaborar uma resposta tempestiva, completa e informativa (Art. 115, §§)

Fonte: Autoria própria com base na Lei nº 4.285/2008 e Resolução Adasa nº 14/2011.

A estruturação desse sinalagma setorial não se limita a uma enumeração de garantias, mas projeta-se de forma dinâmica sobre todas as etapas cronológicas da prestação do serviço.

Essa densificação normativa assegura que cada ponto de fricção potencial entre o usuário e o prestador possua uma solução jurídica pré-definida tecnicamente pela Agência. A seguir, detalha-se como essa arquitetura de direitos substantivos opera na prática, abrangendo desde o ato inaugural do pedido de ligação até a gestão da medição, do faturamento e da eventual extinção do vínculo contratual, fornecendo o substrato material indispensável para a atuação da Ouvidoria frente aos conflitos concretos.

A relação jurídica inicia-se com o pedido de ligação, configurando um negócio de natureza contratual e pessoal¹⁰⁷. O usuário compromete-se com a veracidade das informações e a comprovação da posse do imóvel, enquanto o prestador assume o dever de analisar a viabilidade técnica e entregar o contrato de adesão.

A manutenção desse sinalagma exige que o usuário conserve seus dados atualizados¹⁰⁸, impondo-se, em contrapartida, o dever do prestador de confirmar os dados em cada solicitação¹⁰⁹ e de notificar previamente qualquer alteração tarifária por reclassificação, sob pena de nulidade da cobrança excedente¹¹⁰.

Quanto à medição, a norma estabelece uma divisão de riscos: o usuário é investido na posição de fiel depositário do medidor, devendo zelar pela integridade

¹⁰⁷ Resolução Adasa nº 14/2011: Art. 32. Os pedidos de ligação de água e de esgoto são atos do usuário que solicita ao prestador de serviços a ligação das instalações hidráulicas da unidade usuária às respectivas redes públicas.

Art. 78. A prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é negócio jurídico de natureza contratual, que vincula o prestador de serviços e o usuário contratante.

¹⁰⁸ Art. 14. O usuário é responsável pelo pagamento da fatura, pela observância da data do vencimento e pelo adimplemento de todas as obrigações pertinentes ao uso dos serviços.

§ 1º O usuário é responsável por manter os dados cadastrais atualizados junto ao prestador de serviços, em especial os dados de contato como número de telefone móvel e endereço eletrônico, arcando pelo pagamento das diferenças resultantes da aplicação de tarifas no período em que a unidade usuária esteve incorretamente enquadrada, quando da ocorrência dos seguintes fatos:

¹⁰⁹ Art. 25-A. [...] §3º O prestador de serviços deverá confirmar os dados de contato do usuário, quando este fizer qualquer solicitação.

¹¹⁰ Art. 70. A alteração de categoria ou classe de unidade usuária, por iniciativa do prestador de serviços, exige notificação prévia e fundamentada por parte do prestador de serviços ao usuário, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da apresentação da primeira fatura alterada.

do aparelho¹¹¹, além de garantir o livre acesso do leiturista ao padrão de ligação¹¹². Já a responsabilidade pela instalação, substituição por desgaste e aferição periódica, não superior a 5 anos, é exclusiva do prestador¹¹³. Esta dinâmica impede que falhas na medição, originadas por obsolescência do equipamento, sejam transferidas indevidamente ao patrimônio do usuário.

No faturamento, a resolução assegura ao usuário o direito de escolher entre seis datas de vencimento¹¹⁴, adequando o débito ao seu fluxo de rendimentos. O prestador deve disponibilizar a fatura com dez dias de antecedência, que conterà de forma clara o histórico de consumo e a composição tarifária¹¹⁵. Caso ocorra pagamento em duplicidade, a norma impõe a devolução automática no ciclo seguinte, neutralizando o enriquecimento sem causa.

Por fim, a extinção do vínculo contratual deve ocorrer sem barreiras indevidas. A quitação de débitos não pode ser condição para o encerramento do contrato, embora a dívida permaneça vinculada ao CPF/CNPJ. O encerramento efetiva-se com a suspensão dos serviços, devendo o usuário garantir acesso ao hidrômetro para tal fim¹¹⁶. Caso o prestador não comprove ter notificado o usuário

¹¹¹ Art. 13. O usuário é responsável, na qualidade de depositário a título gratuito, pela custódia do hidrômetro e de outros dispositivos do prestador de serviços instalados na unidade usuária

¹¹² Art. 89. O usuário deve assegurar ao prestador de serviços o livre acesso ao padrão de ligação de água.

¹¹³ Art. 90. O prestador de serviços deverá efetuar verificação dos hidrômetros instalados nas unidades usuárias observando o disposto no regulamento do INMETRO:

¹¹⁴ Art. 107. [...] § 1º O prestador de serviços deve oferecer, no mínimo, 6 (seis) datas de vencimento de fatura para escolha do usuário, distribuídas uniformemente em intervalos regulares ao longo do mês.

¹¹⁵ Art. 108. O prestador de serviços deve disponibilizar a fatura ao usuário com no mínimo 10 (dez) dias de antecedência à data de vencimento.

¹¹⁶ Art. 121. O prestador de serviços suspenderá a prestação dos serviços de abastecimento de água a determinado usuário, nas seguintes situações: VIII – solicitação do usuário.

§8º O usuário deve assegurar ao prestador de serviços o livre acesso ao padrão de ligação de água para a execução da suspensão a pedido, podendo optar pelo agendamento do serviço. (Incluído pela Resolução nº 10, de 26 de setembro de 2022).

§9º Quando houver impedimento de acesso ao padrão de ligação de água com impossibilidade de suspensão do serviço a pedido, o prestador deverá notificar o usuário, permanecendo em vigor a emissão das faturas. (Incluído pela Resolução nº 10, de 26 de setembro de 2022).

sobre eventual impedimento de acesso para suspensão, este não responderá pelo consumo posterior ao pedido¹¹⁷.

Em síntese, a densificação dos direitos substantivos no ordenamento jurídico setorial é o que confere substância e exequibilidade ao rito procedimental da agência. Sem esse corpo de normas materiais detalhadas, a função adjudicatória correria o risco de se tornar meramente formal, carecendo de critérios técnicos para a resolução objetiva das controvérsias.

É, portanto, a integração entre o rito célere e o direito material específico que consolida a agência como um polo de segurança jurídica, permitindo que a pretensão técnica do usuário seja acolhida ou rejeitada com base em parâmetros regulatórios densos. Ao prover essa clareza normativa, o regulador estabiliza o setor e reafirma a autonomia do ordenamento setorial frente às pressões de judicialização, garantindo que o equilíbrio sinalagmático da prestação de serviços permaneça hígido e tecnicamente fundamentado.

4.3.4.4. Da sistemática para evitar multiplicidade de demandas de massa

A institucionalização dos precedentes administrativos no sistema normativo da Adasa representa uma iniciativa relevante no amadurecimento da função adjudicatória da agência. Tal medida transpõe o modelo de resolução de conflitos individuais para uma estratégia de uniformização e segurança jurídica. No âmbito da autarquia, o precedente não é apenas um registro histórico de decisões passadas, mas um comando normativo editado pela Diretoria Colegiada que esgota a interpretação técnica decorrente da aplicação das resoluções vigentes ou do suprimento de lacunas normativas.

Ao internalizar essa ferramenta no Regimento Interno e na Resolução nº 63/2025, a agência sinaliza aos sujeitos do ordenamento que casos análogos receberão tratamento idêntico, conferindo previsibilidade ao setor.

¹¹⁷ Art. 121. [...] §10. Caso o prestador não comprove a notificação do impedimento da suspensão do serviço, o usuário não responderá pelo pagamento das faturas e multas por inadimplemento emitidas após a solicitação. (Incluído pela Resolução nº 10, de 26 de setembro de 2022).

O Ouvidor assume, nesse contexto, uma função estratégica como indutor da criação e da observância desses padrões decisórios. No exercício de sua magistratura de influência, o Ouvidor possui a prerrogativa funcional de identificar demandas repetitivas que revelem controvérsias interpretativas persistentes, propondo à Diretoria Colegiada a edição do precedente correspondente. Essa competência permite a transposição da análise individual para uma diretriz que vincula as instâncias subordinadas e orienta a conduta dos prestadores, reduzindo o tempo de resposta e o esforço instrucional em casos futuros.

Sob a ótica da regulação responsiva, os precedentes administrativos funcionam como um mecanismo de indução de conformidade. Ao consolidar entendimentos sobre temas sensíveis, como por exemplo, o ônus da prova em vazamentos imperceptíveis ou o rito de notificação para suspensão de serviços, a agência induz o prestador de serviços a repensar a posição estratégica de resistir.

A previsibilidade do desfecho administrativo atua como uma força centrípeta, compelindo o prestador a resolver a lide ainda na fase externa (SAC ou Ouvidoria própria) para evitar os custos de um processo cujo resultado já é conhecido. Ante a eventual insistência no descumprimento, a agência pode iniciar o processo fiscalizatório sancionador, agora munida de dados robustos oriundos do fluxo da Ouvidoria.

Inspirada no Código de Processo Civil, a sistemática da Adasa vincula o uso de precedentes ao dever de fundamentação técnica. A norma exige que os recursos interpostos enfrentem obrigatoriamente o precedente vigente, impondo ao recorrente o ônus argumentativo de demonstrar a distinção (*distinguishing*) ou a necessidade de superação (*overruling*) do entendimento consolidado. Essa dinâmica assegura que o ordenamento setorial permaneça estável, sem ser estático, evoluindo conforme as transformações tecnológicas e sociais do saneamento básico.

Para que uma decisão deixe de ser um caso isolado e se torne um padrão vinculante, o processo deve observar etapas de identificação, proposição técnica e deliberação colegiada, conforme proposto na Resolução Adasa nº 63/2025:

Art. 15. Os precedentes administrativos propostos pelo Ouvidor ou por Diretor serão aprovados por decisão da Diretoria Colegiada de natureza irrecurável.

§1º Constará na decisão que criar o precedente administrativo:

- I- identificação das circunstâncias fáticas subjacentes à controvérsia jurídica;
- II- delimitação dos normativos relevantes relacionados à questão jurídica; e,

III- enunciação da tese jurídica firmada pela Diretoria Colegiada.

§2º Os precedentes administrativos exarados pela Diretoria Colegiada deverão ser encaminhados à SGE para fins de registro e gestão do banco de precedentes e divulgados para as unidades administrativas e prestadores de serviços.

§3º Os precedentes administrativos serão de observância obrigatória para as unidades administrativas da Adasa e para os prestadores de serviços regulados.

§4º A Diretoria Colegiada poderá rever o precedente administrativo, mediante requerimento do Ouvidor ou de ofício, a qualquer tempo.

A elaboração do precedente exige, primordialmente, a maturidade da tese. Embora não se exija um número mínimo de repetições, a proposta deve fundamentar-se em um histórico de decisões convergentes que demonstrem a estabilidade do entendimento técnico.

O Ouvidor, ao detectar a necessidade de uniformização, deve apresentar documento fundamentado que delimite com precisão as circunstâncias fáticas da controvérsia, definindo os limites de aplicação da tese para evitar que o precedente se torne uma fórmula genérica.

Ressalte-se que o precedente não substitui o poder normativo da agência; sua função é adjudicatória e interpretativa, preservando-se o controle social para a edição de novas normas gerais. Da mesma maneira, a eficácia do sistema de precedentes depende da consolidação prática de sua observância interna e da adesão do prestador, sendo sua maturação condicionada à estabilidade decisória do colegiado.

Uma vez aprovado em reunião pública e publicado, o precedente passa a gozar de eficácia vinculante interna no ordenamento jurídico setorial. Isso significa que as instâncias inferiores e a própria Ouvidoria passam a decidir com base nesse padrão, dispensando novas dilações probatórias sobre temas já pacificados e o prestador de serviços deve aplicá-lo como uma norma de conduta antecipada, permitindo que a lide seja resolvida ainda na fase externa, uma vez que o desfecho administrativo na Agência se torna plenamente previsível.

A maturidade desse sistema de uniformização é evidenciada em propostas de precedentes que vinculam a falha na produção de provas tempestivas à inversão do ônus probatório. Como exemplo paradigmático, cita-se o Processo nº 00197-00001189/2024-74, que detalha as consequências da inobservância de

deveres instrumentais previstos na Resolução nº 14/2011. Porém, até o momento, o Colegiado da Adasa ainda não apreciou o citado processo, que traz para apreciação do colegiado cinco temas, justificados pela nota técnica da Ouvidoria da Adasa, aprovada pelo Ouvidor

A proposta de criação dos primeiros cinco precedentes administrativos na Adasa revela que a uniformização decisória pode ser uma ferramenta de alocação estratégica de riscos e custos. A justificativa reside na necessidade de conferir equidade e economicidade à agência, estimando-se que a aplicação de um entendimento homogêneo reduza os custos processuais, considerando o tempo de análise.

Abaixo, apresenta-se a sistematização dos cinco precedentes administrativos propostos no processo 00197-00001189/2024-74, correlacionando-os com os dispositivos da Resolução Adasa nº 14/2011. A tabela proposta visa organizar a Justiça Setorial ao definir as consequências jurídicas para o descumprimento dos deveres instrumentais do prestador e do usuário.

Figura 13 - Matriz de Precedentes Administrativos e Densificação Normativa.

Comparação de Temas de Precedentes			
Tema do Precedente	Base Normativa (Res. 14/2011)	Tese Jurídica Firmada (Efeito Vinculante)	Consequência Processual / Adjudicatória
Hidrômetro com mais de 5 anos e pico de consumo	Arts. 90 e 92	Presunção de falha no equipamento devido à obsolescência técnica (prazo da resolução excedido).	Inversão do ônus da prova; refaturamento automático pela média histórica.
Hidrômetro entre 2 e 5 anos e pico de consumo	Arts. 90, 92 e 115	Dever de verificação em bancada obrigatório logo na primeira visita técnica.	Inspeção visual insuficiente; falha na produção de prova tempestiva gera refaturamento pela média
Qualidade da resposta ao usuário	Art. 115	Respostas genéricas ou automáticas não cumprem o dever de fundamentação completa.	Resposta considerada inválida; procedência da reclamação por vício de informação.
Suspensão do serviço a pedido	Art. 121, §§ 8º ao 10º	O usuário não responde por faturas após o prazo de corte solicitado, salvo prova de impedimento.	Ônus do prestador em provar a notificação tempestiva de impossibilidade de acesso ao padrão.
Vazamento imperceptível (oculto)	Art. 118	O benefício do desconto exige prova cumulativa da existência e do saneamento do vazamento.	Ônus do usuário em apresentar documentos (fotos/recibos) que comprovem o reparo oculto.

Fonte: Autoria própria com base nos dados do Processo nº 00197-00001189/2024-74.

A institucionalização regimental dos precedentes administrativos na Adasa projeta-se como o elemento de fechamento do sistema de Justiça Setorial, transformando o caso individual em diretriz normativa de observância obrigatória. Essa arquitetura decisória racionaliza a força de trabalho da agência, atuando como um mecanismo de filtragem que isola as pretensões tecnicamente infundadas e protege o equilíbrio do ordenamento jurídico setorial.

Ao assegurar que questões idênticas recebam respostas uniformes, a agência tem a possibilidade de confirmar sua competência técnica e consolidar um ambiente de segurança jurídica capaz de mitigar a assimetria informativa e inibir o comportamento oportunista dos sujeitos regulados, desencorajando a perpetuação de conflitos que já possuem solução técnica consolidada.

4.3.4.5. Exemplo do alcance da Justiça Setorial: o caso do Núcleo Rural Boa Esperança 2

Para ilustrar a aplicação prática do rito estabelecido pelas Resoluções nº 30/2023 e nº 63/2025, selecionou-se um caso paradigmático em que a atuação diligente da Ouvidoria permitiu a conversão de múltiplas pretensões individuais em uma solução de alcance coletivo.

O processo matriz, de nº 00197-00002895/2024-33, tornou-se público, ressalvados os dados sensíveis dos envolvidos, e serve como baliza para a compreensão da Justiça Setorial em contextos de vulnerabilidade e transição urbana.

O conflito analisado teve origem no Núcleo Rural Boa Esperança – Trecho 2, área originalmente composta por chácaras abastecidas por poços semiartesianos operados pela associação de moradores. O adensamento populacional progressivo e o parcelamento informal do solo alteraram substancialmente a dinâmica local, fazendo com que infraestrutura projetada para atender cerca de vinte residências passasse a suprir mais de duzentas, por meio de

interconexões informais (redes em cascata¹¹⁸), comprometendo a regularidade do abastecimento.

Em 2001, a operação foi transferida à Caesb. Contudo, a regularização integral do sistema permaneceu incompleta. A controvérsia emergiu no final de 2023, quando a concessionária instalou hidrômetros e iniciou cobranças correspondentes, sem que houvesse processo estruturado de transição contratual e informacional apto a absorver a realidade consolidada da ocupação.

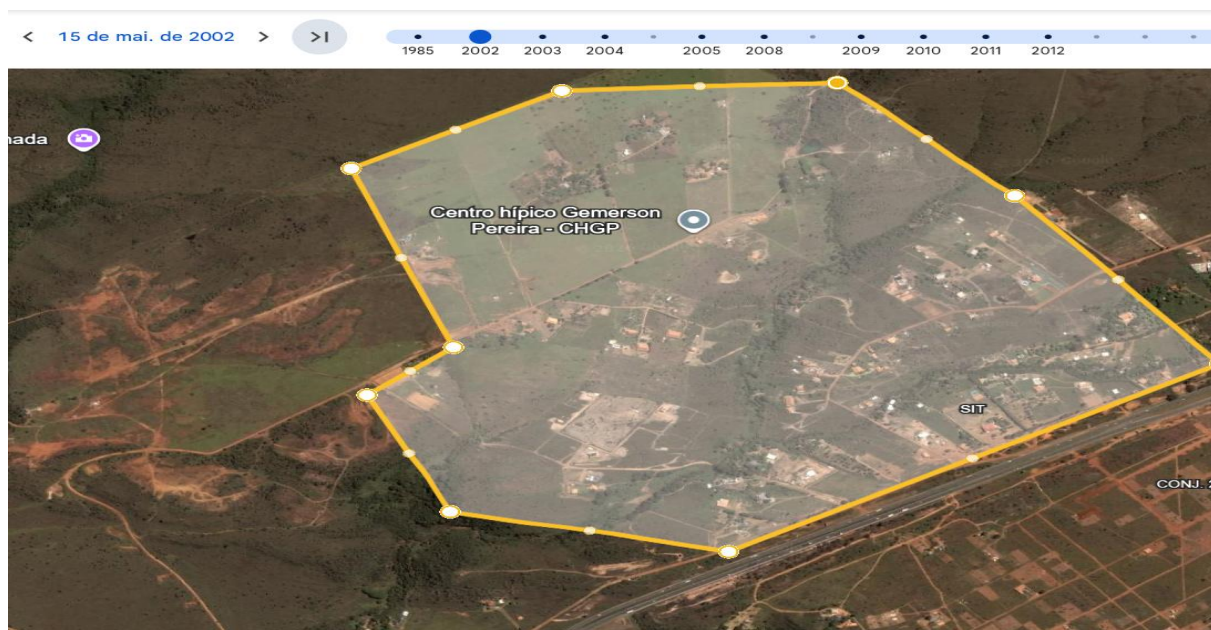
Diante da multiplicidade de reclamações individuais (22 manifestações com nuances específicas), a Ouvidoria optou por condução coordenada da instrução, preservando a individualização probatória, mas consolidando o mérito em posicionamento comum. Nos limites das competências regimentais, o Ouvidor exerceu a prerrogativa de avocação para promover tratativas preliminares com a concessionária e a associação de moradores, buscando solução sistêmica antes da escalada processual.

A estratégia adotada converteu demandas fragmentadas em abordagem estruturada, permitindo tratamento isonômico das controvérsias e mitigando risco de decisões divergentes sobre núcleo fático comum. Esse movimento revela como a Justiça Setorial pode operar como mecanismo de coordenação institucional diante de conflitos coletivamente irradiados.

A partir das imagens de satélite disponíveis na plataforma do Google Earth, é possível verificar que o adensamento populacional não ocorreu somente na faixa de ocupação do núcleo objeto da querela, mas também de todo o entorno, o que gera demanda por água de uma mesma fonte, haja vista que a região não era abastecida pela Caesb, por meio de rede pública, mas por sistemas isolados.

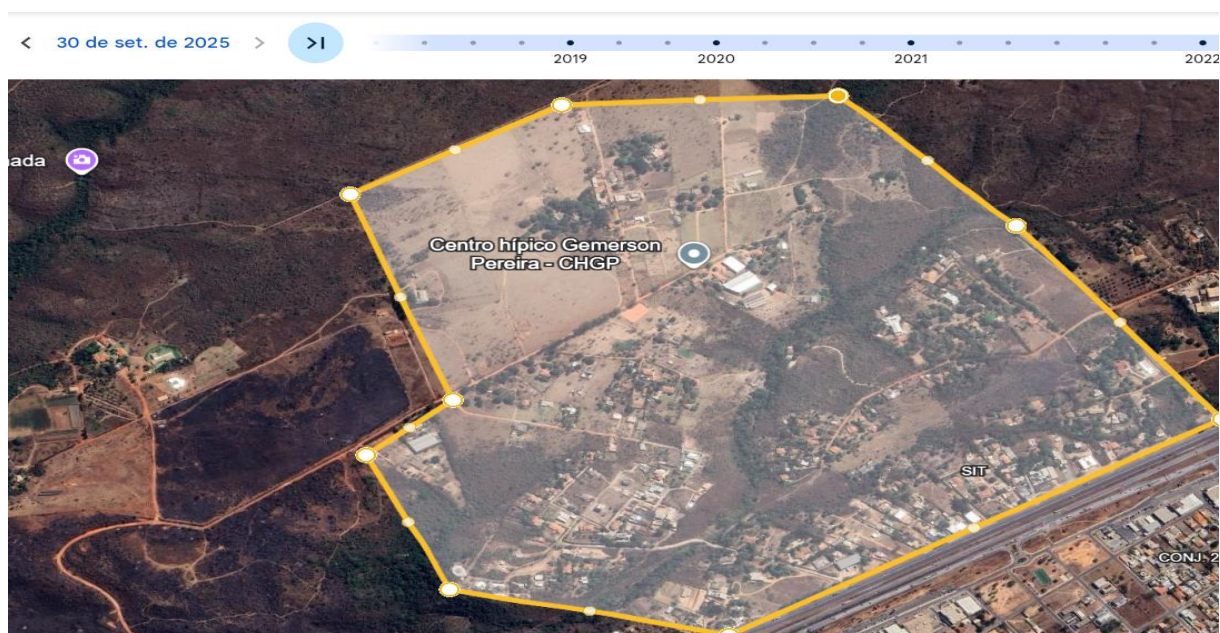
¹¹⁸ Aqui entendo quando o usuário interliga a rede de sua residência diretamente na rede de residência a montante, ao invés de se ligar na rede pública.

Figura 14 - - Foto de Satélite da Localidade Núcleo Rural Boa Esperança 2 – 15/05/2002.



Fonte: www.earth.google.com/web/. Acesso em 18 fev. 2026.

Figura 15 - Foto de Satélite da Localidade Núcleo Rural Boa Esperança 2 – 30/09/2025.



Fonte: www.earth.google.com/web/. Acesso em 18 fev. 2026.

O extrato da Manifestação nº 1146 (Apêndice II), abaixo sintetiza os fundamentos jurídicos da decisão, destacando a inversão do ônus da prova e o dever de informação:

- I - Inversão do Ônus da Prova: Conforme o CDC e o art. 115 da Resolução nº 14/2011, cabe à Caesb provar a regularidade do faturamento e a conformidade dos procedimentos de ligação.
- II - Negócio Jurídico Contratual: A relação de consumo de água é pessoal e inicia-se com o pedido de ligação (Art. 32). A instalação compulsória de hidrômetros sem o rito de cadastramento e entrega do contrato de adesão viola o princípio da transparência.
- III - Abuso de Direito: Embora a empresa tenha o direito de cobrar pelos serviços, a emissão de faturas sobre uma rede precária e sem a devida orientação aos usuários sobre interconexões internas configura exercício abusivo das prerrogativas.

A Ouvidoria concluiu pela procedência das reclamações, sugerindo o cancelamento das faturas emitidas até a efetiva regularização da área. Determinou-se que a Caesb implementasse o programa "Água Legal", estabelecendo um cronograma de: (a) cientificação ostensiva; (b) prazo para pedidos formais de ligação; (c) vistorias técnicas para adequação dos padrões; e (d) início do ciclo de faturamento apenas após essas etapas.

O desfecho demonstrou a eficácia da magistratura de influência, pois a Caesb acolheu integralmente a proposta, abdicando de interpor recursos nos 22 processos analisados, gerando a desejada pacificação social reconhecida na pesquisa de satisfação espontaneamente preenchida pelos usuários.


Figura 16 - Espelho da resposta da pesquisa de satisfação, espontaneamente respondida pelo usuário

[Pesquisa de Satisfação](#)

Após Resposta Complementar

Por favor, deixe o seu comentário sobre essa experiência com a ouvidoria.

Apesar da complexidade do caso levado à ouvidoria, a dedicação e agilidade foram decisivas para o encaminhamento e melhor desfecho pra o caso. Agradeço todo o empenho envolvido.

Att,


Você recomendaria o serviço de ouvidoria deste órgão?

Sim

A resposta da ouvidoria foi clara e fácil de entender?

Sim

Você ficou satisfeito com o sistema informatizado de ouvidoria?

Sim

Você ficou satisfeito com o atendimento prestado por esta ouvidoria?

Sim

Fonte: Plataforma Participa-DF acessada com em perfil de integrante da equipe da Ouvidoria da Adasa.

O caso evidenciou que, em contextos específicos, a função adjudicatória pode assumir dimensão estruturante, articulando instrução técnica, coordenação interinstitucional e estabilização interpretativa. A atuação não substitui políticas públicas estruturais, mas oferece mecanismo de contenção de litigiosidade e racionalização de conflitos em cenários de elevada assimetria informacional.

4.3.4.6. Avaliação da função adjudicatória na Ouvidoria da Adasa

Desde 2017, a Ouvidoria da Adasa realiza coleta sistemática de dados, cuja confiabilidade evoluiu paralelamente ao aprimoramento dos sistemas de registro. A transição de planilhas individuais para o SEI¹¹⁹ e, posteriormente, para sistema próprio de gestão, constitui variável metodológica relevante, pois impacta diretamente a precisão da série histórica analisada.

A evolução tecnológica prosseguiu com a transição das planilhas para o banco de dados em Access (até 2021) e, finalmente, para a implementação de um sistema próprio de Ouvidoria. Este sistema, após fase de homologação, entrou em modo de produção em março de 2022, marco que conferiu integridade técnica e maior precisão estatística aos dados institucionais. A evolução dos sistemas de registro constitui fato importante, pois impacta diretamente a confiabilidade da série histórica.

Conforme demonstram os relatórios anuais, a série histórica (2017-2025) registra variações acentuadas no volume total de manifestações.

¹¹⁹ Cronograma de implantação disponível em [https://www.portalsei.df.gov.br/status-da-implantacao/#:~:text=Table_content:%20header:%20%7C%20Ordem%20%7C%20%3%93rg%C3%A3o%20%7C,\(SEPLAG\)%20%7C%20Data%20de%20Implanta%C3%A7%C3%A3o:%2005/10/2016%20%7C](https://www.portalsei.df.gov.br/status-da-implantacao/#:~:text=Table_content:%20header:%20%7C%20Ordem%20%7C%20%3%93rg%C3%A3o%20%7C,(SEPLAG)%20%7C%20Data%20de%20Implanta%C3%A7%C3%A3o:%2005/10/2016%20%7C). Acesso em 19 fev. de 2026.

Gráfico 10 - Quantidade de Manifestações Recebidas pela Ouvidoria da Adasa (2017-2025).



Fonte: Relatórios Anuais do Ouvidor¹²⁰.

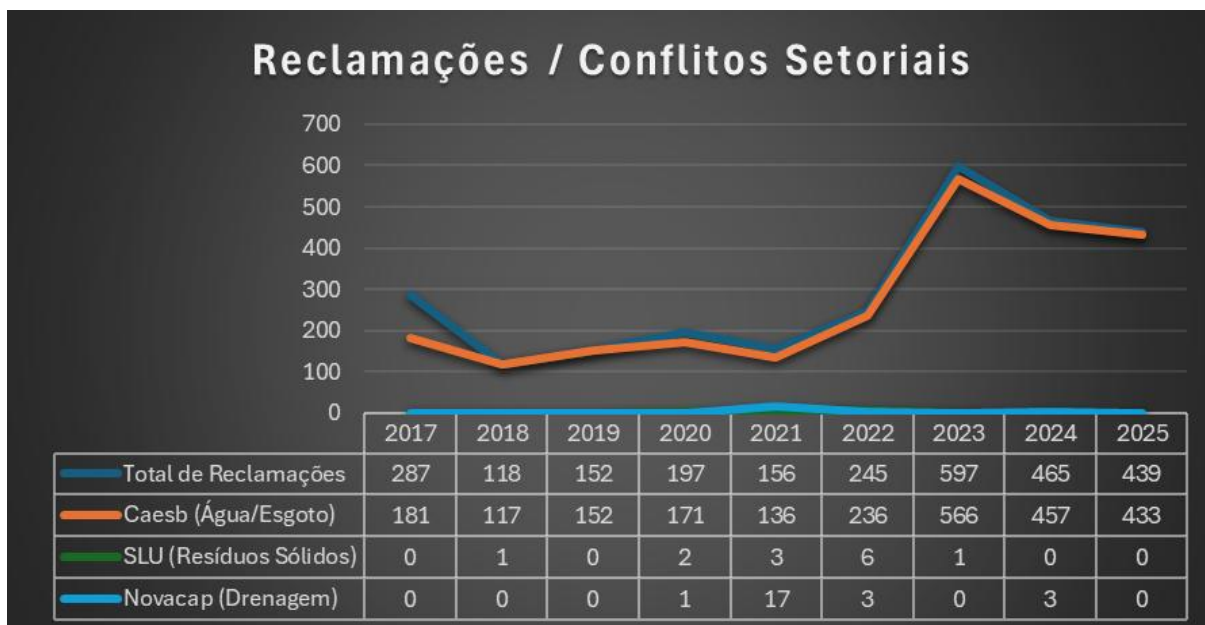
A primeira redução expressiva, em 2019, decorreu da descentralização administrativa: o atendimento relativo às outorgas de recursos hídricos foi transferido da Ouvidoria para a Superintendência de Recursos Hídricos (ADASA, 2020). Subsequentemente, verificou-se uma queda em 2020 devido à pandemia de COVID-19, período em que o confinamento doméstico induziu a uma gestão mais direta dos serviços pelos usuários. Paralelamente, observou-se uma migração estrutural nos canais de acesso, com o meio digital (sistema) superando o atendimento presencial (ADASA, 2022).

São seis, os tipos de manifestações de usuários, sendo o pedido de informação (LAI), solicitação, sugestão, elogio, denúncia e reclamação. Na Adasa as reclamações podem versar sobre os serviços prestados pela agência ao cidadão ou ainda reportar conflito setorial.

No entanto, ao isolar a análise pelo tipo de manifestação “reclamação” percebe-se que o número não teve uma queda tão crítica, com exceção dos anos de 2020.

¹²⁰ Disponíveis em: https://www.adasa.df.gov.br/ouvidoria-2/relatorios?show_menu=1&menu_name=ouvidoria. Acesso em 20 out. 2025.

Gráfico 11 - Total de Reclamações Iniciadas por Ano (2017-2025).

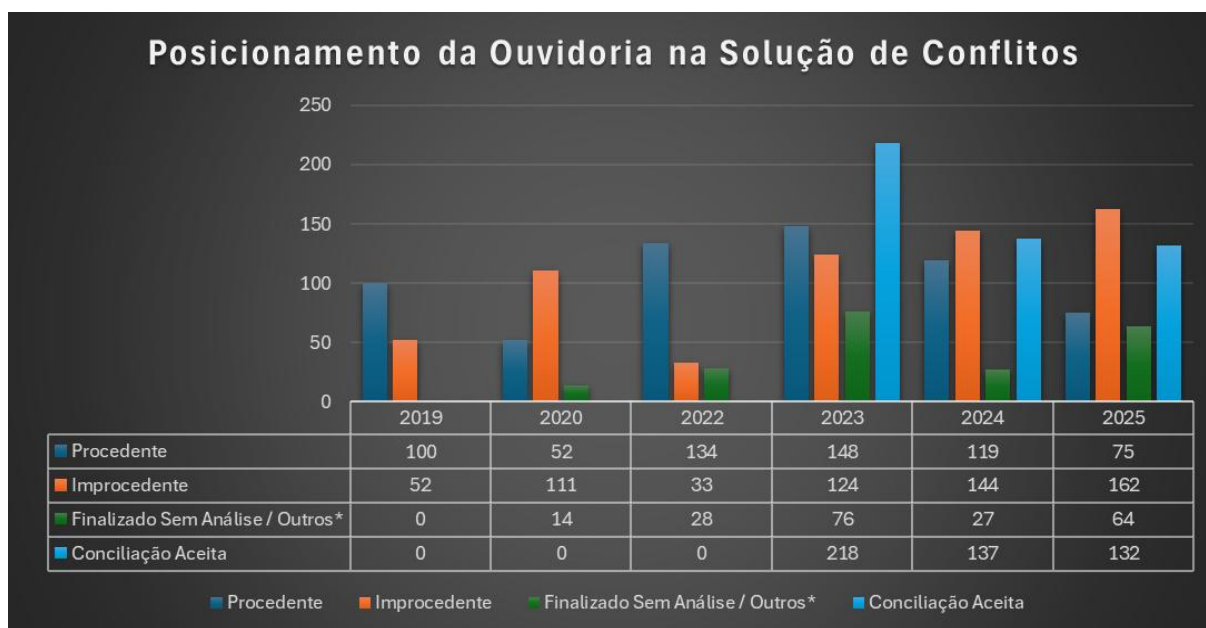


Fonte: Relatórios Anuais do Ouvidor.

A análise da série histórica de reclamações e conflitos setoriais (Gráfico 2), revela um período de relativa estabilidade (2018-2021), quando houve um incremento substancial na busca pela agência a partir de 2021, culminando no ápice registrado em 2023. Este fenômeno não deve ser interpretado como decorrência do resultado do aperfeiçoamento dos fluxos processuais. Com a implementação do sistema pleno em 2022 e a maior previsibilidade do rito, o usuário, potencialmente, passou a perceber a Adasa como uma via eficaz para a restauração do equilíbrio contratual e solução de conflitos de natureza substantiva.

O incremento da demanda pós-2022 sinaliza que a função adjudicatória exercida pela Adasa, está compatível com a expectativa dos usuários, ao oferecer uma solução técnica especializada em um tempo de resposta significativamente menor do que a ofertada pelo Poder Judiciário.

Gráfico 12 - Resultado da Análise das Reclamações dos usuários pela Ouvidoria (2019-2025).



Fonte: Relatórios Anuais do Ouvidor.

A partir de 2019, a extração de dados sobre o mérito das decisões permitiu mensurar a eficácia da governança de conflitos setoriais.

Nos anos iniciais da série histórica com dados detalhados, notadamente entre 2019 e 2022, o tratamento das manifestações pautava-se predominantemente por uma lógica binária de julgamento, dividindo-se entre decisões procedentes e improcedentes.

Nesse período, a agência reguladora atuava de forma contundente na análise direta do mérito das demandas, o que gerava um acúmulo de processos e demandava expressivo esforço técnico para a resolução de questões operacionais que, muitas vezes, poderiam ser sanadas na origem pela própria concessionária.

O paradigma alterou-se em 2023 com a formalização da "Conciliação Prévia", fruto de alinhamentos estratégicos com a Caesb. Essa sistemática induziu o prestador a reconhecer a procedência do pleito ou ofertar acordos antes da manifestação de mérito da Agência. A eficácia desse método autocompositivo é evidenciada pela absorção de 218 casos apenas no primeiro ano, racionalizando o custo administrativo (ADASA, 2024).

Também no ano de 2023, após testes de fluxos de processos, houve a necessidade de fortalecer as ouvidorias dos próprios prestadores de serviço (Caesb,

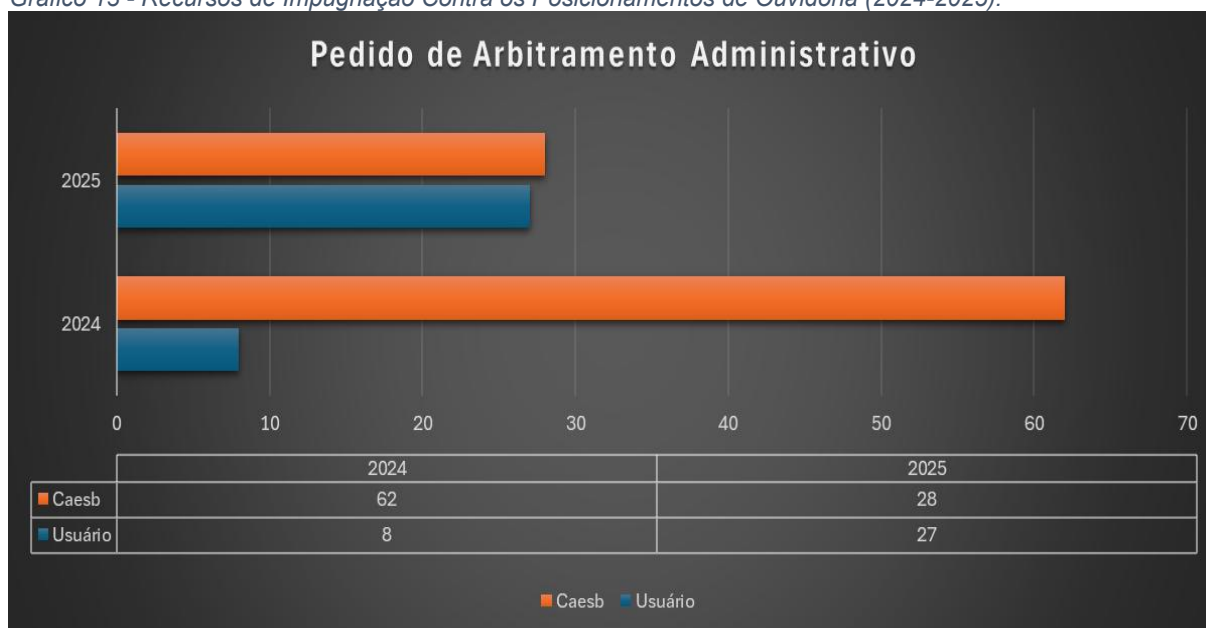
SLU e Novacap), que passaram a assumir o papel de última linha efetiva de resolução interna. Tal medida foi ratificada na alteração do regimento interno da agência e do novo regramento das atividades de ouvidoria setorial

Ao reterem e solucionarem as demandas que possuíam embasamento legal logo na origem, a ouvidoria da Caesb exauria internamente os casos em que havia amparo normativo para o pedido do usuário, bem como permitia a solução consensual, evitando a escalada do conflito para a instância decisória da Adasa.

Nos exercícios de 2024 e 2025, o impacto dessa reestruturação refletiu-se na inversão estatística, visto que as decisões improcedentes passaram a superar as procedentes, indicando que a Caesb passou a reter internamente os casos com amparo normativo evidente.

Simultaneamente, verifica-se que apenas 7,2% das manifestações resultaram em insurgência (impugnações), o que corrobora a tese da eficácia da magistratura de influência exercida pela Ouvidoria.

Gráfico 13 - Recursos de Impugnação Contra os Posicionamentos de Ouvidoria (2024-2025).



Fonte: Relatórios Anuais do Ouvidor.

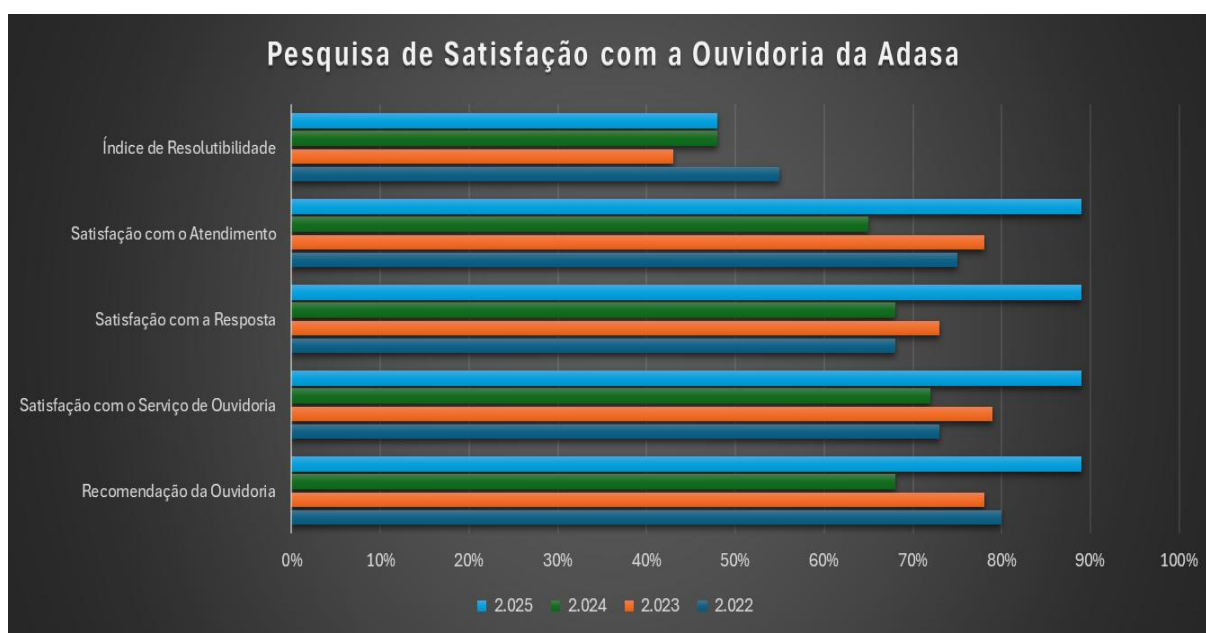
Por fim, uma última análise de interesse diz respeito à percepção do usuário nos últimos anos em relação à Ouvidoria Adasa. A pesquisa de satisfação é feita na plataforma da Ouvidoria-Geral do Distrito Federal, respondida

espontaneamente pelo cidadão após a recepção da resposta definitiva ou complementar.

Para se chegar aos números foram utilizados os filtros:

- 1) Data: 01/01 de cada ano (2022, 2023, 2024 e 2025) a até 31/12 do respectivo ano;
- 2) Assunto: “Serviços públicos de água e saneamento, prestados pela Caesb em desacordo com as normas reguladas pela Adasa”, assunto originário da Adasa, porém pode ser tratado por outra unidade, em caso de tramitação da manifestação;
- 3) Unidade: “ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento”

Gráfico 14 - Resultado da Pesquisa Espontânea de Satisfação dos Usuários (2022-2025).



Fonte: Painel da Ouvidoria do Distrito Federal¹²¹

O Gráfico acima apresenta a evolução dos indicadores de satisfação dos usuários que utilizaram a Ouvidoria da Adasa, no período de 2022 a 2025, contemplando cinco dimensões: recomendação da Ouvidoria, satisfação com o serviço, satisfação com a resposta, satisfação com o atendimento e índice de resolutibilidade. A série evidencia, de modo geral, uma trajetória de aprimoramento

¹²¹ Disponível em: <https://www.painel.ouv.df.gov.br/dashboard/pesquisa-satisfacao>. Acesso em 19 fev. 2026.

qualitativo, com oscilações pontuais, mas com consolidação de patamar elevado em 2025 nos principais indicadores de percepção.

No que se refere à recomendação da Ouvidoria, observa-se manutenção em nível elevado entre 2022 e 2023, leve retração em 2024 e recuperação expressiva em 2025, quando o indicador atinge 89%. Movimento semelhante se verifica nos índices de satisfação com o serviço, com a resposta e com o atendimento, todos convergindo para o patamar de 89% em 2025.

Entretanto, o índice de resolubilidade apresenta dinâmica distinta. Após nível superior a 55% em 2022, há redução gradual, culminando em 48% em 2025.

Esse descompasso configura o denominado “paradoxo da resolubilidade”: enquanto os indicadores qualitativos de experiência do usuário alcançam seu ápice, a percepção de solução efetiva do problema declina (ADASA, 2026).

Essa divergência não sinaliza regressão institucional, mas sim a natureza técnica da Justiça Setorial. Em conflitos regulados, a satisfação com o acolhimento e a clareza da resposta não implica o deferimento da pretensão. Quando o pleito é indeferido por ausência de amparo normativo, o cidadão frequentemente reconhece a qualidade do serviço prestado, mas reporta o caso como "não resolvido" devido ao resultado desfavorável. Esse paradoxo confirma que a Ouvidoria da Adasa se consolidou como uma instância técnica imparcial, cujas decisões são fundamentadas no ordenamento setorial, independentemente da convergência com as expectativas subjetivas do reclamante.

4.3.5. A dimensão de pessoal da Adasa, apoio técnico com supervisão especializada

A efetividade da função adjudicatória na Ouvidoria da Adasa fundamenta-se na tríade composta por rito processual consolidado, normas regulatórias que densificam o direito substantivo e instrução técnica capaz de subsidiar o convencimento da autoridade. Conforme a matriz metodológica de Yin (2001), a compreensão da unidade analítica exige examinar como o capital humano é mobilizado para a consecução dos objetivos institucionais.

No desenho organizacional estabelecido pelo Regimento Interno e pela Resolução nº 63/2025, a função adjudicatória no setor de saneamento é operacionalizada por três unidades em nível executivo: a Ouvidoria¹²², como porta de entrada e instância de instrução primária; o Serviço de Relacionamento com o Usuário (SRU)¹²³, vocacionado à autocomposição em casos de impugnação; e a Superintendência de Abastecimento de Água e Esgoto (SAE), por meio da Coordenação de Qualidade do Atendimento (COQA)¹²⁴, para julgamento em 1ª instância administrativa. Em nível deliberativo final, a função é exercida pelo Ouvidor e pela Diretoria Colegiada.

O quantitativo de pessoal alocado nessas unidades (Tabela 5) revela estrutura enxuta, com predominância de força de trabalho terceirizada e comissionada¹²⁵.

Tabela 4 - Quantitativo de pessoal, por categoria, lotado em cada instância do processo de solução de conflitos.

¹²² Art. 37. A Ouvidoria é a unidade administrativa de apoio e de assessoramento do Ouvidor, responsável também pelas atividades relacionadas ao recebimento e processamento de denúncias, reclamações, sugestões, pedidos de informação, solicitações e elogios dos usuários, referentes aos serviços prestados ou atos administrados expedidos pela Adasa, enquanto agência reguladora de serviços públicos e órgão gestor de recursos hídricos, competindo-lhe:

V – elaborar manifestação oferecendo recomendação as partes envolvidas, com resposta simples e direta, baseado no Banco de Manifestação Comum e de Precedentes Administrativos;

¹²³ Art. 35. O Serviço de Relacionamento com o Usuário - SRU é a unidade administrativa responsável pelo recebimento, tratamento e resposta aos usuários de recursos hídricos e dos consumidores de serviços públicos regulados pela Adasa, competindo-lhe:

XV - encaminhar o resultado da solução aceita pelos envolvidos para ciência do Ouvidor e da Diretoria Colegiada, finalizando o atendimento e o processo;

§2º Os representantes legais dos usuários ou dos prestadores de serviços envolvidos devem ter autorização formal para representar a instituição com poderes para transigir sobre o objeto da mediação ou conciliação.

¹²⁴ Art. 18. Compete às Superintendências, Serviços e Demais:

XIX - analisar e decidir em primeira instância conflitos e litígios existentes em sua área de atuação de toda ordem entre usuários, consumidores, administrados e prestadores de serviços públicos de competência da Autarquia, assim como encaminhar as respostas aos envolvidos;

Art. 27. À Superintendência de Abastecimento de Água e Esgoto compete executar as atividades relacionadas à regulação e fiscalização dos serviços de distribuição de água e de esgotamento sanitário, e composta pelas seguintes Coordenações e competências, cujas atividades devem ser orientadas e submetidas à aprovação do Superintendente.

III - Coordenação da Qualidade do Atendimento – COQA

h) coordenar as ações e atividades voltadas à análise dos Recursos de Revisão protocolados pelos usuários em decorrência de penalidade imputada pelo prestador de serviços;

¹²⁵ A quantidade de pessoas foi apurada em dezembro de 2025.

Unidade	Servidores do quadro	Servidores sem vínculo	Colaboradores terceirizados
Diretoria Colegiada	0	5	0
Gabinete do Ouvidor	0	1	1
Ouvidoria	1	0	8
SRU	2	0	6
SAE/COQA	2	1	4
Total	5	7¹²⁶	19

Fonte: Dados coletados in loco em dezembro de 2025.

Apesar do número absoluto de colaboradores, nenhuma das unidades exerce a função adjudicatória de forma exclusiva. Ainda assim, o Gabinete do Ouvidor, a Ouvidoria e o SRU concentram a maior carga horária dedicada à solução de conflitos.

A análise do fluxo processual (Tabela 6) demonstra que, nas condições atuais, a estrutura de pessoal é suficiente para absorver a demanda presente. Entre 2024 e 2025, dos 890 conflitos analisados, a retenção nas instâncias iniciais foi determinante para evitar o sobrecarregamento das instâncias superiores: apenas 10 casos ascenderam à primeira instância e 4 chegaram à Diretoria Colegiada no biênio.

Tabela 5 - Número de Processos Administrativos encerrados a cada etapa da pirâmide responsiva (2024- 2025).

	2024	2025
Conflitos Analisados na Ouvidoria	457	433
Conflitos Finalizados na Ouvidoria	387	382
Recursos de Impugnação apresentados pelas partes	70	51
Acordos Celebrados com Apoio do SRU¹²⁷	50	12
Processos em que se Verificou a Perda de Objeto	5	4
Conflitos que foram a julgamentos na 1ª Instância	9	1
Conflitos que foram a julgamentos na Diretoria Colegiada	4	0
Conflitos Judicializados Após Análise da Ouvidoria	5	3

Fonte: Autoria própria com base nos dados constantes nos relatórios da Ouvidoria e coletados in loco.

¹²⁶ Os cinco diretores e o Ouvidor são servidores comissionados sem vínculo com a instituição, porém possuem mandato; O Superintendente da SAE é servidor comissionado sem vínculo demissível ad nutum

¹²⁷ Em 2025, o SRU não conseguiu finalizar as tratativas de autocomposição em 28 processos.

A concentração da carga adjudicatória na base da pirâmide revela modelo de exaustão progressiva da controvérsia ainda nas fases internas iniciais. Essa configuração explica por que a atual estrutura de pessoal se mostra compatível com o volume atual de manifestações dos usuários.

No que tange à pacificação social e ao combate à judicialização, os indicadores de 2024 e 2025 corroboram a tese da Justiça Setorial como alternativa viável e preferencial à jurisdição estatal, visto que em apenas 8¹²⁸ casos se identificou, no decorrer do processo administrativo, que o usuário ingressou com ação judicial após posicionamento da Ouvidoria da Adasa e da apresentação de impugnação ao Ouvidor da agência.

Também se ressalta a expressiva quantidade de acordos celebrados, com destaque para os 50 casos em 2024 e 12 em 2025, o que demonstra que o rito procedimental busca, acima de tudo, oferecer uma ordem jurídica justa aos sujeitos do ordenamento setorial.

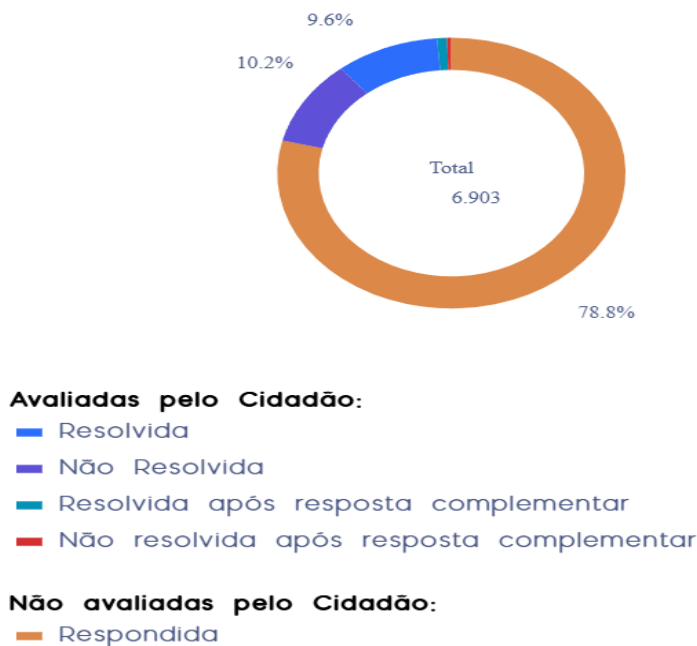
Todavia, essa capacidade não é ilimitada. A eventual ampliação da demanda, seja por maior difusão social da atividade adjudicatória da agência, seja pela migração de conflitos atualmente represados, pode tensionar o equilíbrio estrutural identificado.

Nesse contexto, a análise comparativa com os dados da Ouvidoria da Caesb indica volume expressivo de manifestações avaliadas como não satisfatórias pelos usuários. Em 2025, 731 usuários declararam formalmente que suas pretensões não foram atendidas pelo prestador, dentre 6.479 reclamações em universo de 6.903 manifestações. Trata-se de insatisfação aferida espontaneamente após a resposta da ouvidoria da concessionária.

¹²⁸ Conforme informações constantes nos processos da Adasa SEI de nº: 00197-00004410/2023-65; 00197-00004298/2023-62; 00197-00004301/2023-48; 00197-00000423/2024-46; 00197-00004044/2023-44; 00197-00004481/2024-49; 00197-00000152/2025-18; e, 00197-00000430/2025-29

Gráfico 15 - Situação das manifestações respondidas pela Caesb (2025).

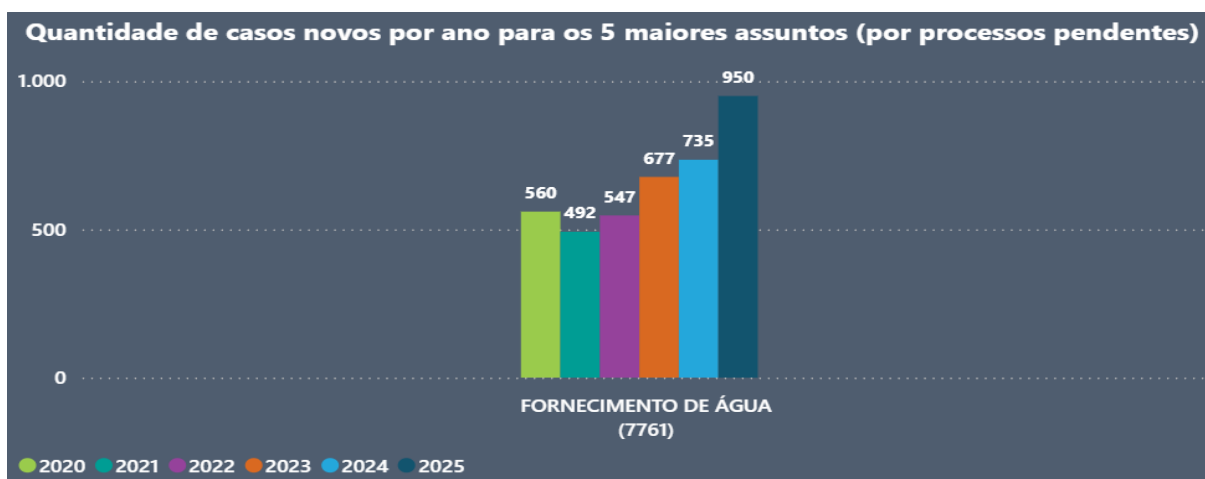
SITUAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES



Fonte: Painel da Ouvidoria Geral do Distrito Federal¹²⁹.

Somado a isso, dados do Conselho Nacional de Justiça apontam crescimento na judicialização envolvendo fornecimento de água no Distrito Federal, com 950 novos processos em 2025 e tendência ascendente desde 2021.

Gráfico 16 – Painel CNJ: Quantidade de novos processos iniciados no TJDFT (2020-2025).



Fonte: Painel CNJ¹³⁰.

¹²⁹ Disponível em: <https://www.painel.ouv.df.gov.br/dashboard>. Acesso em 15 jan de 2026.

¹³⁰ Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em 15 jan. de 2026.

A eventual migração de fração dessa demanda, seja da concessionária, seja do Poder Judiciário, para a esfera regulatória pode tensionar a capacidade operacional da Adasa nos moldes atuais.

Dois fatores, contudo, mitigam parcialmente esse risco. O primeiro é a centralização da análise de mérito em servidor de carreira com formação jurídica e técnica especializada, responsável pela subsunção dos fatos à norma setorial. A divisão interna entre apoio operacional (realizado por colaboradores terceirizados) e decisão técnica concentrada assegura unidade interpretativa e evita dispersão decisória.

O segundo fator é a infraestrutura tecnológica implementada pela agência, que automatiza fluxos, padroniza modelos decisórios e organiza estatísticas em tempo real. Essa governança de dados permite que corpo técnico reduzido opere com elevado grau de resolutividade.

A sustentabilidade desse modelo, entretanto, depende da manutenção desse arranjo organizacional e da proporcional expansão da força de trabalho ou a melhoria das ferramentas de automação e apoio, caso se materialize aumento significativo da demanda. A dimensão de pessoal, portanto, revela-se atualmente adequada, porém estruturalmente sensível a pressões externas, o que reforça a importância do ecossistema tecnológico examinado no tópico seguinte.

4.3.6. O ecossistema digital da ouvidoria da Adasa

A terceira subunidade analítica proposta por Yin (2001) foca na infraestrutura que dá suporte à unidade de análise. No caso da Adasa, a transição de um modelo de gestão baseado em planilhas isoladas para um ecossistema digital integrado (Sistema Interno da Ouvidoria, Participa-DF e SEI) constitui pilar de viabilidade da função adjudicatória, especialmente considerando a potencial expansão da demanda regulatória no Distrito Federal.

A arquitetura tecnológica estrutura-se em três plataformas distintas e integráveis, que permitem a gestão do volume de manifestações com rigor metodológico e supervisão técnica, compensando a ausência de uma estrutura administrativa numerosa:

- I - Participa-DF. Atua na interface com o cidadão, centralizando a identificação, o registro e a comunicação. Garante a rastreabilidade de cada demanda desde a origem e permite a classificação imediata por temas. Essa triagem otimiza o fluxo ao identificar precocemente manifestações que não competem à agência ou que carecem de exaurimento na instância do prestador, evitando consumo desnecessário de horas técnicas.
- II - Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Provê o ambiente auditável necessário para a instrução processual. Garante a cronologia dos atos e a integridade documental, funcionando como repositório histórico e legal da lide administrativa. Permite, ainda, consultas públicas e o acompanhamento, na condição de usuário externo, pelo reclamante.
- III - Sistema Interno de Dados da Ouvidoria (SIO). Com potencial de automação e integração com o Participa-DF e com o SEI, representa a inteligência operacional da unidade. Com estrutura modular e modelos autopreenchíveis, permite a sistematização de informações de forma fidedigna e adaptável a mudanças normativas. O sistema realiza a distribuição automática da carga de trabalho entre colaboradores, conforme perfis de atuação, e contribui para a higidez do banco de dados ao longo do tempo.

Esse ecossistema viabiliza ações de transparência passiva e ativa. A disponibilização de painéis e o acompanhamento de processos em tempo real mitigam assimetrias informacionais entre regulador, prestador e usuário. Ao permitir que o interessado verifique o status de sua demanda de forma autônoma, a tecnologia desonera a equipe de tarefas repetitivas, direcionando o capital humano para atividades que exigem análise de mérito e sensibilidade técnica.

A entrada em operação plena do sistema de gestão interno, em março de 2022, define ponto de inflexão para a análise empírica deste estudo. A padronização dos dados brutos gerados por essa infraestrutura é requisito para a extração de relatórios gerenciais fidedignos.

Sem consistência informacional, iniciativas de automações mais avançada e a própria consolidação de precedentes administrativos ficariam comprometidas por bases de dados fragmentadas.

Em última análise, a tecnologia na Adasa opera como multiplicador de capacidade: permite que uma estrutura decisória centralizada gerencie volume

crescente de conflitos com índices elevados de pacificação, resultado que, em modelos analógicos, tenderia a exigir estrutura administrativa mais ampla.

4.3.6.1. Modularidade do Sistema Interno da Ouvidoria - SIO

O SIO destaca-se por sua arquitetura modular, que permite adaptação aos fluxos processuais sem necessidade de intervenções complexas de programação. Conforme observado na Figura 16 (Cadastro de Templates), a unidade possui autonomia para gerir modelos de resposta e documentos técnicos.

Figura 17 - Tela de Cadastro e Gestão de Templates.

SEÇÃO ALVO DO TEMPLATE	NOME DO TEMPLATE	TEMPLATE ATIVO?	AÇÕES
Ofício para Prestador de Serviços	Conflito Setorial - Ofício Prestador de Serviços	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Def. Denúncia	Sim	[✎] [🔍]
Informações de Envio para a Unidade Administrativa	Memorando Denúncia	Sim	[✎] [🔍]
Ofício para Prestador de Serviços	Ofício Correção Vazamento 48h	Sim	[✎] [🔍]
Posicionamento da Ouvidoria	Notificação para contrarrazões	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Pret. envio ofício caesb	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Tramitar/Encerrar - modelos	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Def. - Sem análise sem doc.	Sim	[✎] [🔍]
Posicionamento da Ouvidoria	Conciliação aceita - Procedência reconhecida	Sim	[✎] [🔍]
Ofício para Prestador de Serviços	Ofício para retorno da cobrança	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Pret. - complemento de informações	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Def. após manifestação	Sim	[✎] [🔍]
Resposta ao Usuário	Resp. Def. Complexidade	Sim	[✎] [🔍]

Fonte: Sistema Interno de Ouvidoria.

A utilização de parâmetros automatizados, como o preenchimento automático de CPFs, protocolos e textos de manifestação (Figura 17), assegura padronização e agilidade da comunicação oficial, permitindo que a equipe técnica concentre tempo na análise de mérito. Essa flexibilidade é crucial para refletir constantes atualizações do ordenamento setorial, como as promovidas pela Resolução Adasa nº 63/2025.

Figura 18 - Tela de Edição dos Templates.

Essa granularidade fundamenta a capacidade estatística da Agência. Ao estruturar o dado bruto desde a entrada, o sistema permite aplicação de ritos mais sofisticados e melhora a visibilidade sobre o histórico de interações e versões de documentos, assegurando que a autoridade com capacidade decisória tenha domínio da cronologia dos fatos, requisito relevante para segurança do trâmite (Figura 19).

Figura 20 – Tela: Histórico e tela de controle.

The screenshot displays the Adasa Digital interface. At the top, there is a navigation bar with the Adasa logo and a user profile. Below the navigation bar, the main content area is divided into two sections: 'SITUAÇÃO' and 'HISTÓRICO'.

The 'SITUAÇÃO' section features a process flow diagram with several steps connected by arrows. A yellow box highlights a specific step in the flow. To the right of the diagram are two buttons: 'Corrigir Situação' and 'Revisão'.

The 'HISTÓRICO' section contains a table with the following columns: 'Detalhar', 'Situação', 'Data de finalização', and 'Usuário que finalizou'. The table lists several actions:

Detalhar	Situação	Data de finalização	Usuário que finalizou
	Revisão		
	Atribuir Responsável Revisão		
+	Análise		
	Distribuir Processo		
	Concluir Cadastro		

Fonte: Sistema Interno de Ouvidoria.

O sistema também estabelece governança interna de revisão: documentos elaborados por colaboradores a partir de templates passam por revisão da chefia, garantindo que nenhum documento seja tornado público sem ciência e aprovação do responsável pela equipe (Figura 20).

Figura 21 - Tela de edição do Posicionamento da Ouvidoria.

The screenshot displays the Adasa Digital interface for editing the 'Posicionamento da Ouvidoria'. The interface is divided into a left sidebar and a main content area.

The left sidebar contains a list of navigation items: 'Atendimento', 'Usuário', 'Dados da Manifestação', 'Dados Complementares', 'Ofício para Prestador de Serviços', 'Resposta do Prestador de Serviços', 'Envio para a Unidade Administrativa', 'Resposta da Unidade Administrativa', 'Posicionamento da Ouvidoria' (highlighted), 'Continuidade do Conflito', 'Observações', and 'Resposta ao Usuário'.

The main content area is titled 'Posicionamento da Ouvidoria' and contains the following elements:

- A dropdown menu for 'Seleção'.
- A text area labeled 'TEMPLATE PREENCHIDO' with an 'Editar' button.
- Form fields for 'Data da análise' and 'Resultado da análise'.
- A dropdown menu for 'Precedente Administrativo'.
- A text area labeled 'CONTEÚDO DA ANÁLISE' with an 'Editar' button.
- A question 'Aprovação Conteúdo da Análise?' at the bottom.

Fonte: Sistema Interno de Ouvidoria.

4.3.6.3. Governança de precedentes e transparência ativa

O módulo de gestão de Precedentes Administrativos (Figura 21) materializa a transição da solução de conflitos individuais para a uniformização de entendimentos. O sistema permite o cadastro e a vinculação direta de teses firmadas pelo Colegiado aos novos processos, reduzindo tempo de análise e aumentando previsibilidade interna.

Figura 22 - Tela de gestão dos precedentes.

Fonte: Sistema Interno de Ouvidoria.

A extração de relatórios gerenciais fidedignos (conforme as opções de exportação observadas na Figura 22) fortalece a transparência ativa como instrumento de controle social e aprimoramento regulatório.

Figura 23 - Tela de relatório com possibilidade de extração de dados brutos.

ID MANIFESTAÇÃO	PROTOCOLO NO SINGULAR	DATA DE ABERTURA	PRONTO ATENDIMENTO	ORIGEM DA MANIFESTAÇÃO	ASSUNTO GERAL	ASSUNTO ESPECÍFICO	TIPO DE MANIFESTAÇÃO	NÚMERO DE PROTOCOLO	NÚMERO PROCESSO SEI	MANIFESTAÇÃO DO USUÁRIO	DATA DA RESPOSTA PRELIMINAR	DATA DA RESPOSTA DEFINITIVA	DATA DA RESPOSTA COMPLEMENTAR
163990	202602004	02/02/2026	Sim	4 - E-mail	3 - Serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário	-	-	-	-	-	-	-	-
163991	202602005	02/02/2026	Sim	4 - E-mail	3 - Serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário	-	-	-	-	-	-	-	-
163992	202602007	02/02/2026	Sim	1 - Telefone	3 - Serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Sistema Interno de Ouvidoria.

O painel ilustrado na Figura 23 representa a publicização da infraestrutura tecnológica, permitindo transpor dados brutos para inteligência regulatória em tempo real. A granularidade das informações, segmentando demandas por tipo e cronologia mensal, contribui para integridade e consistência necessárias para a consolidação de precedentes e para eventual adoção de ferramentas de automação mais avançada.

Figura 24 - Painel da Ouvidoria da Adasa de acesso público.

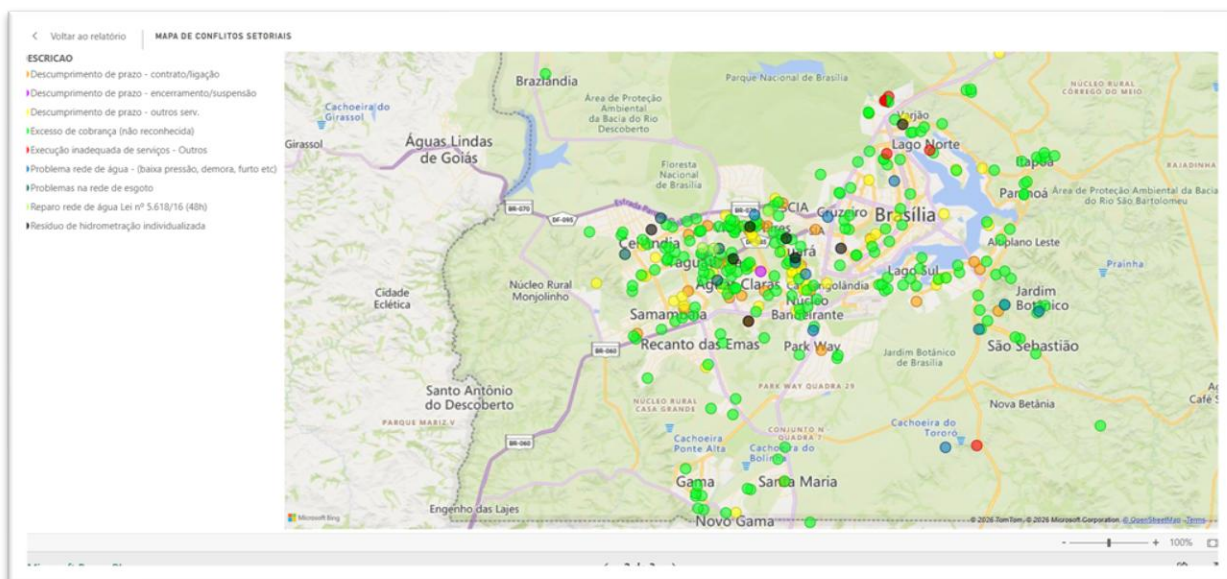


Fonte: Página da Adasa na Internet¹³¹.

Na Figura 24, o Mapa de Conflitos Setoriais da Adasa apresenta ferramenta de geoprocessamento integrada ao painel de Business Intelligence (Power BI) da agência, permitindo visualização espacializada das reclamações no Distrito Federal. O recurso possibilita identificar concentrações geográficas de problemas específicos, como excesso de cobrança, vazamentos ou falhas na rede de esgoto, permitindo que a agência atue preventivamente junto ao prestador (Caesb) antes que novos conflitos individuais se multipliquem.

¹³¹ Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNmJlZDVjZDUtOGUwOS00NjRkLThiNmYzE2OGM3M2M4NGRjIiwidCI6IjczZGJmMTMyLWE0YTQtNDkwMy1hYzI2LWJmMjhmY2Y3NDdhNCJ9>. Acesso em: 15 jan. de 2026.

Figura 25 – Mapa de conflitos setoriais da Adasa, feito a partir dos dados inseridos em cada reclamação no SIO.



Fonte: Página da Adasa na Internet¹³².

Em síntese, o ecossistema digital da Ouvidoria da Adasa não substitui o capital humano, mas amplia sua capacidade operacional. Ao integrar registro, instrução, revisão e transparência ativa, a infraestrutura tecnológica opera como multiplicador institucional, permitindo que estrutura decisória enxuta administre volume significativo de conflitos. Essa funcionalidade, entretanto, depende da manutenção da governança de dados e da atualização normativa contínua, elementos indispensáveis à sustentabilidade do modelo adjudicatório analisado.

4.3.6.4. Rastreabilidade da aplicação da norma regulatória

A integração de ferramentas customizadas em um ecossistema digital permite que a Ouvidoria da Adasa extraia dados brutos aptos a subsidiar análises detalhadas sobre a aplicação das normas setoriais. Essa capacidade impacta diretamente a aferição da eficácia do ordenamento jurídico setorial, pois possibilita mensurar a frequência e a forma com que determinados dispositivos são invocados na solução de conflitos fáticos.

¹³² Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNmJlZDVjZDUtOGUwOS00NjRkLThiNjMtYzE2OGM3M2M4NGRjliwidCI6IjczZGJmMTMyLWE0YTQtNDkwMy1hYzI2LWJiMjhmY2Y3NDdhNCJ9>. Acesso em: 15 jan. de 2026.

Os dados extraídos do ecossistema digital em 2025 revelam que a Resolução Adasa nº 14/2011 assume papel central na Justiça Setorial do Distrito Federal, acumulando 2.746¹³³ citações no período analisado. Ressalte-se que tais citações correspondem à invocação expressa dos dispositivos nos posicionamentos da Ouvidoria, indicando centralidade normativa no discurso decisório.

O dispositivo de maior incidência é o art. 115¹³⁴, com 829 citações, considerando todos os seus parágrafos. Esta norma, ao estabelecer o direito de reclamação junto ao prestador e condicionar a validade da resposta deste, garante ao usuário o acesso à instância regulatória.

¹³³ A tabela contendo o compilado da aplicação dos principais dispositivos de normas substantivas está disponível nos anexos deste trabalho.

¹³⁴ Resolução Adasa nº 14/2011: Art. 115. Na presunção de erro decorrente de falha na medição de volume ou de lançamento indevido de qualquer valor, o usuário poderá solicitar revisão da fatura junto ao prestador de serviços, no prazo de até 90 dias da apresentação da fatura.

§ 1º Caso o pagamento da fatura ainda não tenha sido efetuado, o prestador de serviços deverá, quando entender liminarmente pela procedência da revisão, cancelar a fatura questionada e emitir nova descontando os valores reclamados; ou quando entender pela necessidade de análise, suspender a fatura até deliberação.

§ 2º Caso o pagamento da fatura já tenha sido efetuado, o prestador de serviços deverá proceder à necessária análise e deliberação.

§ 3º O prestador de serviços deverá deliberar no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da solicitação, e

I - apresentar ao usuário comunicado conclusivo por escrito do qual constem:

- (a) irregularidade constatada;
- (b) elementos de apuração da irregularidade;
- (c) critérios adotados na revisão dos faturamentos;
- (d) tarifas utilizadas.
- (e) memória descritiva dos cálculos de revisão do valor faturado;
- (f) o direito de recurso à ADASA, nos termos do § 6º deste artigo.

II - quando for o caso, cancelar a fatura questionada e emitir nova, com prazo de vencimento de no mínimo 10 (dez) dias.

§ 4º O prazo para deliberação poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, desde que haja a devida motivação.

§ 5º Caso não haja decisão do prestador de serviços no prazo devido, a solicitação do usuário será considerada procedente.

§ 6º Da decisão do prestador de serviços caberá recurso à ADASA com efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias contados do recebimento do comunicado pelo usuário.

§ 7º O recurso referido no § 6º deverá ser protocolizado junto ao prestador de serviços, que dele tomará conhecimento e, caso não reconsidere a decisão, o encaminhará à ADASA, no prazo de até 10 (dez) dias.

Quatro matrizes fundamentais emergem desse artigo: o direito à reclamação, a distribuição dinâmica do ônus da prova, a suspensão das cobranças e o direito de revisão pela Adasa. O prazo decadencial de 90 dias para instauração do conflito administrativo estabelece lapso razoável para verificação de inconsistências no faturamento, cabendo ao prestador afastar a presunção de erro.

O mecanismo de efeito suspensivo previsto no art. 115, §§ 1º e 2º, foi suscitado em 207 ocasiões, garantindo que a fatura questionada não fosse cobrada durante o litígio administrativo. Tal previsão materializa proteção relevante ao usuário, evitando interrupção de serviço essencial ou inscrição em cadastros de inadimplentes durante a discussão do débito, sem necessidade de recurso imediato ao solve et repete ou à tutela de urgência judicial.

A simetria de prazos manifesta-se ainda no mecanismo de procedência automática por inércia do prestador, aplicado em 57 casos. A medida tende a induzir a concessionária ao aperfeiçoamento de seus fluxos internos, ao estabelecer consequência jurídica objetiva para omissões processuais.

Outro indicador relevante é a incidência do art. 118¹³⁵, citado em 460 oportunidades. O dispositivo regula o desconto por vazamento interno imperceptível,

¹³⁵ Art. 118. O prestador de serviços deverá conceder desconto sobre o consumo excedente quando houver constatação e subsequente eliminação de vazamento imperceptível nas instalações hidráulicas da unidade usuária.

§ 1º Para obter o desconto referido no caput, usuário deve realizar solicitação ao prestador de serviços, com apresentação de documentos que comprovem o reparo do vazamento, tais como fotos, vídeos ou materiais utilizados. ([Parágrafo Alterado\(a\) pelo\(a\) Resolução 10 de 26/09/2022](#))

§ 2º Caso o prestador de serviços não acate o pleito do usuário em até 5 (cinco) dias após a solicitação inicial, deverá notificá-lo e realizar vistoria na unidade usuária no prazo máximo de 15 (quinze) dias. ([Parágrafo Alterado\(a\) pelo\(a\) Resolução 10 de 26/09/2022](#))

§ 3º O prestador de serviços descontará o volume que ultrapassar:

[...]

§ 4º Comprovado que o excesso de água do vazamento perceptível ou imperceptível não tenha escoado para a rede pública coletora de esgotos sanitários, a cobrança da tarifa de esgotos será faturada com base no consumo médio da unidade usuária. ([Parágrafo Alterado\(a\) pelo\(a\) Resolução 10 de 26/09/2022](#))

§ 5º O desconto de que trata o caput será aplicado em até duas faturas mensais subsequentes nas quais haja influência do vazamento, limitado a uma ocorrência em um período de 12 (doze) meses. ([Parágrafo Alterado\(a\) pelo\(a\) Resolução 10 de 26/09/2022](#))

§ 6º O usuário não terá direito ao desconto sobre o volume de água ou percentual de esgoto se verificada fraude, má fé ou negligência com a manutenção das instalações prediais sob sua responsabilidade. ([Parágrafo Alterado\(a\) pelo\(a\) Resolução 12 de 29/11/2019](#))

funcionando como instrumento recorrente de pacificação em conflitos de maior impacto financeiro. A norma permite solução equânime ao relativizar a responsabilidade do usuário dentro dos limites estabelecidos, evitando enriquecimento sem causa da prestadora e superendividamento do consumidor.

Ao mitigar o impacto financeiro de consumo não usufruído, o dispositivo exerce também função pedagógica, incentivando manutenção periódica das instalações hidráulicas.

Por fim, observa-se a relevância das regras de faturamento contidas no art. 92¹³⁶ (625 citações), que estabelece o critério da diferença matemática entre leituras consecutivas. Suas exceções também apresentam recorrência significativa, como o faturamento pela média histórica (art. 92, §3º, com 214 citações) e o rateio por impedimento de leitura (art. 92, §6º, com 96 citações).

O mapeamento desses dispositivos sugere que o núcleo da litigiosidade setorial se concentra na relação econômico-financeira entre prestador e usuário, reforçando a necessidade de instância regulatória capaz de aplicar o direito substantivo com precisão técnica e celeridade.

¹³⁶ Art. 92. O consumo medido é o apurado pela diferença entre duas leituras consecutivas pertencentes ao mesmo hidrômetro.

§ 1º Na apuração do consumo medido as frações de metro cúbico deverão ser desprezadas sem prejuízo de integrarem a apuração do período subsequente.

§ 2º Os hidrômetros deverão ser inspecionados visualmente pelo prestador de serviços quando de sua leitura, excetuando-se os casos de uso de hidrômetros com sistema de telemetria

§ 3º A apuração do volume a ser faturado será feita com base na média aritmética do consumo medido nos últimos 12 (doze) meses, quando houver:

§ 4º Não ocorrerá o refaturamento pela média aritmética do consumo medido nos últimos 12 (doze) meses quando o hidrômetro estiver comprovadamente submedindo

§ 5º Não havendo consumo medido nos últimos 12 (doze) meses, a média aritmética será calculada com base nos últimos dados medidos, limitados a 12 (doze) medições.

§ 6º Cessado o impedimento de leitura do hidrômetro ou quando da vistoria após período de autoleitura, os volumes apurados pela média serão compensados a maior ou a menor pelo consumo efetivamente medido no faturamento subsequente à remoção do impedimento, negociando-se o parcelamento do volume adicional com o usuário.

§ 7º Se a leitura não for realizada em razão de avarias no hidrômetro ou por motivo cuja providência dependa do prestador de serviços, a partir do segundo mês a cobrança corresponderá à parte fixa da tarifa da categoria e classe correspondentes, até que seja solucionada a pendência.

§ 8º Quando identificado que não houve consumo durante os meses de impedimento de leitura do hidrômetro por motivo de imóvel desabilitado e sem remoção definitiva das causas do impedimento haverá cobrança das tarifas fixas até a efetiva suspensão do fornecimento, sem prejuízo da multa.

4.3.7. Conclusões parciais da análise do caso Adasa

A incursão na análise do caso Adasa, com foco na Ouvidoria, permitiu constatar que o exercício efetivo da função adjudicatória no saneamento básico transcende a mera previsão normativa.

A materialização da justiça setorial exige a convergência de três elementos estruturantes: rito procedimental delineado sob a ótica da regulação responsiva, corpo técnico qualificado com autonomia decisória e infraestrutura tecnológica capaz de assegurar governança de dados e transparência ativa.

O estudo de caso evidenciou que a atuação conjunta desses pilares possibilita retenção e pacificação da lide na esfera administrativa. Ao operar sob as bases da magistratura de influência e da previsão de precedentes administrativos, a agência alcança grau de resolutividade que potencialmente desonera o Poder Judiciário e contribui para a estabilização da relação sinalagmática entre prestador e usuário hipossuficiente.

Sob o delineamento metodológico de Yin (2001), a aplicação do direito substantivo não figura como subunidade isolada, mas como elemento integrador que conecta dados empíricos às proposições teóricas do estudo. A incidência reiterada de normas setoriais, evidenciada pelas mais de duas mil citações da Resolução Adasa nº 14/2011 no exercício de 2025, constitui evidência empírica consistente da operacionalização do modelo. A frequência de aplicação de dispositivos garantidores do devido processo legal e do equilíbrio econômico-financeiro serve como critério interpretativo dos achados, indicando que a engrenagem formada pelo rito, pelo corpo técnico e pela tecnologia opera de maneira integrada.

O modelo aparenta ter logrado êxito em manter o litígio na base da Pirâmide Responsiva, assegurando celeridade ao usuário e segurança jurídica ao prestador de serviços, com índices residuais de transbordamento para o Poder Judiciário. Contudo, a verificação empírica da eficácia desse arranjo institucional no Distrito Federal suscita questionamento fundamental acerca de sua reprodutibilidade.

O setor de saneamento caracteriza-se por profunda heterogeneidade institucional, que a Lei nº 14.026/2020 buscou mitigar. Portanto, impõe-se indagar se o grau de estruturação observado na Adasa constitui exceção regulatória ou se reflete padrão mais amplo de atuação das ERI's no Brasil.

A consolidação da agência reguladora como arena administrativa relevante para a solução de litígios em âmbito nacional depende da constatação de que os demais reguladores dispõem de capacidades procedimentais, humanas e tecnológicas minimamente assemelhadas para aplicar o direito substantivo de forma padronizada e tecnicamente fundamentada.

Diante da insuficiência e da desagregação de informações detalhadas nos bancos de dados federais, revela-se necessária investigação direta junto a essas entidades. Nesse contexto, a pesquisa avança para o mapeamento e contraste empírico do cenário nacional, utilizando as respostas obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI) como instrumento central para aferir a dimensão e a capacidade de entrega da Justiça Setorial no país.

Seguindo a proposta de Yin (2001), tais pedidos de informação buscam a validação externa dos achados do estudo de caso, com vistas à generalização analítica, entendida como a possibilidade de relacionar resultados particulares a proposições teóricas mais amplas acerca da capacidade institucional para o exercício da função adjudicatória.

4.4. O Uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) como instrumento de investigação complementar para generalização analítica

4.4.1. O filtro da transparência passiva como critério da delimitação do escopo

A transição da análise do modelo da Adasa, fundada na metodologia de triangulação de dados proposta por Yin (2001), para o levantamento nacional de 42 ERI's, exige o estabelecimento de critérios objetivos de comparabilidade. Para que uma agência possa ser minimamente contrastada com a estrutura validada no Distrito Federal, é necessário que demonstre possuir capacidade regulatória basilar.

Nesse sentido, a presente investigação adota como critério inicial a capacidade de resposta ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Primordialmente, esse serviço deveria funcionar no âmbito das ouvidorias dessas entidades, uma vez que compete a elas a recepção das manifestações dos cidadãos e a mediação dos interesses dos usuários na estrutura burocrática da agência, conforme orientação da Ouvidoria-Geral da União, ainda que as normas federais por ela exaradas não se apliquem automaticamente aos demais entes federativos.

O instrumento de transparência passiva instituído pela Lei de Acesso à Informação (LAI) é utilizado como critério de admissibilidade e corte metodológico. Essa escolha fundamenta-se em três premissas estruturantes:

- I - Exigência de estruturação mínima: A comparação com a sistemática da Adasa pressupõe a existência formal e material de uma ouvidoria ou unidade análoga nas demais agências.
- II - Transparência como rito primário: O atendimento via SIC representa o nível elementar da interação formal entre Estado e cidadão, decorrente de direito constitucional regulamentado há quase 15 anos; e,
- III - O atendimento como *conditio sine qua non*: A existência de estrutura capaz de receber e responder às solicitações dentro do prazo legal constitui condição para a continuidade da investigação qualitativa, pois a incapacidade de responder a requerimentos formais pode indicar fragilidade organizacional incompatível com o exercício de funções adjudicatórias, mais complexas.

A ausência de resposta direta, o silêncio administrativo ou respostas evasivas são tratados como indícios relevantes de fragilidade institucional. O primeiro

refere-se à possível deficiência na estruturação dos fluxos mínimos de transparência passiva. O segundo aponta para a inviabilidade de aprofundamento qualitativo, na medida em que a opacidade na prestação de informações básicas compromete a aferição de capacidades procedimentais e tecnológicas mais sofisticadas.

Assim, o envio dos pedidos de informação via LAI atuou simultaneamente como instrumento de coleta de dados e como teste institucional preliminar. As agências que não superaram esse filtro de transparência passiva não foram incluídas na etapa qualitativa aprofundada, figurando nos resultados como indicativos de déficit de capacidade regulatória no setor de saneamento.

O questionário encaminhado às ERI's, via LAI, buscou operacionalizar as variáveis teóricas consolidadas na primeira fase da pesquisa. O instrumento foi estruturado em seis eixos temáticos, desenhados para espelhar o arranjo institucional observado na Adasa e verificar a existência de capacidades mínimas para o exercício da Justiça Setorial em escala nacional.

A correspondência entre o questionário e as categorias analíticas fundamenta-se nas seguintes premissas:

- I - Normas, Procedimentos e Tratamento de Reclamações (Eixos 1, 2 e 3): As perguntas relativas à existência de normas de direitos dos usuários, fluxos mapeados, instâncias recursais e prazos normativos visam aferir a presença de rito procedimental estruturado. O questionamento específico sobre a previsão de efeito suspensivo da cobrança atua como indicador relevante de garantia do devido processo e de proteção à vulnerabilidade do usuário;
- II - Resultados Esperados (Eixo 4): A indagação acerca da natureza da decisão (recomendação ou determinação vinculante) busca identificar o nível da Pirâmide Responsiva em que a agência opera, distinguindo órgãos meramente opinativos de entidades com efetiva capacidade adjudicatória;
- III - Estrutura Administrativa (Eixo 5): O levantamento quantitativo e qualitativo do quadro de pessoal (efetivos, comissionados, terceirizados) objetiva mensurar a subunidade do corpo técnico. A predominância de vínculos precários ou a ausência de servidores pode sinalizar fragilidade na autonomia decisória e no isolamento burocrático necessário à imparcialidade; e,

IV - Sistemas e Tecnologias (Eixo 6): As questões relativas à existência de sistemas informatizados, automações e relatórios gerenciais correspondem à subunidade de infraestrutura tecnológica. Esse eixo verifica se a agência dispõe de governança de dados suficiente para processar conflitos administrativos sem colapso operacional, bem como se possui dados estruturados que permitam eventual adoção de ferramentas de inteligência artificial.

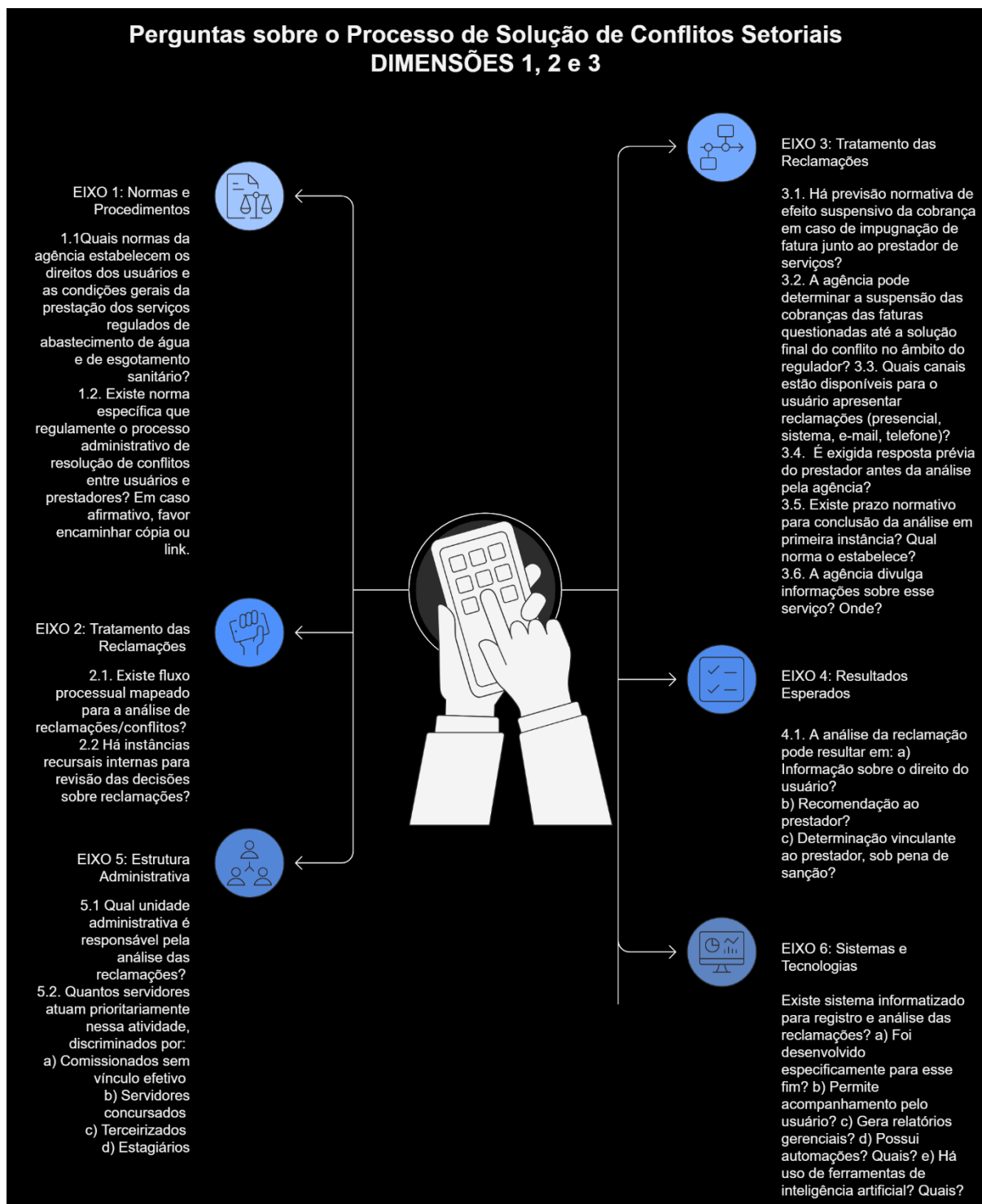
4.4.2. Do questionário apresentado

O rol de perguntas foi elaborado com o objetivo de aferir se as ERI's dispõem de estrutura institucional apta a desempenhar função pacificadora no âmbito do ordenamento jurídico setorial de que são expoentes. Embora as expressões “ouvidoria” e “reclamação” possam induzir à compreensão de que se trata de típica atividade de ouvidoria institucional, procedeu-se à devida contextualização junto ao respondente, enfatizando-se a necessidade de tratamento de conflitos entre prestadores de serviços e usuários dos serviços públicos de saneamento básico.

Delimitou-se o campo empírico da investigação aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Partiu-se da premissa de que o respondente, idealmente vinculado à ouvidoria da respectiva agência reguladora, deteria conhecimento funcional suficiente para compreender a natureza da atividade examinada, potencialmente inserida no escopo de atribuições da equipe à qual estivesse integrado, podendo oferecer respostas fidedignas à realidade institucional vivenciada.

Após breve contextualização encaminhada às agências objeto da pesquisa, foi-lhes apresentado rol de perguntas, o qual se transcreve a seguir.

Figura 26 - Rol de perguntas enviado às ERI's.



Fonte: Autoria Própria.

4.4.3. Observações iniciais e procedimentos de compilação e categorização dos dados empíricos

Após o retorno dos pedidos formulados com fundamento na Lei de Acesso à Informação, verificou-se significativa heterogeneidade nos formatos das respostas, que variaram desde manifestações estruturadas e completas, acompanhadas de links para documentos comprobatórios, até respostas discursivas genéricas, voltadas a justificar a incapacidade, ainda que momentânea, de prestar informações relativas a questionamentos de baixa complexidade.

A principal constatação é que as respostas não se mostram, em regra, circunscritas à função de solução de conflitos setoriais. A maioria das agências reguladoras não exerce atividade adjudicatória inserida em lógica progressiva de intervenção estatal. As ouvidorias, na maior parte dos casos, operam como centrais de recepção de manifestações dos usuários, limitando-se a encaminhar demandas e a retransmitir respostas oriundas do prestador de serviços ou de outras unidades internas da própria agência.

Embora diversas entidades tenham declarado a existência de fluxo mapeado para o processo de solução de conflitos, tal afirmação costuma fundamentar-se em normas gerais que disciplinam a atividade de ouvidoria, sem previsão específica de procedimento decisório com caráter adjudicatório. De modo semelhante, quando informam dispor de sistema informatizado destinado ao tratamento e trâmite de processos administrativos de solução de conflitos, fazem referência a plataformas de uso geral, voltadas primordialmente à comunicação com o usuário, a exemplo do sistema Participa-DF, utilizado pela Adasa.

Diante desse cenário, impôs-se a adoção de protocolo de tabulação que viabilizasse análise quantitativa e comparativa dos dados. A compilação das informações brutas observou matriz de categorização binária e ordinal, mediante a conversão de respostas qualitativas em indicadores mensuráveis de capacidade institucional.

A atribuição dos níveis observou protocolo de codificação previamente delimitado, inspirado na técnica de análise de conteúdo categorial, conforme

sistematizada por Bardin (2011)¹³⁷, e compatível com a lógica de replicação analítica proposta por Yin (2001). As respostas qualitativas foram convertidas em indicadores ordinais (Níveis 0, 1 e 2) a partir de critérios objetivos previamente definidos, considerando a presença ou ausência de elementos normativos, estruturais ou tecnológicos expressamente declarados pelas entidades e, quando disponíveis, corroborados por documentos encaminhados. Buscou-se, com isso, reduzir a discricionariedade avaliativa e assegurar replicabilidade na classificação, mantendo coerência entre as categorias teóricas da pesquisa e os dados empíricos coletados.

A adoção de níveis ordinais (0, 1 e 2) tem por objetivo transformar comunicações qualitativas em indicadores comparáveis, viabilizando inferências alinhadas ao quadro teórico da pesquisa, sendo legítima quando orientada por procedimentos sistemáticos e objetivos.

Como aponta Bardin (2011), isto constitui “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”. O escalonamento em níveis expressa, portanto, uma operação de mensuração ordinal do grau de materialização dos elementos analisados (normativos, estruturais e tecnológicos), preservando a natureza qualitativa do corpus e ampliando a comparabilidade entre casos.

Ao graduar a evidência empírica (ausência, menção declaratória, comprovação), a escala ordinal torna explícitos os critérios de enumeração (presença/ausência e intensidade) e reduz a ambiguidade na alocação das respostas às classes de análise, reforçando a confiabilidade.

A primeira etapa do procedimento foi o Filtro de Admissibilidade que buscará classificar as agências de forma binária: (Sim) aprovadas no filtro de transparência, aquelas responderam à LAI no prazo legal ou com prorrogação justificada e (Não) reprovadas (silêncio administrativo). Apenas as classificadas no primeiro grupo avançaram para a tabulação dos demais critérios.

¹³⁷ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

Para avaliar as dimensões de Rito Processual e Direito Substantivo, de Pessoal e de Tecnologia, as respostas foram categorizadas em graus de maturidade (Níveis 0, 1 e 2), conforme a seguinte lógica de progressão.

A Dimensão Rito Processual e Direito Subjetivo (Eixos 1, 2, 3 e 4), será dividida em duas subdimensões. A primeira avaliará o rito procedimental da ERI, examinando o grau de formalização e previsibilidade do processo administrativo de solução de conflitos, considerando a existência de norma específica, fluxo processual mapeado, instâncias recursais internas, prazos definidos e garantias mínimas de informação ao usuário.

O foco recai sobre a estruturação do procedimento enquanto instrumento de racionalização decisória, capaz de assegurar o contraditório, a estabilidade procedimental e a segurança jurídica. Não se propõe a avaliar a qualidade da estrutura do processo ou o conteúdo das decisões, mas a densidade organizativa declarada que conduz à deliberação regulatória, sem risco de interferência judicial para suprir a falta de pressupostos processuais básicos.

Considerou-se Nível 0, a inexistência de norma própria para solução de conflitos ou ausência de fluxo processual estruturado, manifestações são tratadas de forma difusa, sem definição clara de etapas, prazos ou instâncias recursais, será considerado o menor nível. Havendo formalização parcial com declaração de existir norma específica e fluxo mapeado, porém com lacunas relevantes: ausência de instância recursal interna, indefinição de prazos ou insuficiência de garantias informacionais ao usuário, entende-se que há procedimento estruturado, porém, a previsibilidade e a completude do rito são limitadas, determinando o nível intermediário (Nível 1).

Estarão no Nível 2, as entidades que possuem formalização estruturada e completa, com previsão normativa específica, fluxo mapeado, prazos definidos e instâncias recursais internas asseguradas, com informação adequada ao usuário. No maior nível, o procedimento apresenta estabilidade, previsibilidade e densidade suficiente para configurar um rito administrativo adjudicatório seguro de eventuais questionamentos judiciais.

Por sua vez, na subdimensão do direito material concentra-se na capacidade do regulador de produzir tutela efetiva, analisando a existência de efeito

suspensivo, poder cautelar e decisões dotadas de força vinculante. Buscar-se-á aferir a intensidade do poder adjudicatório, potencialidade da entrega da justiça setorial. A presença de procedimento sem coercitividade decisória revela tutela incompleta; apenas quando há capacidade de impor efeitos jurídicos concretos se pode falar em institucionalização de justiça administrativa setorial.

Será de menor nível (nível 0) quando se verifica ausência de poder decisório material, onde o regulador atua apenas de forma recomendatória ou mediadora, sem efeito suspensivo e sem competência para impor decisões vinculantes.

No nível intermediário (nível 1) serão consideradas aquelas que possuem poder material limitado, quando se verifica algum grau de intervenção material, como possibilidade de recomendar ajustes ou exercer poder cautelar restrito, mas as decisões não possuem plena força vinculante, ou o efeito suspensivo não é assegurado de forma clara. Verificado a capacidade adjudicatória plena (nível 2), se verifica a previsão de efeito suspensivo, competência cautelar e decisões com força vinculante perante o prestador. O regulador dispõe de instrumentos suficientes para impor efeitos jurídicos concretos, caracterizando institucionalização da justiça setorial.

No tocante à Dimensão da Estrutura Administrativa e Corpo Técnico (Eixo 5), busca-se identificar a capacidade funcional e de capital humano das agências, verificando se dispõem de unidade formalmente responsável pela composição de conflitos, bem como a natureza do vínculo funcional das pessoas encarregadas da atividade de solução de conflitos.

Considerou-se Nível 0 a situação em que inexistisse unidade identificada, houvesse ausência de informação sobre o quadro funcional ou não fossem identificados servidores concursados na unidade responsável.

No Nível 1 enquadrar-se-iam as agências que, embora possuíssem unidade formalmente definida e ao menos um servidor efetivo, apresentassem número de concursados inferior ao de comissionados.

Por fim, classificaram-se como Nível 2 as agências que contavam com unidade formalmente estruturada e cuja composição funcional apresentava número de servidores concursados igual ou superior ao de comissionados, entendendo-se tal configuração como indicativa de maior estabilidade decisória e insulamento

institucional. Os terceirizados não foram considerados no critério comparativo, por poderem desempenhar atividades de apoio não necessariamente vinculadas à instrução técnica das decisões.

Em relação aos Sistemas e Tecnologias (Eixo 6), adotou-se critério progressivo baseado na funcionalidade dos instrumentos digitais utilizados na solução de conflitos.

Classificaram-se no Nível 0 as agências que operam sem sistema informatizado estruturado ou que não forneceram informações suficientes sobre sua infraestrutura tecnológica. No Nível 1 enquadraram-se as entidades que dispõem de sistema informatizado, mas que não apresentam simultaneamente funcionalidades de acompanhamento processual e geração de relatórios gerenciais.

Reservou-se o Nível 2 às agências que contam com sistema informatizado apto a permitir o acompanhamento das demandas e a extração de relatórios gerenciais, entendendo-se tal configuração como indicativa de maturidade digital analítica, ainda que não haja aplicação declarada de inteligência artificial.

É possível agregar a síntese da metodologia de avaliação na figura abaixo:

Figura 27 - Quadro síntese do escalonamento de maturidade.

Síntese dos Níveis de Maturidade			
Dimensão	Nível 0	Nível 1	Nível 2
Dimensão 1 - A: Rito Processual	Inexistência de norma ou fluxo estruturado	Formalização parcial com lacunas	Formalização estruturada e completa
Dimensão 1 - B: Direito Substantivo	Ausência de poder decisório material	Poder material limitado	Capacidade adjudicatória plena
Dimensão 2: Estrutura Administrativa e Corpo técnico	Inexistência de unidade ou servidores concursados	Unidade formal com mais comissionados	Unidade formal com mais concursados
Dimensão 3: Sistemas e Tecnologias	Sem sistema informatizado estruturado	Sistema informatizado sem acompanhamento ou relatórios	Sistema informatizado com acompanhamento e relatórios

Fonte: Autoria própria.

Ao final, será sintetizada uma matriz de maturidade institucional, resultante do cruzamento dos níveis atribuídos a cada uma das 27 ERI's nas três

dimensões avaliadas. A consolidação tridimensional permite verificar não apenas o desempenho isolado em cada eixo, mas a convergência estrutural entre capacidade adjudicatória (Dimensão 1), insulamento burocrático (Dimensão 2) e maturidade digital (Dimensão 3).

Parte-se da premissa de que a manutenção de um ordenamento jurídico setorial justo depende da atuação coordenada desses três pilares, de modo que a fragilidade em qualquer deles compromete a efetividade do sistema como um todo.

Para fins analíticos, serão aplicados dois modelos de consolidação. O primeiro, de natureza cumulativa estrita, considera maturidade plena apenas quando a agência atinge o nível máximo nas três dimensões simultaneamente, permitindo identificar casos de convergência institucional integral.

O segundo modelo, baseado em pontuação agregada (variação de 0 a 6), possibilita captar gradações intermediárias de desenvolvimento institucional, classificando as ERI's em patamares de baixa, intermediária e alta maturidade sistêmica. A utilização combinada dos dois modelos visa evitar simplificação excessiva, e preservar a identificação das assimetrias internas das entidades reguladoras.

No primeiro critério, será o cumulativo de classificação sintética, destinado a aferir o grau de convergência institucional das ERI's.

Considerou-se Nível 0 a agência que apresentasse fragilidade em ao menos uma das dimensões, isto é, que estivesse classificada no Nível 0 em qualquer dos três eixos (Capacidade Adjudicatória, Estrutura Administrativa e Corpo Técnico ou Sistemas e Tecnologias), por se entender que a deficiência estrutural em um dos pilares compromete o desempenho sistêmico da função adjudicatória.

Enquadrou-se no Nível 1 a agência que não apresentasse Nível 0 em nenhuma dimensão, mas que tampouco alcançasse o Nível 2 simultaneamente nas três, caracterizando situação de maturidade parcial ou assimétrica.

Por fim, reservou-se o Nível 2 às entidades que atingiram o grau máximo nas três dimensões de forma concomitante, evidenciando convergência entre rito estruturado, insulamento burocrático e maturidade digital analítica.

Paralelamente ao critério cumulativo, adotou-se modelo alternativo de pontuação agregada, com o objetivo de captar gradações intermediárias de desenvolvimento institucional. Nesse modelo, atribuiu-se a cada agência pontuação resultante da soma dos níveis obtidos nas três dimensões, variando de 0 a 6. As ERI's com pontuação entre 0 e 2 foram classificadas como de baixa maturidade sistêmica, por revelarem fragilidades estruturais significativas em múltiplos eixos.

Aquelas situadas entre 3 e 4 pontos foram enquadradas como de maturidade intermediária, indicando desenvolvimento parcial ou assimétrico das capacidades institucionais. Já as entidades que alcançaram entre 5 e 6 pontos foram consideradas de alta maturidade institucional, por apresentarem elevado grau de consolidação em pelo menos duas dimensões e proximidade da convergência plena.

O modelo de pontuação permite análise mais graduada do cenário nacional, complementando o critério cumulativo sem substituir sua função conceitual.

Como uma síntese visual, apresenta-se o quadro da figura abaixo:

Figura 28 - Níveis de maturidade institucional.

Comparação dos Modelos de Consolidação de Maturidade Institucional		
Característica	Modelo Cumulativo Estrito	Modelo de Pontuação Agregada
Definição de Maturidade Plena	Nível máximo em todas as três dimensões simultaneamente	Pontuação entre 5 e 6
Nível 0	Fragilidade em pelo menos uma dimensão	Pontuação entre 0 e 2
Nível 1	Não há nível 0 em nenhuma dimensão, mas não há Nível 2 simultaneamente	Pontuação entre 3 e 4
Nível 2	Nível 2 em todas as três dimensões	Pontuação entre 5 e 6
Vantagem	Identifica convergência institucional integral	Análise mais graduada do cenário nacional
Desvantagem	Simplificação excessiva	Não substitui a função conceitual do modelo cumulativo

Fonte: Autoria própria.

4.4.4. A aplicação do filtro de admissibilidade e a assimetria intermunicipal

A aplicação do Filtro de Admissibilidade revelou diferenças relevantes na capacidade de resposta das entidades reguladoras ao instrumento de transparência passiva previsto na Lei de Acesso à Informação. Observou-se heterogeneidade significativa quanto à existência de infraestrutura mínima para recebimento e processamento das demandas formais encaminhadas via SIC.

A consolidação dos dados de envio (detalhados no Apêndice IV) demonstra associação entre a natureza jurídica da agência, o grau de estruturação dos canais de transparência passiva e a taxa de aprovação no filtro metodológico. Conforme sintetizado na Tabela 7, a incapacidade de fornecer resposta oficial ao pesquisador não se distribuiu de forma homogênea, apresentando maior incidência nas agências de natureza intermunicipal.

Tabela 6 – Resultado da aplicação do filtro de admissibilidade.

Natureza Jurídica da Agência	Total na Amostra	Canal Estruturado (Sistema e-SIC)	Canal Precário (Apenas E-mail)	Aprovadas no Filtro	Reprovadas no Filtro
Estaduais	25 ¹³⁸	21	4	21	4
Intermunicipais (Consórcios)	17	9	8	6	11
Total Geral	42	30	12	27	15

Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

Os dados evidenciam contraste estrutural entre agências estaduais e consórcios intermunicipais. Dos 17 arranjos intermunicipais analisados, 11 (64,7%) não superaram o filtro primário de transparência. Entre as 25 agências estaduais, 4 (16%) permaneceram silentes no prazo legal.

Além do aspecto procedimental, observa-se diferença quanto à infraestrutura tecnológica declarada: 8 dos 17 consórcios (47%) operam sem sistema estruturado de e-SIC, utilizando exclusivamente canais de e-mail para recepção de

¹³⁸ A Agência do Estado do Roraima não tinha página funcional no dia do envio dos pedidos de informações (28/08/2025), permanecendo da mesma forma até o mês de setembro, quando se tentou novamente.

solicitações. Entre as agências estaduais, 21 das 25 (84%) informaram dispor de sistemas formalizados que permitem acompanhamento das demandas.

Além do aspecto procedimental, observa-se diferença quanto à infraestrutura tecnológica declarada: 8 dos 17 consórcios (47%) operam sem sistema estruturado de e-SIC, utilizando exclusivamente canais de e-mail para recepção de solicitações. Entre as agências estaduais, 21 das 25 (84%) informaram dispor de sistemas formalizados que permitem acompanhamento das demandas.

4.4.5. Dimensão 1: Rito Processual e Direito Substantivo

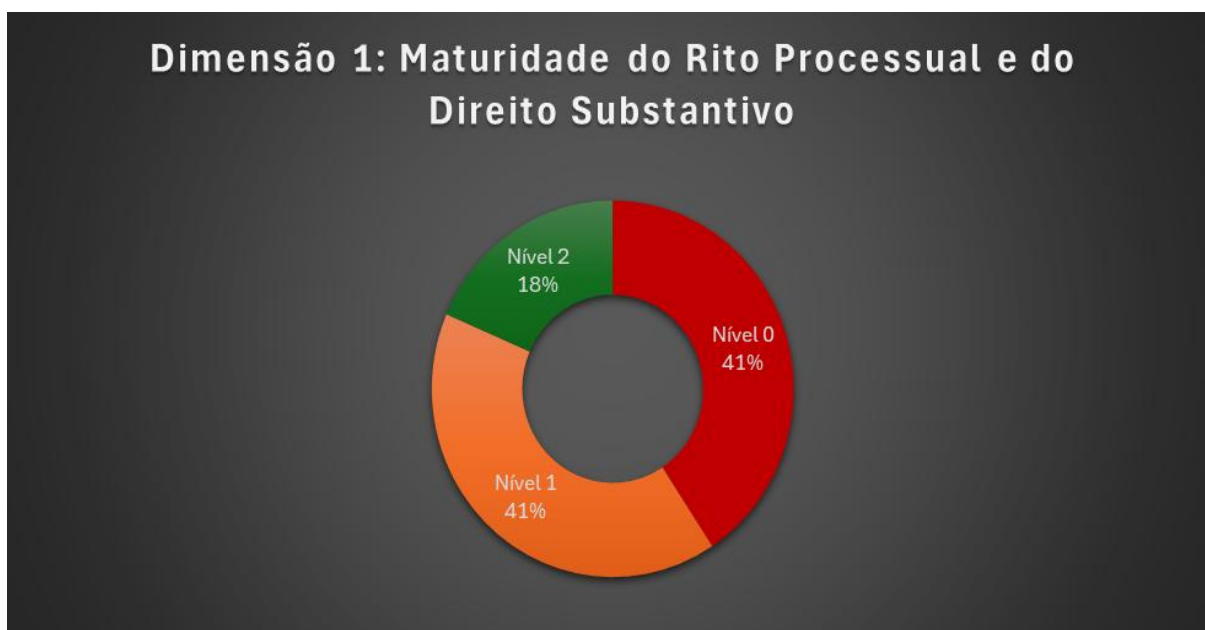
A Primeira Dimensão da Matriz de Maturidade Institucional visa aferir se a agência reguladora internalizou direitos substantivos do usuário e se assegura garantias inerentes ao devido processo administrativo. Para tratamento das informações coletadas, a dimensão foi desdobrada em duas subdimensões: rito processual e direito material, permitindo distinguir formalização procedimental de densidade decisória.

Na subdimensão processual, apenas 6 das 27 agências analisadas (22%) atingiram o Nível 2, sendo duas de natureza intermunicipal. Nesses casos, constatou-se formalização estruturada com norma específica, fluxo mapeado, prazos definidos e instâncias recursais internas. Trata-se de procedimentos com maior estabilidade e previsibilidade institucional. Em contraste, 48,2% situam-se no nível intermediário, apresentando lacunas como ausência de instância recursal interna ou indefinição de prazos.

Na subdimensão de direito material, observa-se uma distribuição mais polarizada: 11 das 27 agências (40,7%) alcançaram o Nível 2, reunindo internalização normativa do direito protetivo do usuário, efeito suspensivo ou poder cautelar equivalente e decisões dotadas de força vinculante. Em contrapartida, outros 40,7% revelaram a ausência de internalização das normas substantivas ou de poder decisório efetivo. Esse dado indica que, embora parte das agências tenha avançado na formalização de direitos e instrumentos coercitivos, parcela equivalente permanece operando com baixa densidade material.

A consolidação das subdimensões material e processual revelou que apenas um grupo restrito de entidades alcança o Nível 2 da Dimensão 1, isto é, apresenta convergência entre internalização normativa, poder decisório vinculante e rito processual estruturado. Esse conjunto configura o núcleo de maior maturidade institucional, aproximando-se da possibilidade de garantir uma ordem jurídica setorial justa, apta a atuar como instância preferencial de pacificação social no ordenamento regulado. A transposição dos dados brutos para níveis de maturidade evidencia, contudo, um quadro de assimetria estrutural: a configuração de uma Justiça Setorial plena, nos moldes do paradigma previamente identificado, revela-se exceção no cenário nacional, expondo vulnerabilidades institucionais que potencialmente ampliam a judicialização dos conflitos regulatórios.

Gráfico 17 - Níveis de Maturidade das ERI's na Dimensão 1.



Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

A análise específica do quesito 3.1 (efeito suspensivo da fatura impugnada) revelou-se ponto crítico. A inexistência dessa garantia compromete a utilidade prática do processo regulatório, pois o usuário permanece exposto à cobrança enquanto aguarda decisão administrativa.

Sob a ótica da regulação responsiva, a inexistência da suspensão esvazia a utilidade material da ouvidoria do prestador de serviços e da própria ERI, pois obriga o usuário, presumivelmente hipossuficiente, a efetuar o pagamento de uma cobrança que ele não reconhece como regular para evitar a suspensão do serviço

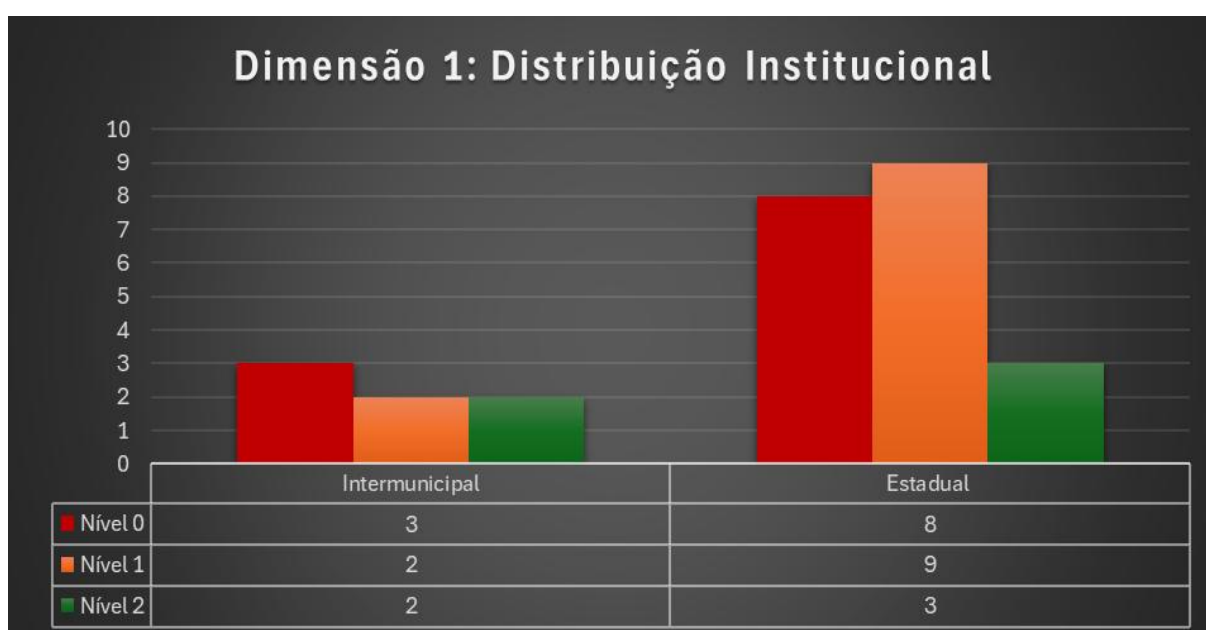
de abastecimento de água enquanto aguarda o trâmite processual administrativo. Nesses casos, há potencial incentivo à judicialização.

Das 27 entidades analisadas, 17 declararam não possuir previsão normativa de suspensão da cobrança ou não forneceram informação suficiente sobre o tema. Apenas 10 afirmaram assegurar esse direito. Tal assimetria normativa fragiliza a proteção do usuário no âmbito administrativo.

Quando se realiza a segregação dos dados sob o critério da natureza jurídica há uma demonstração importante quando se contrasta com o filtro de admissibilidade (seção anterior), demonstrou-se que os consórcios intermunicipais falham majoritariamente, visto que 65% não responderam ao pedido da LAI. Ao submeter os dados ao escrutínio na Dimensão 1 são as agências estaduais que revelam a incapacidade de atender ao requisito. Da amostra de 20 agências estaduais (85%) não atingem a maturidade plena.

Esse achado demonstra que as agências estaduais, mesmo quando dotada de maior robustez orçamentária e canais de transparência estruturados (superando o filtro da LAI), enfrentam dificuldades para materializar o devido processo legal. A transparência estadual, embora formalmente estruturada, aparenta conviver com ritos incapazes de produzir resultados concretos de pacificação social, revelando descompasso entre visibilidade institucional e efetividade adjudicatória.

Gráfico 18 - Comparativo Interinstitucional da Dimensão 1.



Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

A análise empírica da Dimensão 1 demonstra que a maturidade adjudicatória das ERI's é assimétrica e predominantemente intermediária ou baixa. Apenas 18% das agências congregam simultaneamente rito estruturado e densidade material suficiente para caracterizar modelo adjudicatório consolidado.

A precedência regulatória frente ao Judiciário, portanto, não decorre da mera existência institucional da agência, mas da densidade concreta de sua capacidade adjudicatória, na qual rito estruturado e poder decisório convergem. Quando essa convergência não se verifica, a função regulatória tende a operar de forma limitada, reduzindo seu potencial de pacificação e estabilização no ordenamento setorial.

4.4.6. Dimensão 2: Estrutura Administrativa e Corpo Técnico

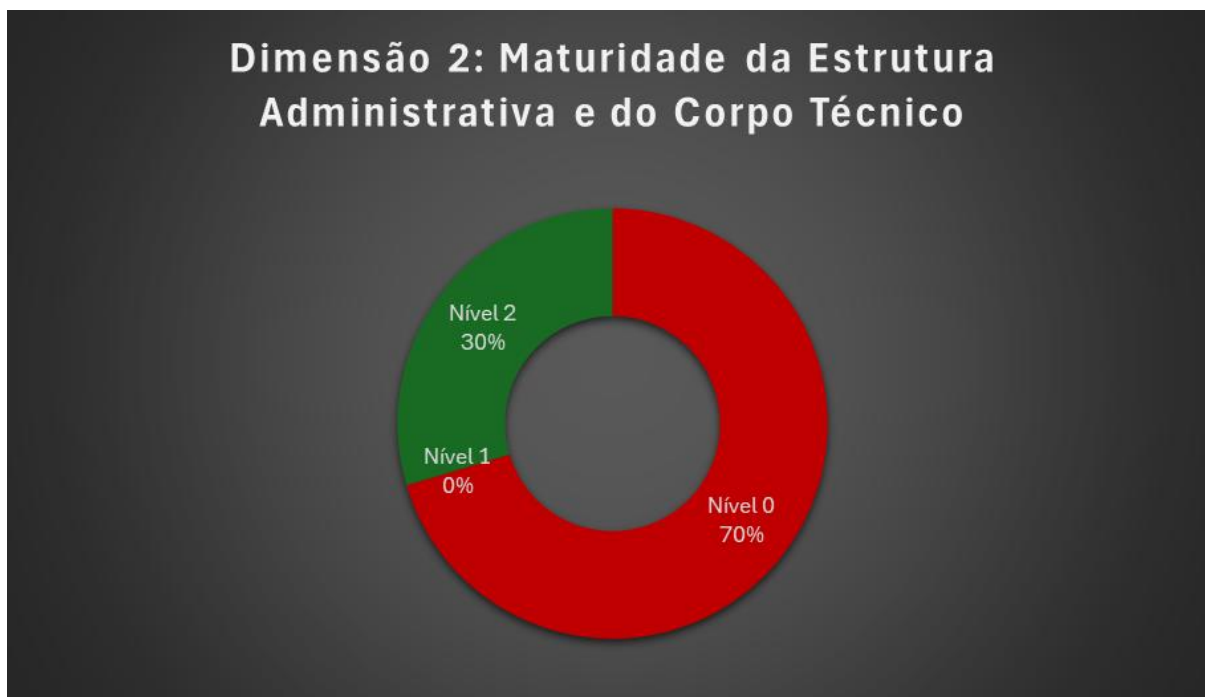
A Segunda Dimensão da Matriz de Maturidade Institucional examina a composição do capital humano responsável pela instrução dos litígios e pela tomada de decisão. Na teoria da regulação, a capacidade de uma agência impor decisões a prestadores de serviços economicamente relevantes tende a relacionar-se ao seu grau de insulamento institucional. Esse insulamento manifesta-se, entre outros fatores, na estabilidade funcional de seus quadros efetivos, que, nessa condição, apresentam maior probabilidade de decidir com autonomia, inclusive quando as decisões contrariem interesses circunstanciais do setor regulado.

No ambiente de solução de conflitos, a necessidade de decisões tecnicamente fundamentadas já no primeiro nível da pirâmide responsiva é central. Tomando-se como referência o caso da Adasa, verificou-se baixo índice de insurgência contra os posicionamentos adotados no primeiro nível interno, o que sugere consistência decisória inicial. Eventual fragilidade estrutural nesse estágio pode comprometer a coerência do fluxo decisório, deslocando a centralidade da atividade de dirimção de conflitos para funções secundárias. Nesse cenário, o desacreditamento da capacidade da Ouvidoria de prover respostas ágeis e tecnicamente fundamentadas aos sujeitos do ordenamento jurídico setorial produz efeito diametralmente oposto à tese de que o agente regulador constitui a via preferencial para a pacificação do setor do qual é expoente.

Contudo, a transposição dos dados do Eixo para o plano nacional revela que parcela significativa das ERI's opera com limitações estruturais relevantes na atividade de solução de conflitos. Em diversos casos, não há servidores estáveis formalmente alocados às unidades responsáveis pela função adjudicatória; em outros, as informações prestadas não permitem identificar claramente a composição funcional da equipe.

A aplicação do critério objetivo revelou que 17 das 27 ERI's analisadas (63%) encontram-se no Nível 0 de maturidade institucional, por não possuírem servidor concursado alocado à unidade responsável pela solução de conflitos ou por não apresentarem transparência suficiente quanto à composição funcional. Apenas 10 agências (37%) atingiram o Nível 2, caracterizado pela presença de ao menos um servidor efetivo e pela predominância de concursados em relação aos comissionados. Não se identificaram casos enquadráveis no nível intermediário.

Gráfico 19 - Níveis de Maturidade das ERI's na Dimensão 2.



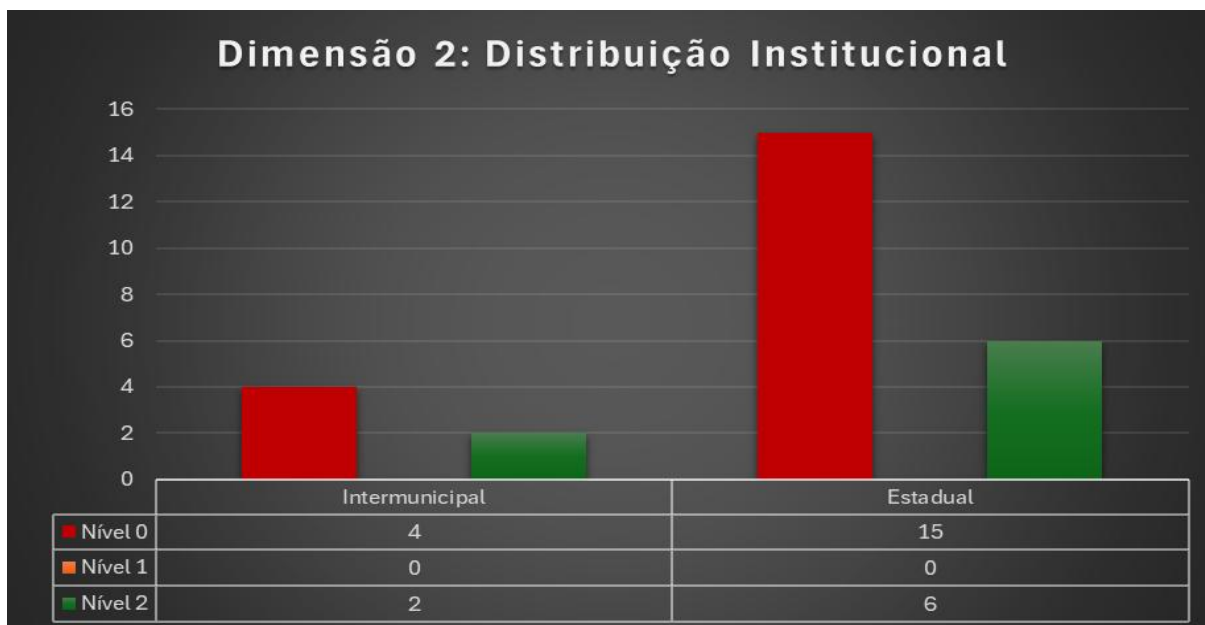
Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

Esse resultado sugere que a maturidade adjudicatória não depende apenas de previsão normativa, mas também de base organizacional estável. A ausência de servidores efetivos pode afetar continuidade administrativa, memória institucional e previsibilidade decisória, elementos associados à literatura sobre insulamento burocrático.

Não se trata de afirmar incapacidade técnica individual, mas de reconhecer que estruturas com menor estabilidade funcional tendem a apresentar maior vulnerabilidade organizacional.

Em contextos nos quais a solução de conflitos é desempenhada exclusivamente por agentes sem estabilidade funcional, intensifica-se o risco de pressões internas ou externas, enfraquecendo a autoridade regulatória.

Gráfico 20 - Comparativo Interinstitucional da Dimensão 2.



Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

A análise sob o critério da natureza jurídica indica que a distinção entre agências estaduais e intermunicipais não produz padrão uniforme de maturidade administrativa.

Embora as estaduais, em tese, disponham de maior robustez orçamentária, parte significativa delas também se encontra no Nível 0. Por outro lado, algumas intermunicipais alcançaram o Nível 2, demonstrando que a estabilidade funcional não é atributo exclusivo do modelo estadual.

A inexistência de casos no nível intermediário também é empiricamente relevante. O padrão observado indica que as ERI's tendem a se distribuir de forma dicotômica, ou operam com alguma estabilidade funcional mínima, ou funcionam em ambiente estruturalmente precário.

Essa polarização reforça a hipótese de que a consolidação da justiça setorial exige não apenas formalização normativa, mas sustentação administrativa consistente. Quando inexistente base funcional estável, o rito e o direito material, ainda que formalmente previstos, podem enfrentar limitações na sua efetiva implementação.

4.4.7. Dimensão 3: Sistemas e Tecnologias

O resultado da análise da Dimensão 3 apresenta padrão distinto das Dimensões 1 e 2. Enquanto rito adjudicatório e insulamento burocrático mostraram predominância de níveis baixos ou intermediários, a infraestrutura digital revela cenário mais heterogêneo, com presença significativa de maturidade analítica.

Essa dissociação sugere que digitalização e capacidade decisória não evoluem necessariamente de forma coordenada. A existência de sistemas com rastreabilidade e geração de relatórios não garante, por si, efetividade material ou estabilidade institucional, mas constitui base técnica relevante para eventual evolução futura rumo à automação e ao uso de ferramentas mais sofisticadas na gestão do contencioso regulatório.

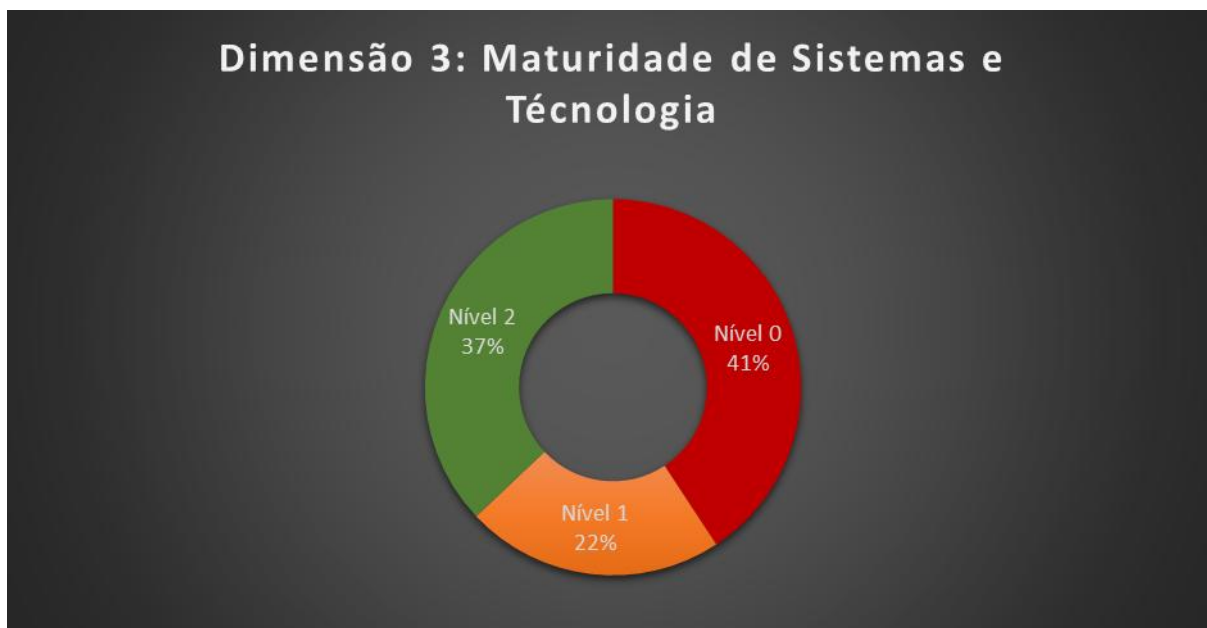
A distribuição geral dos níveis de maturidade na Dimensão 3 revela quadro heterogêneo quanto à infraestrutura tecnológica das ERI's.

Das 27 entidades analisadas, 11 (40,74%) foram classificadas no Nível 0, por não possuírem sistema informatizado estruturado ou por não fornecerem informações suficientes sobre sua infraestrutura digital.

Outras 6 agências (22,22%) situam-se no Nível 1, indicando existência de sistema informatizado sem a concomitante presença das funcionalidades de acompanhamento processual e geração de relatórios gerenciais.

Por fim, 10 ERI's (37,04%) alcançaram o Nível 2, evidenciando dispor de sistema apto ao acompanhamento das demandas e à extração de relatórios, o que caracteriza estágio de maturidade digital analítica, entendida como capacidade de organizar dados processuais de forma estruturada, ainda que não haja aplicação declarada de inteligência artificial.

Gráfico 21 - Níveis de Maturidade das ERI's na Dimensão 3.

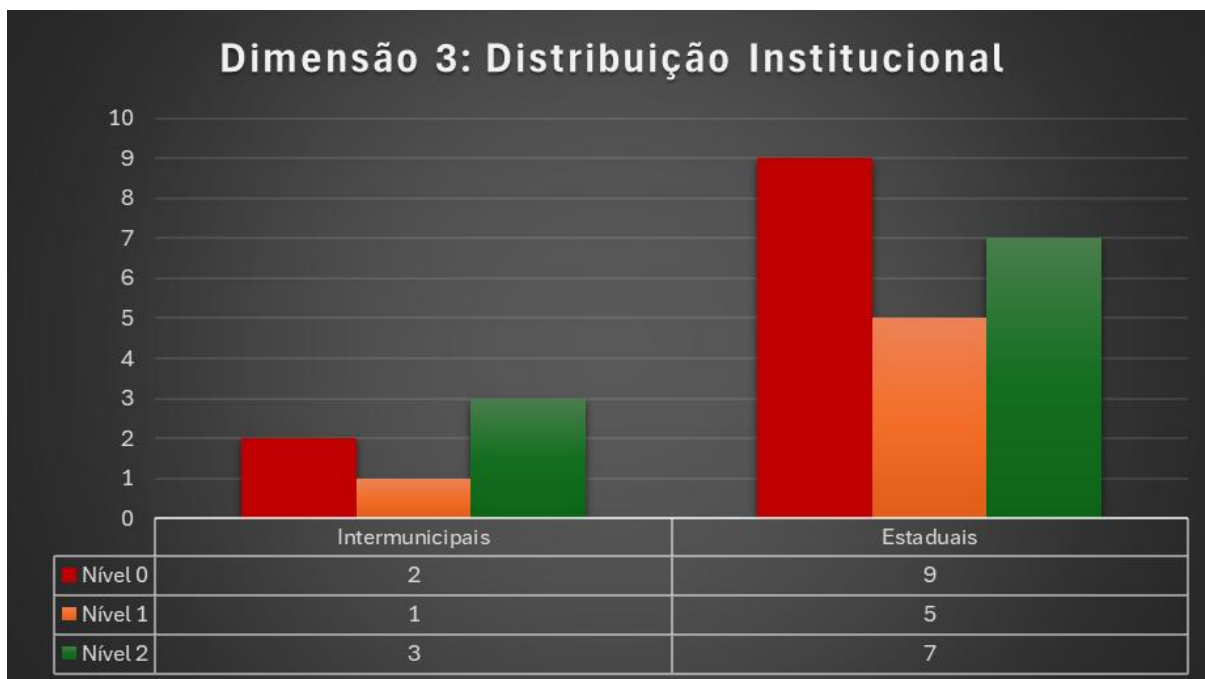


Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

A análise por natureza jurídica indica que a maturidade tecnológica não acompanha necessariamente o porte institucional da entidade reguladora. Embora as agências estaduais apresentem maior número absoluto de sistemas estruturados, proporcionalmente parcela semelhante ou inferior às intermunicipais alcança o Nível 2, o que sugere que a adoção de sistemas com capacidade de acompanhamento e geração de relatórios não depende exclusivamente de robustez orçamentária ou complexidade organizacional.

Por outro lado, a presença de parcela significativa de entidades no Nível 0 demonstra que a digitalização do processo administrativo não é fenômeno uniforme no cenário nacional, coexistindo realidades de maturidade analítica com contextos de baixa digitalização processual.

Gráfico 22 - Comparativo Interinstitucional da Dimensão 3.



Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

4.4.8. Consolidação dos resultados

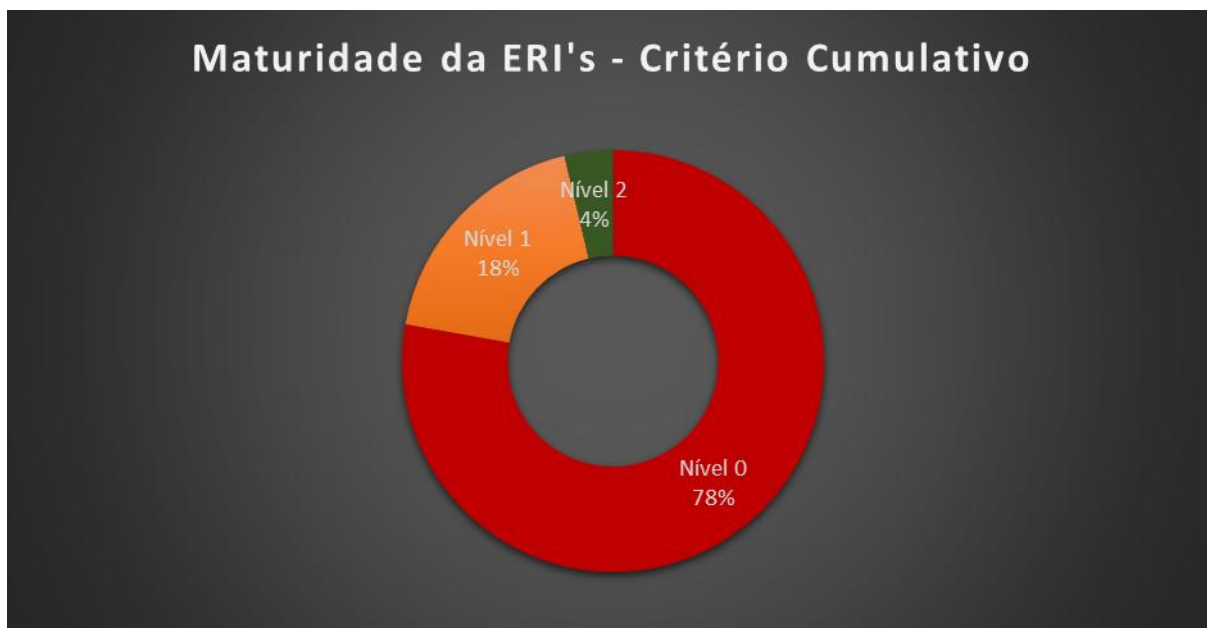
A consolidação tridimensional das 27 ERI's, a partir do critério cumulativo estrito, revelou que 21 agências (77,8%) se enquadram no Nível 0, por apresentarem fragilidade estrutural em ao menos uma das dimensões analisadas.

Outras 5 entidades (18,5%) situam-se no Nível 1, demonstrando algum grau de maturidade institucional, ainda que sem convergência plena entre capacidade adjudicatória, insulamento burocrático e maturidade digital.

Apenas 1 agência (3,7%) alcançou o Nível 2, caracterizado pela simultânea obtenção do grau máximo nas três dimensões.

O dado indica que a convergência integral entre rito estruturado, estabilidade funcional e suporte tecnológico constitui fenômeno excepcional no cenário nacional.

Gráfico 23 – Resultado de Maturidade das ERI's no Critério Cumulativo.



Fonte: Autoria própria com base nos dados coletados via LAI.

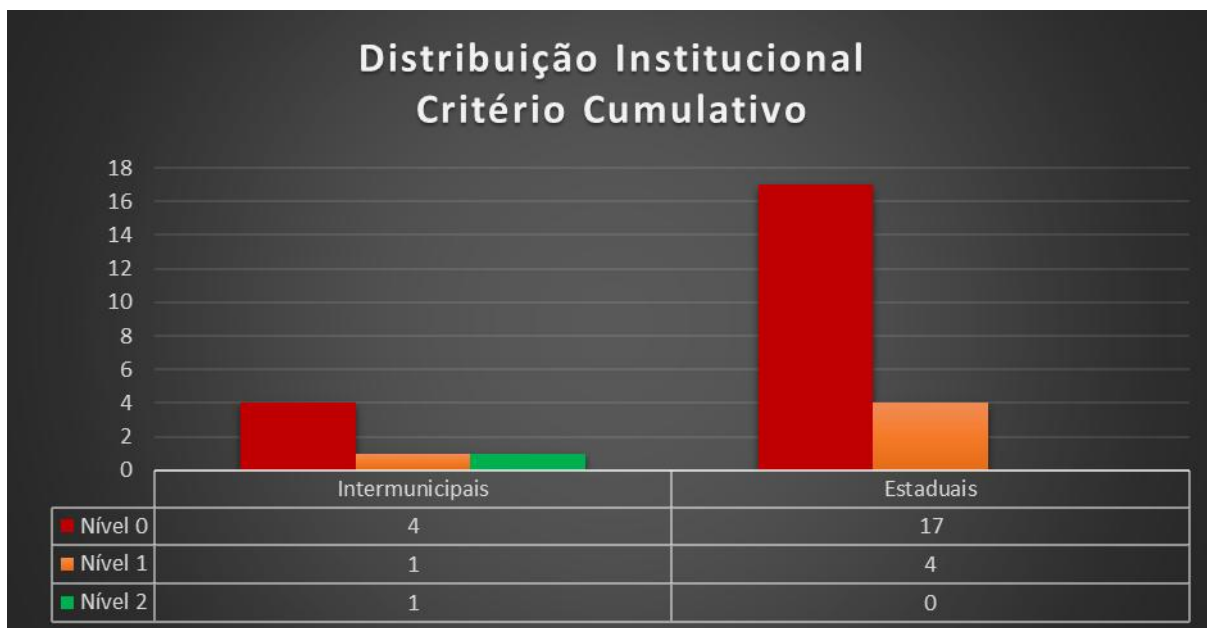
A análise comparativa demonstra que a maturidade institucional não se distribui de forma homogênea entre as entidades. Observam-se assimetrias internas relevantes: há casos com capacidade adjudicatória formalmente estruturada, mas sem base funcional estável; outros com tecnologia adequada, porém fragilidade decisória; e ainda situações de estabilidade administrativa desacompanhada de maturidade digital.

O principal achado empírico é a dissociação entre os pilares da função adjudicatória, sugerindo que o desenvolvimento institucional tem ocorrido de forma fragmentada.

A Figura 29, referente ao critério cumulativo, evidencia predominância de baixa maturidade institucional tanto entre agências estaduais quanto intermunicipais. No universo das estaduais, 17 entidades enquadram-se no Nível 0, enquanto 5 situam-se no Nível 1 e nenhuma alcança o Nível 2.

Entre as intermunicipais, observa-se igualmente concentração no Nível 0 (4 casos), havendo apenas uma agência no Nível 1 e uma no Nível 2. Destaca-se que a única ERI que atinge maturidade plena não pertence ao grupo das estaduais.

Gráfico 24 - Comparativo Interinstitucional no Critério Cumulativo.



Fonte: Autoria própria com base no resultado da análise.

O modelo cumulativo evidencia que a Justiça Setorial plenamente estruturada não se apresenta como padrão predominante no país.

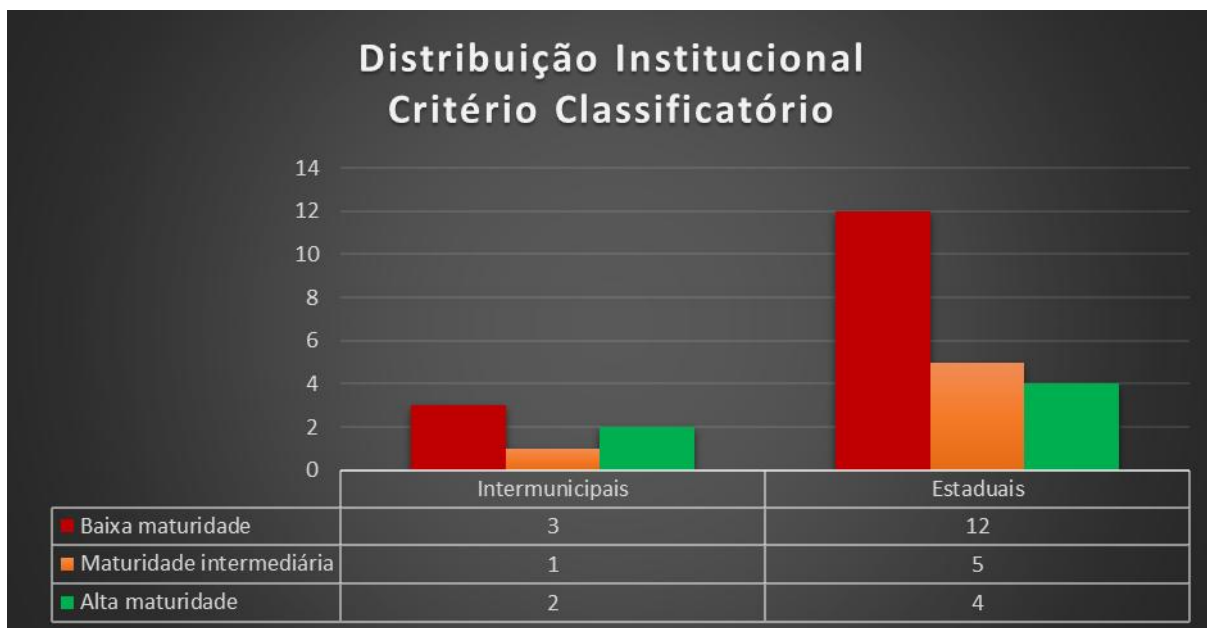
A predominância do Nível 0 indica que, em termos sistêmicos, a função adjudicatória das ERI's opera, em grande parte, com limitações estruturais. Ainda que existam experiências institucionais mais desenvolvidas, estas não configuram padrão consolidado.

Não obstante, o critério cumulativo, por sua natureza restritiva, não captura integralmente os estágios intermediários de desenvolvimento institucional.

Quando se aplica o modelo alternativo de pontuação agregada, observa-se distribuição mais graduada: 15 agências (55,6%) situam-se na faixa de baixa maturidade (0–2 pontos), 6 (22,2%) na faixa intermediária (3–4 pontos) e 6 (22,2%) na faixa alta (5–6 pontos).

Esse modelo permite captar gradações de desenvolvimento em duas das três dimensões, ainda que não haja convergência plena.

Gráfico 25 - Comparativo Interinstitucional no Critério Classificatório.



Fonte: Autoria própria com base no resultado da análise

A utilização combinada dos dois modelos confirma que a principal fragilidade institucional não decorre da ausência absoluta de avanços, mas da falta de integração entre os pilares estruturantes da função adjudicatória.

A digitalização, quando existente, não é necessariamente acompanhada de insulamento burocrático; a internalização normativa não se converte automaticamente em capacidade decisória efetiva; e a estabilidade funcional, isoladamente, não assegura maturidade analítica do contencioso setorial.

4.4.9. Conclusão dos resultados nacionais

O estudo de caso da Adasa evidenciou o percurso institucional necessário para a consolidação de um modelo capaz de posicionar a agência como instância relevante de pacificação social no ordenamento jurídico do saneamento básico do Distrito Federal.

A evolução do modelo decorreu de sucessivos ajustes procedimentais, investimento em tecnologia e revisão normativa orientada pela experiência prática da função adjudicatória, culminando em arranjo institucional que apresenta resultados consistentes, ressalvadas as necessidades constantes de aprimoramento tecnológico e futura incorporação de ferramentas automatizadas inteligente para apoio à decisão.

A investigação do caso permitiu a formulação de proposição teórica central: a materialização da Justiça Setorial e a pacificação de conflitos na base da pirâmide responsiva dependem da convergência de três pilares estruturantes: (a) rito procedimental com densidade material; (b) insulamento burocrático do corpo técnico; e (c) infraestrutura tecnológica modular e integrável. Sob essas condições, verificou-se potencial de retenção do conflito na esfera administrativa e redução do transbordamento ao Poder Judiciário local.

Para verificar a validade externa dessa proposição, o estudo adotou a lógica da generalização analítica proposta por Yin (2001), submetendo o universo das ERI's ao teste comparativo mediante utilização da Lei de Acesso à Informação como instrumento de coleta e verificação de capacidade institucional.

O levantamento empírico nacional revelou cenário de heterogeneidade institucional relevante. A aplicação da Matriz de Maturidade Institucional demonstrou que a convergência plena entre norma, estrutura e tecnologia constitui exceção no conjunto analisado.

A maior parte das agências, especialmente no âmbito intermunicipal, não superou o filtro de transparência passiva. Entre aquelas que o superaram, observam-se assimetrias significativas quanto à presença de efeito suspensivo, estabilidade funcional e maturidade digital.

A divergência empírica não invalida a proposição teórica construída a partir do caso Adasa. Ao contrário, sob a lógica de replicação analítica, os resultados contrastantes reforçam a hipótese de que a precedência regulatória frente ao contencioso judicial depende de maturidade institucional integrada. Onde os três pilares não convergem, tende a reduzir-se a capacidade da agência de atuar como instância preferencial de pacificação.

Conclui-se, assim, que a mera criação formal de agência reguladora não assegura, por si, precedência decisória em relação ao Judiciário. A generalização analítica deste estudo indica que somente a integração sistêmica entre rito estruturado, insulamento burocrático e infraestrutura tecnológica permite consolidar a função adjudicatória como alternativa efetiva à judicialização dos conflitos setoriais.

Cumprir registrar que a etapa da investigação nacional não teve por finalidade examinar qualitativamente o conteúdo das decisões proferidas pelas ERI's, aferir empiricamente o índice concreto de resolutividade material dos conflitos por elas apreciados, nem avaliar a qualidade das normas regulatórias de conteúdo material ou processual. Reconhece-se, contudo, que investigação futura poderá aprofundar a dimensão qualitativa nacional, mediante análise do conteúdo decisório e de seus efeitos concretos sobre a pacificação setorial.

CAPÍTULO 5 – SUGESTÃO DO APRIMORAMENTO DA FUNÇÃO ADJUDICATÓRIA

5.1. Conceitos e hipóteses precursores para a proposta do processo adjudicatório

A necessidade de se definirem fases, entradas e saídas, critérios objetivos de transição, delimitação de responsabilidades e garantia de registros verificáveis visa estabelecer a previsibilidade procedimental. Esse rigor é indispensável para dirimir os conflitos recorrentes no setor regulado, evitando improvisos ou decisões episódicas.

Além disso, a organização formal do fluxo é condição para compatibilizar dois vetores permanentemente tensionados: celeridade e segurança jurídica. Um rito excessivamente flexível e informal compromete o contraditório, a motivação e a coerência decisória, tornando-se passível de desconstrução por uma análise judicial perfunctória. Por outro lado, um rito excessivamente formalista, por sua complexidade, afasta o usuário, amplia prazos, gera insatisfação e insegurança, estimulando a judicialização. O ponto de equilíbrio deve ser orientado na utilidade para os sujeitos do ordenamento.

Assim, a estruturação procedimental deve ser concebida para atender simultaneamente às dimensões de eficiência, eficácia e efetividade. O processo será eficiente quando organizar racionalmente os seus meios, eliminar redundâncias, reduzir transferências de responsabilidades desnecessárias e impedir retrabalhos. Será eficaz quando produzir, dentro do próprio rito, uma decisão válida, tecnicamente fundamentada e juridicamente consistente. E será efetivo quando essa decisão for capaz de recompor o direito do usuário, induzir comportamentos desejados ou, em último caso, determinar e impor o cumprimento das normas regulatórias.

O processo não existe para cumprir formalidades burocráticas internas, mas para oferecer uma resposta técnica, tempestiva e materialmente satisfativa ao conflito submetido à agência. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho não é estabelecer um modelo universal e pré-definido que todas as ERI's devam aplicar indistintamente. O propósito é discutir pontos de alerta e fases essenciais para o

atingimento do objetivo do regulador: garantir uma ordem jurídica justa a todos os sujeitos do setor.

A construção de um modelo aplicável depende da leitura concreta da estrutura organizacional, da qualificação das equipes, da integração com os sistemas de informação, da maturidade procedimental, do volume de demandas e do alcance do direito material previsto nas normas regulatórias locais. Ignorar essas variáveis conduz a dois riscos igualmente graves: produzir um modelo idealizado e inexecutável, ou perpetuar rotinas improvisadas sob a aparência de uma tradição administrativa instável, questionável e opaca (SILVA, 2014).

Souza et al. (2021) apontam que a implantação da gestão por processos no setor público é frequentemente atravessada por instabilidade de liderança, restrições orçamentárias e dificuldades na mobilização de pessoal, fatores que interferem diretamente na continuidade dos projetos e na consolidação da cultura processual.

Essas peculiaridades tornam ainda mais sensível o desenho do processo adjudicatório no âmbito regulatório, que depende da existência de liderança executiva capaz de promover a transformação da cultura institucional. Esse ator deve possuir alto poder de decisão, legitimidade política e capacidade de mobilizar recursos financeiros e humanos para viabilizar as transformações estruturais propostas. Complementarmente, Silva (2014) destaca o papel vital dos "Facilitadores", líderes táticos encarregados de capitanear a transição diária, disseminar a cultura e garantir o envolvimento de todos os níveis operacionais.

Deste modo, o poder de atuação do patrocinador (sponsor) precisa ser suficiente para enfrentar a rigidez orçamentária e dos entraves burocráticos inerentes à movimentação de pessoal estável. A ausência deste ator é uma vulnerabilidade institucional que coloca em risco as expectativas dos sujeitos do ordenamento setorial, sobretudo dos usuários hipossuficientes, que devem vislumbrar na agência reguladora a via primordial para a obtenção da justiça setorial.

Para superar tais limitações, a gestão por processos exige o engajamento de múltiplos atores para a superação da atuação institucional em gavetas isoladas de competência. O intuito é promover uma efetiva integração interfuncional, permitindo que o trabalho transcorra sem atritos e que as estratégias

da instituição sejam rigorosamente alinhadas à satisfação das necessidades do usuário (SILVA, 2014).

Nesse cenário, a adoção da notação BPMN (*Business Process Model and Notation*) desponta como um instrumental tático e factível para a consecução desse objetivo. Ao instituir um foco comum e uma linguagem visual padronizada, o método BPMN possibilita que a organização mapeie com precisão o seu fluxo de trabalho, diagnosticando pontos fortes, gargalos operacionais e falhas estruturais em preparação do desenho do estado futuro desejado, assegurando que as propostas de melhoria, reestruturação ou automação sejam implementadas de forma racional e ordenada (ABPMP, 2013).

A literatura de gestão por processos distingue diferentes níveis de representação técnica, que variam desde diagramas elementares até modelos executáveis com regras operacionais detalhadas (ABPMP, 2013).

Em termos jurídico-institucionais, a aplicação da notação significa transformar um procedimento precário em uma sequência organizada de etapas com requisitos objetivos de progressão, reduzindo as margens para improvisações ou regressões indevidas (SOUSA et al., 2021).

A formalização do fluxo permite, ainda, a identificação clara de checkpoints e gatilhos de automação. Os checkpoints funcionam como pontos de controle da integridade procedimental. Citam-se, como exemplos, os controles de admissibilidade, a verificação de suficiência instrutória, a tentativa de autocomposição, a decisão de primeira instância, o filtro recursal e o julgamento final.

Por sua vez, os gatilhos correspondem a eventos objetivos que disparam ações automatizadas, tais como alertas de prazo, exigência de documentos obrigatórios, roteamento para a unidade competente ou ativação de protocolos de urgência.

Importante ressaltar que qualquer sistema de automação de etapas não deve substituir a discricionariedade do humano.

A experiência empírica relatada por Silva (2014) demonstra que a desconexão com a área de tecnologia é também um fator sistêmico de fracasso na consolidação da gestão por processos. Portanto, desde a sua concepção, o processo deve ser percebido como uma infraestrutura institucional resiliente, capaz de

sobreviver a mudanças de gestão, rotatividade de servidores e alterações normativas e tecnológicas.

Nesse contexto, o rito deve nascer apto à integração sistêmica, unindo a juridicidade à compatibilidade tecnológica. Conforme demonstra Silva (2014), a dissociação entre a modelagem de processos e a área de tecnologia da informação tende a produzir modelos que, ou não saem do papel, ou exigem um elevado retrabalho na fase de automação, configurando-se como um dos fatores estruturais mais recorrentes de insucesso na administração pública.

A falha na estruturação inicial induz a equipe de tecnologia, na fase de automação, a reinterpretar o modelo, redefinir campos informacionais, redesenhar transições e suprir lacunas decisórias não explicitadas na modelagem original. Isso converte a etapa de implementação em um verdadeiro redesenho não planejado, resultando em aumento de custos, atrasos na entrega e, não raramente, no abandono do projeto.

Ao posicionar os litígios e o atendimento no cerne da cadeia de valor, a ERI alinha suas estratégias gerenciais às expectativas da sociedade, exigindo que o fluxo seja desenhado para garantir uma resolução eficaz frente às reais necessidades de quem consome o serviço público (ABPMP, 2013¹³⁹).

Para satisfazer a exigência do usuário por respostas resolutivas e céleres, a modelagem deste processo primário requer a adoção rigorosa da perspectiva outside-in (de fora para dentro), orientando o desenho organizacional a partir da ótica e da experiência dos demais sujeitos do ordenamento, em especial no usuário mais vulnerável.

Desse postulado decorre a necessidade de eliminar redundâncias e reduzir as transferências de responsabilidade entre departamentos, visto que o usuário enxerga a agência como uma unidade estatal coesa, e não como um aglomerado de subunidades orbitando um papel burocrático. Estas fragmentações são, historicamente, identificadas como as principais causadoras de gargalos, perdas de informações e morosidade (SILVA, 2014).

¹³⁹ ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS. **BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento**. Versão 3.0. 1. ed. Brasil: ABPMP, 2013.

Contudo, a busca pela agilidade operacional não pode prescindir do rigor e da segurança técnica exigidos na dirimção de conflitos. Um processo estruturado de forma madura necessita ser fundamentado em regras de negócio claras, que atuem impondo restrições lógicas e direcionando a tomada de decisão de maneira previsível e padronizada.

Soma-se a isso o planejamento de controles embutidos no fluxo de trabalho, voltados a assegurar a estrita conformidade legal e regulamentar. Tais mecanismos de controle atuam na mitigação de riscos jurídicos, garantindo que o atendimento ganhe velocidade sem renunciar à preservação dos direitos, à segurança da informação e à subordinação aos critérios estipulados pelo sistema normativo do setor (SOUSA et al., 2021).

Mediante a formulação e o monitoramento sistemático de indicadores de desempenho (tais como quantidade de processos finalizados, impugnações apresentadas, alteração dos posicionamentos da ouvidoria pelas instâncias julgadoras, tempo de análise inicial, principais dispositivos aplicados etc.), a organização estabelece uma base de dados empírica sobre as falhas mais frequentes (ABPMP, 2013).

Sob a ótica regulatória, essas informações consolidadas revelam as causas-raiz dos conflitos, fornecendo subsídios concretos para que a alta gestão e as unidades de fiscalização avaliem continuamente a efetividade dos marcos regulatórios vigentes, promovendo inovações embasadas em evidências.

Diante da necessidade de consolidar essa visão sistêmica e de mitigar o risco de ineficiências estruturais, torna-se necessário avançar da fundamentação teórica para a estruturação prática do modelo.

Para que a Justiça Setorial abandone o plano abstrato e se converta em uma infraestrutura processual resiliente e tecnologicamente viável, é necessário decompor a sua construção arquitetônica. Nesse sentido, a seção a seguir dedicarse-á a uma análise crítica com o escopo de justificar as etapas de desenvolvimento e operacionalização do rito adjudicatório voltados para a pacificação do setor regulado.

5.2. A dimensão do rito procedimental e de direitos substantivos

5.2.1. Sugestão para o procedimento

A compreensão de que a teoria da regulação responsiva atua como um instrumento apto a orientar uma intervenção estatal paulatina e sequencial, reservando a atuação mais enérgica (e, conseqüentemente, mais dispendiosa em termos de capital político e financeiro da agência) para os casos de reiterada resistência do ente regulado, revela-se plenamente aplicável ao exercício da função adjudicatória.

No âmbito adjudicatório, o pilar da organização (materializado na estruturação de órgãos, cargos e ritos processuais) tem o escopo de agregar a pluralidade de sujeitos em uma coletividade ordenada, com vistas a garantir a efetividade das normas do ordenamento jurídico setorial. É exatamente na tessitura dessa organização que se situam as instâncias de dirimção de litígios, abarcando tanto as estruturas primárias do prestador de serviços quanto as esferas de controle da agência reguladora.

O fluxo processual de pacificação deve, portanto, obedecer a uma lógica subsidiária e progressiva. O rito deve iniciar-se na base da relação jurídica, fomentando o atendimento da demanda e a autocomposição direta antes mesmo que a insatisfação se consolide em um conflito formal. Apenas com o esgotamento dessa via primária, o litígio deve transpor os limites do prestador e atrair a intervenção da agência reguladora, a qual, por sua vez, também escalará a sua atuação em etapas sucessivas de coercitividade.

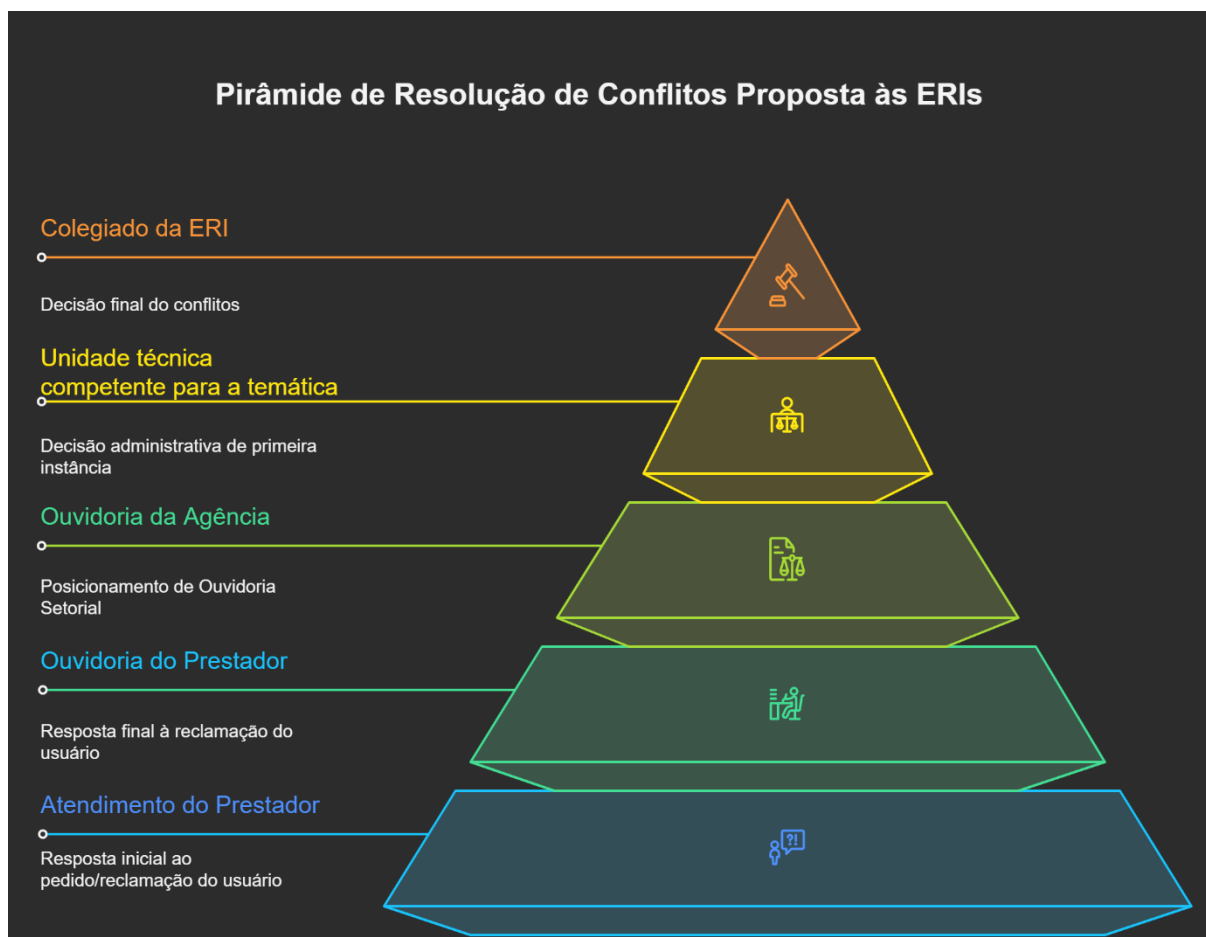
Conforme demonstrado no estudo de caso precedente, o rito processual consolidado pela Adasa provou-se material e estruturalmente robusto, oferecendo lastro empírico e técnico suficiente para inspirar um modelo extrapolável às demais Entidades Reguladoras Infranacionais (ERI's). Assim, com o intuito de propor uma arquitetura procedimental coesa e de fácil apreensão didática, a análise a seguir será subdividida conforme as etapas de escalada na pirâmide responsiva.

Desta sorte, a modelagem proposta delineará o processo adjudicatório com estrita observância aos níveis progressivos de intervenção estatal, definindo com clareza os critérios objetivos de admissibilidade (*checkpoints* e *gateways*) exigidos para autorizar a transição e o avanço do conflito para as instâncias subseqüentes.

Sob essa premissa metodológica, propõe-se a estruturação do rito adjudicatório em cinco estágios fundamentais: duas fases preliminares no âmbito do próprio prestador de serviços e três fases decisórias na esfera da agência reguladora.

Sob a ótica da eficiência e da economia processual, entende-se que a busca pelo consenso não deve figurar como um gargalo ou uma etapa burocrática obrigatória que paralise o andamento do feito. Ao contrário, a conciliação deve ser tratada como um princípio transversal, estimulada e admitida ao longo de todo o fluxo de trabalho. Privilegia-se, com isso, um resultado célere para o litígio, permitindo que a resolução do conflito alcance um desfecho tempestivo e materialmente satisfativo sem a necessidade de dilações artificiais do rito.

Figura 29 - Proposta de pirâmide de resolução de conflitos regulatórios.



Fonte: Autoria própria.

A partir da imagem acima, percebe-se que o processo adjudicatório passará por possíveis fases até a solução final, conforme a seguir:

- I- No Prestador de Serviços (Filtros Primários):
 - Fase 1: O Atendimento de Primeira Instância (SAC / Escritório de Atendimento).
 - Fase 2: A Ouvidoria do Prestador (A instância revisora interna da empresa).
- II- Na Agência Reguladora (Justiça Setorial):
 - Fase 3: Admissibilidade, Suspensão e Instrução (A porta de entrada na agência, onde o “efeito suspensivo” atua).
 - Fase 4: O Julgamento de Primeira Instância Administrativa (A decisão técnica da Superintendência/Área Técnica).
 - Fase 5: O Julgamento de Segunda Instância (O Recurso à Diretoria Colegiada / Conselho).

No âmbito do regulador, a Ouvidoria Setorial constitui a porta de entrada para a solução alternativa de conflitos, enquanto a Diretoria Colegiada atua como a instância decisória final.

Contudo, para que o rito administrativo não se torne um incentivo à ineficiência e não substitua o atendimento comercial ordinário, questiona-se: quais instâncias prévias são indispensáveis para configurar a pretensão resistida antes de se acionar a jurisdição da agência? A resposta a essa indagação encontra respaldo na recém-editada Norma de Referência nº 11/2024 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

A norma federal estabelece que o prestador de serviços deve manter um sistema ininterrupto de atendimento ao público (24 horas por dia, 7 dias por semana), abarcando múltiplos canais, incluindo o atendimento presencial, para a recepção primária de demandas e reclamações¹⁴⁰.

Quando a solicitação não é resolvida nesta primeira camada operacional (Fase 1 - Atendimento/SAC), a normativa orienta o seu direcionamento à ouvidoria interna do próprio prestador (Fase 2).

¹⁴⁰ NR-ANA nº 11/2024: Art. 52. O prestador de serviços deve dispor de sistema de atendimento aos usuários para solicitações e reclamações, por meio telefônico, eletrônico e outros meios de comunicação definidos pela entidade reguladora infranacional, durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, incluindo posto de atendimento presencial.

§ 1º A solicitação de serviço ou a reclamação apresentada deve ser registrada e numerada, fornecendo o protocolo do atendimento ao usuário.

§ 2º Para os casos em que não haja solução das reclamações pelos canais de atendimento ao usuário, recomenda-se ao prestador oferecer atendimento por meio de ouvidoria.

A ouvidoria do prestador exerce, nesse contexto, uma função de controle institucional e revisão interna. Ela possui a prerrogativa de intermediar os interesses do usuário e recomendar a alteração de condutas das áreas operacionais, atuando na contenção da lide antes que a reclamação, de natureza até então essencialmente notificatória, se convolve em lide decorrente da pretensão resistida.

Deste modo, a estrutura de atendimento e a ouvidoria do prestador integram, de fato, o pilar da organização do ordenamento setorial, operando como instâncias primárias de aplicação das normas regulatórias. Apenas quando essa engrenagem interna falha em satisfazer o direito reivindicado é que se materializa a pretensão resistida, legitimando o usuário a buscar a entidade expoente do ordenamento (a agência).

Ademais, cumpre ressaltar que a atuação prévia da ouvidoria do regulado, mesmo quando indefere o pleito inicial, desempenha um papel dialógico fundamental: ela fornece os fundamentos e as justificativas técnicas que permitem ao usuário compreender se a norma regulatória já está sendo aplicada ao seu caso, abrindo espaço, inclusive, para uma autocomposição informada antes da abertura de processo de solução de conflito no regulador, ou mesmo, de judicialização.

Assim, amparado na escalada da responsividade, o esgotamento dessas instâncias internas do prestador de serviços erige-se como requisito de admissibilidade (*checkpoint*) para a deflagração do rito na agência, justificando-se por dois pilares centrais:

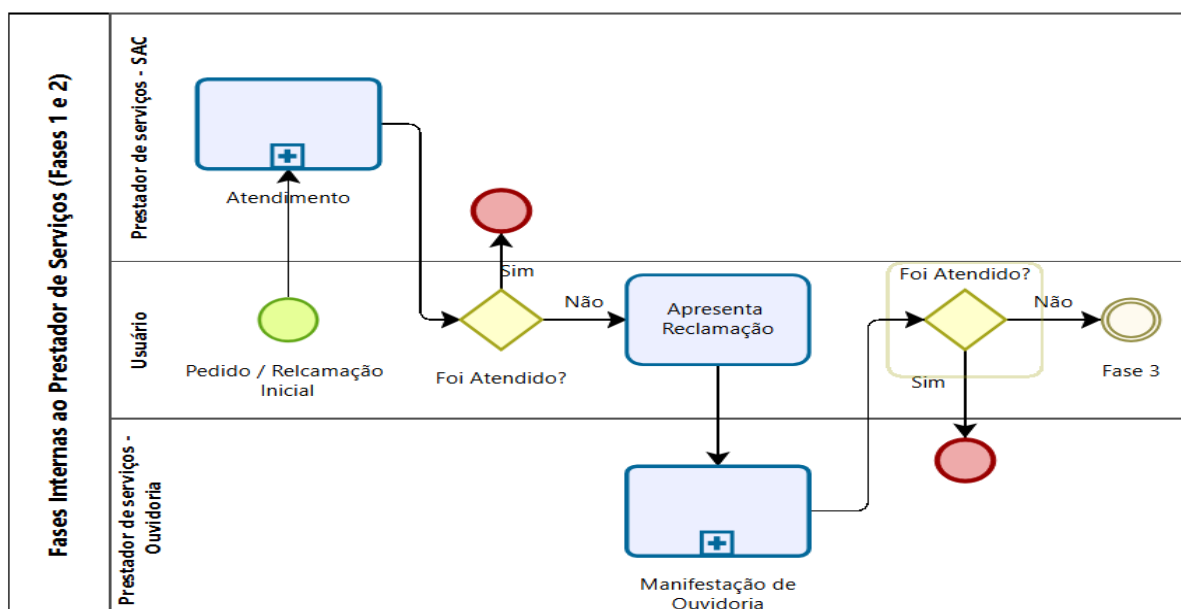
- I- Eficiência Alocativa e Subsidiariedade: É substancialmente mais econômico e racional para o ordenamento que o prestador perceba a aderência da solicitação às normas regulatórias e antecipe a concessão do direito ao usuário, dispensando a mobilização da custosa máquina estatal regulatória.
- II- Instrução Probatória e Razoabilidade Temporal: A tramitação interna garante ao prestador as condições e o tempo necessários para produzir, tempestivamente, o acervo documental que deverá ser apresentado à agência reguladora caso o conflito escale, evitando surpresas em prazos exíguos de defesa.

Este segundo aspecto demanda especial atenção no desenho procedimental. O fluxo deve prever e respeitar o tempo razoável outorgado ao prestador para a consolidação de sua resposta definitiva, notadamente o prazo

estipulado pela Lei nº 13.460/2017¹⁴¹, para a atuação das ouvidorias. Esse interregno garante à parte a oportunidade de realizar diligências internas e sugerir às suas áreas afetas que compatibilizem a conduta à regulação.

Suprimir este filtro de admissibilidade e permitir o acesso *per saltum* à agência reguladora subverteria a lógica responsiva. Tal omissão colocaria o prestador de serviços na contingência de se mobilizar de forma extraordinária com a simples finalidade de atender a um comando de instrução do regulador, incorrendo em custos administrativos e operacionais antieconômicos para dirimir um problema que poderia ter sido solucionado em sua própria base de atendimento.

Figura 30 – Diagrama das fases 1 e 2 -prestador de serviços.



Fonte: Autoria própria, utilizando a aplicação Bizagi Modeler (4.3.0.008¹⁴²).

A intervenção da agência reguladora não opera como uma escalada automática e irrestrita rumo ao deferimento da reclamação do usuário. A utilização dos poderes instrumentais de adjudicação estatal deve ser dosada de forma

¹⁴¹ Lei nº 13.460/2017: Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período. Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

¹⁴² A aplicação Bizagi permite a criação de diagramas, fluxos de processos e automações no modelo BPMN.

proporcional à complexidade material do litígio e à efetiva necessidade de tutela do bem jurídico tutelado.

Superados os dois pontos de controle (*checkpoints*) preliminares na esfera do prestador, o usuário, cuja pretensão permaneça resistida, acessa a ERI por meio de sua Ouvidoria Setorial (Fase 3). Esta unidade, funcionando como a porta de entrada institucional do ordenamento, é a responsável por acolher a demanda, traduzir a controvérsia fática e, se necessário, diligenciar junto ao próprio usuário para a complementação de documentos e informações que viabilizem a admissibilidade formal da manifestação.

Uma vez superado o juízo de admissibilidade, instaura-se formalmente o processo administrativo regulatório de solução de conflitos. Cabe ressaltar a assimetria procedimental desta etapa: enquanto o acionamento e a manutenção do processo constituem uma faculdade (opção) do usuário, a participação do prestador de serviços é de natureza estritamente compulsória.

Tal compulsoriedade impõe a este o ônus processual de apresentar as informações requisitadas pela agência, garantindo-lhe, em contrapartida, o exercício do contraditório e da ampla defesa, consubstanciado na oportunidade de ofertar contestação técnica ou, ainda, de formular uma nova proposta de acordo.

Sob uma análise preliminar, poderia soar redundante e ineficiente incentivar uma nova tentativa de autocomposição logo após o exaurimento da via interna do prestador de serviços. Contudo, a justificativa para este desenho processual reside na superação da assimetria de informação. Ao tentar a negociação, a Ouvidoria Setorial atua como um mediador estatal neutro, dotado de capacidade para explicar ao usuário — em termos técnicos, porém acessíveis — os contornos de seu direito e a razoabilidade da proposta apresentada. Muitas vezes, a recusa inicial do consumidor (ocorrida na Fase 2) decorre não de inviabilidade material do acordo, mas de uma natural desconfiança em relação ao prestador e do desconhecimento estrito de seus direitos e deveres.

Durante esta fase instrutória, o desenho do processo deve assegurar à Ouvidoria a prerrogativa de requisitar subsídios às unidades técnicas internas da agência (superintendências temáticas), sempre que houver dúvida na subsunção do fato à norma regulatória ou complexidade na interpretação da defesa apresentada pelo regulado. Ressalta-se que, neste momento, não compete à unidade técnica

demandada decidir ou julgar o conflito, mas tão somente emitir ponderações consultivas sobre a matéria técnica.

Essa rotina justifica-se pela necessidade de formação de memória institucional: o resultado dessa consulta consolidará uma inteligência interpretativa que poderá ser parametrizada e empregada de forma célere na instrução de diversos casos análogos futuros.

Encerrada a instrução probatória e esgotadas as vias de autocomposição intermediada, a Ouvidoria da ERI deve materializar o seu posicionamento. Assim como se exigiu das instâncias prévias da concessionária, é imperativo que o ato decisório ou sugestivo da agência represente uma resposta tempestiva, completa e informativa, capaz de esclarecer definitivamente as partes e, caso a divergência persista, preparar o litígio para o julgamento formal de mérito.

Sendo a ERI o expoente do ordenamento jurídico setorial, o posicionamento da Ouvidoria Setorial, ao final da Fase 3, não pode se reduzir a uma resposta padronizada ou meramente formal.

Para que se qualifique como ato adjudicatório eficaz, deve reunir, simultaneamente, três atributos fundamentais: completude material, informatividade e tempestividade. O art. 489 do Código de Processo Civil oferece um referencial analítico útil, cuja lógica pode ser aplicada na realidade regulatória.

A completude material exige, em primeiro lugar, que o ato contenha relatório institucional apto a identificar precisamente as partes e a sintetizar a pretensão resistida, em cotejo com a defesa apresentada pelo prestador.

Exige, ademais, o efetivo enfrentamento técnico e fático da controvérsia, com análise das alegações deduzidas, dos documentos apresentados e, igualmente, das lacunas probatórias imputáveis ao litigante habitual, neutralizando-se, nessa etapa, a assimetria informacional e probatória que caracteriza a relação regulada. Por fim, a completude reclama fundamentação sistêmica, ancorada no arcabouço normativo setorial, e desfecho conclusivo claro, apto a indicar às partes a conduta esperada para a recomposição do direito ou para a pacificação da controvérsia.

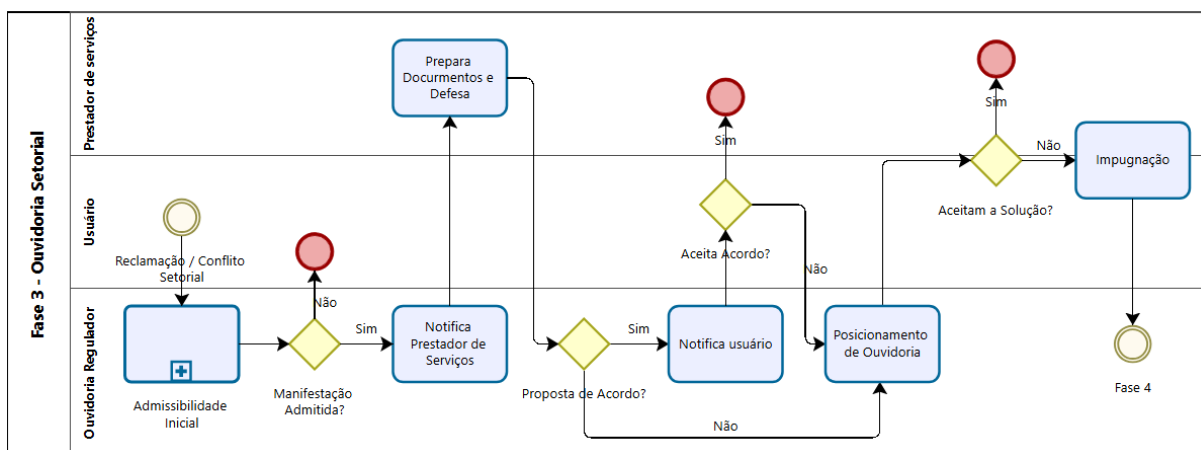
A informatividade, por sua vez, corresponde ao dever de tornar inteligível a decisão administrativa para os sujeitos do ordenamento, especialmente para o usuário hipossuficiente. É necessário demonstrar, de forma analítica, a subsunção do fato ao comando normativo, explicitando o nexo entre a regra aplicável e a controvérsia concreta.

Nessa perspectiva, a Ouvidoria Setorial desempenha função de tradução técnico-jurídica, convertendo o vocabulário regulatório em linguagem acessível, sem perda de precisão, para que o usuário compreenda as razões pelas quais seu pleito foi acolhido ou rejeitado. Também integra esse dever a explicitação das consequências práticas da manifestação e do itinerário processual subsequente, inclusive com indicação dos meios e prazos de eventual impugnação.

Por fim, a tempestividade vai além da simples observância de prazo legal ou normativo, embora este constitua seu primeiro parâmetro objetivo. No âmbito da Justiça Setorial, a tempestividade é elemento de validade material da própria resposta administrativa, pois somente existe tutela efetiva quando a manifestação é proferida em tempo útil para evitar o agravamento do dano ou o perecimento do direito. Em conflitos relacionados a serviços essenciais, como o fornecimento de água, a demora pode comprometer a utilidade do rito e esvaziar a função adjudicatória da agência. Para tanto, a tempestividade atua como vetor de eficiência institucional, demarcando uma das principais vantagens comparativas da via regulatória em relação ao contencioso judicial.

Desta forma, o Posicionamento da Ouvidoria Setorial materializa-se como o resultado formal de um processo simplificado, ajustado à particularidade das partes e focado no balanceamento do ônus probatório. Cientes desta deliberação fundamentada e com acesso à integralidade dos autos, as partes encontram-se aptas a sopesar a conveniência de aceitar a proposta de solução ou de impugná-la perante a instância superior.

Figura 31 – Diagrama da fase 3 – ouvidoria setorial.



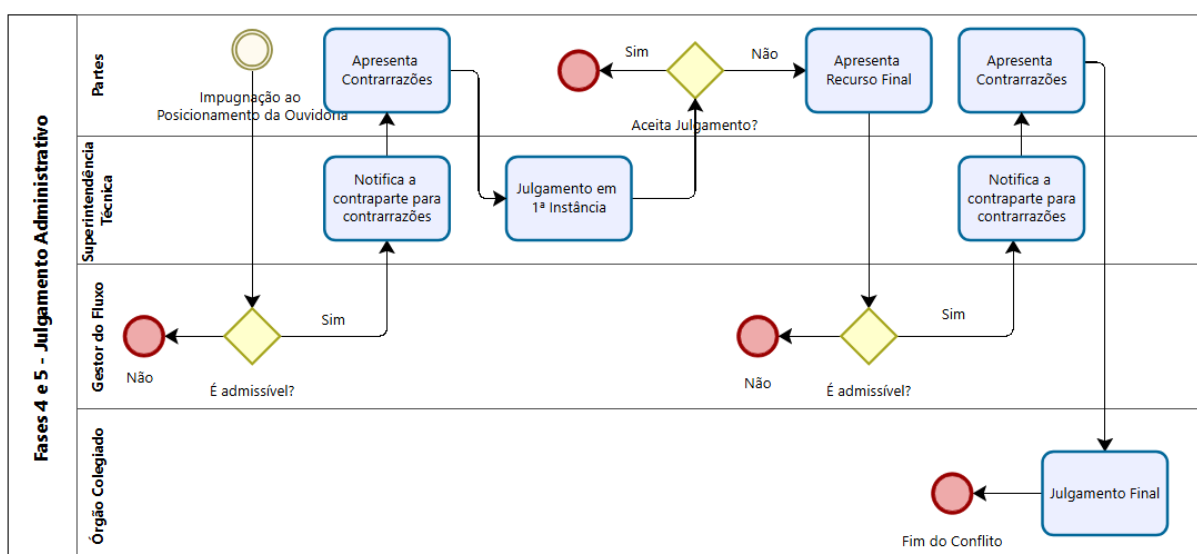
Fonte: Autoria própria, utilizando a aplicação Bizagi Modeler (4.3.0.008).

A previsão de instâncias revisoras (Superintendências – Fase 4 e Órgão Colegiado máximo – Fase 5) cumpre a dupla função de permitir a correção de eventuais falhas do posicionamento primário e de permear, por toda a hierarquia da agência, o conhecimento sistêmico sobre os litígios mais frequentes do setor.

Neste ponto da transição processual, faz-se a ressalva sobre a desnecessidade de um pedido de reconsideração no âmbito da própria Ouvidoria. A supressão dessa etapa (comum em processos administrativos tradicionais) justifica-se por duas razões: (1) o Posicionamento primário possui natureza sugestiva/persuasiva, não sendo cogente até que seja absorvido pelas partes ou ratificado por instância superior; e (2) o custo de transação, em tempo e recursos humanos, despendido para reanalisar e notificar mais uma vez as partes inviabiliza o princípio da celeridade, sendo mais racional remeter a insurgência diretamente às instâncias de julgamento administrativo propriamente ditas (Fases 4 e 5).

Contudo, o acionamento das instâncias verticais de intervenção regulatória exige justificação. Cada etapa recursal representa um custo econômico progressivo, atrelado à mobilização de servidores técnicos altamente especializados. Por conseguinte, a ascensão na pirâmide responsiva abandona a informalidade inicial: para impugnar o Posicionamento, exige-se que ambas as partes fundamentem objetivamente a sua contrariedade.

Figura 32 – Diagrama das fases 4 e 5 – julgamento administrativo.



Fonte: Autoria própria, utilizando a aplicação Bizagi Modeler (4.3.0.008).

Cumpra salientar que as decisões administrativas proferidas nas instâncias revisoras de mérito (Superintendências e Colegiado Máximo) devem observar o mesmo rigor técnico e os mesmos parâmetros informacionais exigidos para o Posicionamento da Ouvidoria Setorial. A flexibilização ou o rebaixamento desse padrão qualitativo nas outras instâncias provocaria a degradação sistêmica do rito adjudicatório, esvaziando a sua finalidade primordial: reequilibrar as assimetrias entre os sujeitos do ordenamento e consagrar, materialmente, a Justiça Setorial.

Nesta transição, o rito deve instituir uma regra de preclusão probatória assimétrica, desenhada para neutralizar o desequilíbrio material das partes:

- I- Para o Prestador de Serviços: Exige-se rigor preclusivo. Ele já deveria possuir todo o acervo documental quando sua própria ouvidoria interna atendeu o usuário (Fase 2), devendo tê-lo carregado aos autos no momento de sua defesa perante a agência (Fase 3). Destarte, lhe é vedada a juntada de documentos retidos de forma estratégica na fase recursal. A admissão de novas provas por parte do prestador limita-se a fatos supervenientes, sob pena de premiar a desídia probatória e minar o esforço de celeridade da Justiça Setorial; e,
- II- Para o Usuário: Adota-se a flexibilidade probatória. Como a fase inicial (Fase 3) admite o ingresso do pleito mediante simples reclamação, em prestígio à informalidade, concede-se ao usuário hipossuficiente o direito de apresentar novos elementos de prova na fase de impugnação, garantindo a paridade de armas e a busca pela verdade material.

Para que o rito adjudicatório alcance a eficiência almejada e não se converta em um gargalo operacional, é imperativo diferenciar as competências dos atores responsáveis pelas atividades finalísticas de cada fase (posicionamento da ouvidoria setorial, julgamento em 1ª instância, relatório e voto do colegiado). Inspirado no procedimento sedimentado pela Adasa, propõe-se a estrita segregação de funções entre as autoridades incumbidas do julgamento (mérito) e as instâncias responsáveis pelos controles de admissibilidade (triagem).

Os juízos de admissibilidade constituem etapas de verificação objetiva e paramétrica, funcionando como gateways do rito adjudicatório. Sua função é impedir a progressão indevida do conflito para instâncias mais custosas do regulador e,

simultaneamente, preservar a racionalidade da pirâmide responsiva. Por isso, a admissibilidade não deve ser confundida com julgamento de mérito: ela opera como controle de transição, garantindo que cada fase somente seja acionada quando superados requisitos mínimos previamente definidos.

No âmbito do prestador de serviços (Fases 1 e 2), o controle de admissibilidade decorre da própria governança interna da entidade e de seus normativos de atendimento, desde que respeitados os balizamentos mínimos fixados pela regulação. Nessa camada, a admissibilidade cumpre função elementar: assegurar registro, protocolo, resposta conclusiva e documentação mínima apta a permitir, se necessário, a posterior instrução perante a agência.

Uma vez superados esse filtro primário e instaurado o procedimento na esfera do regulador, a progressão interna do rito exige três modalidades distintas, correspondentes às três fases de escalada na agência.

O primeiro crivo é a admissibilidade inicial, realizada na porta de entrada da Ouvidoria Setorial (acesso à Fase 3). Trata-se da verificação dos pressupostos processuais básicos: legitimidade do requerente, competência material da entidade reguladora e, sobretudo, comprovação do checkpoint de subsidiariedade, isto é, a demonstração de que houve resposta final da ouvidoria do prestador ou instância equivalente. Sem esse requisito, não se configura pretensão resistida apta a justificar a mobilização do aparato adjudicatório da agência.

O segundo é a admissibilidade da impugnação (acesso à Fase 4), concebida como filtro para o ingresso no julgamento de primeira instância administrativa. Aqui, o ponto central é separar insurgências efetivamente fundamentadas de inconformismos genéricos, evitando transformar a instância técnica em reprocessamento automático do posicionamento inicial. Essa etapa deve verificar: (a) a tempestividade da impugnação; (b) a dialeticidade mínima, isto é, a existência de fundamentos objetivos que antagonizem especificamente o Posicionamento da Ouvidoria; e (c) a aderência à regra de preclusão probatória assimétrica, controlando se os novos elementos juntados são admissíveis à luz da posição processual de cada parte.

O terceiro e último crivo é a admissibilidade recursal para acesso à instância colegiada (Fase 5), igualmente voltada a racionalizar o custo institucional do

juízo final. Nessa etapa, a verificação de tempestividade e dialeticidade deve ser ainda mais rigorosa, exigindo demonstração clara do suposto erro da decisão técnica de primeira instância, além de controle severo da introdução de fatos novos. O objetivo é preservar a Diretoria Colegiada como instância de estabilização interpretativa e uniformização decisória, evitando sua captura por recursos meramente protelatórios.

Para assegurar eficiência e imparcialidade procedimental, recomenda-se que as análises de admissibilidade sejam operadas por gestor do fluxo processual ou unidade de triagem desvinculada da função decisória de mérito. Essa segregação de funções impede que o mesmo agente que decide seja responsável por filtrar o acesso ao julgamento, reduzindo riscos de distorções e reforçando a legitimidade do rito.

Por fim, a admissibilidade inicial e os controles de tempestividade podem, em cenários de maior maturidade digital, ser parcialmente automatizados, desde que se preservem pontos de controle humano quando houver ambiguidade, especialmente em casos que envolvam aplicação de precedentes administrativos ou hipóteses de urgência.

5.2.2. Sugestão para os direitos substantivos como alternativa à tutela cautelar judicial

A arquitetura processual apresentada permite visualizar o modo como a agência pode atuar na busca de uma ordem jurídica justa. Contudo, para que esse rito não seja esvaziado e abandonado pelo usuário em favor do Poder Judiciário, é importante dotá-lo de mecanismos capazes de oferecer tutela material efetiva durante a tramitação do processo. Isso se alcança por meio da internalização, no ordenamento jurídico setorial, de direitos gerais dos usuários já previstos na legislação superior, convertidos em normas regulatórias de conteúdo material.

Em outras palavras, a estruturação de um fluxo procedimental previsível e segregado, embora desejado, representa apenas a dimensão formal da Justiça Setorial. Para que a agência reguladora atue como instância efetiva de pacificação e reduza a tendência de judicialização dos litígios, o processo administrativo também

precisa oferecer proteção concreta contra danos iminentes. Quando o usuário recorre ao Poder Judiciário em face do prestador, frequentemente o faz para obter tutela provisória de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a fim de evitar lesões imediatas, como o corte do fornecimento de água ou a inscrição indevida em cadastros de inadimplentes.

Se a ERI não for capaz de oferecer proteção funcionalmente equivalente no seio do rito administrativo, sua função adjudicatória tende a perder utilidade prática.

Para mitigar essa fuga para o contencioso judicial, propõe-se que a atuação da agência seja amparada por normas de direito substantivo aptas a assegurar cautelares administrativas automáticas. Nesse contexto, a garantia do efeito suspensivo automático da cobrança erige-se como o núcleo central da proteção material. Para sua efetivação, a norma regulatória deve prever expressamente que a protocolização de reclamação voltada a impugnar a legitimidade da cobrança suspenda de imediato a exigibilidade da fatura controvertida, desde a fase inicial do conflito.

Essa suspensão retira do prestador a prerrogativa de utilizar meios coercitivos para a apropriação de valores questionados, impedindo que a essencialidade do serviço seja instrumentalizada como mecanismo de coação econômica. A proteção daí decorrente busca evitar que o usuário hipossuficiente seja compelido a escolher entre o pagamento de débito sob presunção de erro e a preservação de sua subsistência material. Tal diretriz encontra amparo no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, que prevê a facilitação da defesa dos direitos do consumidor, inclusive mediante inversão do ônus probatório.

Na mesma linha, o ordenamento setorial deve internalizar a hipossuficiência técnica e informacional do usuário. O regulamento precisa estabelecer que recai sobre o prestador o ônus de comprovar a regularidade da leitura, o adequado funcionamento do hidrômetro, a ausência de falhas de pressão na rede ou a integridade do faturamento. Ao usuário é materialmente impossível produzir prova de fato negativo, como demonstrar que não consumiu a água registrada no medidor.

Sendo o prestador detentor dos dados, dos equipamentos de medição e dos sistemas de faturamento, cabe-lhe assumir o risco de sua atividade econômica e o correspondente dever probatório no processo administrativo. Da mesma forma, cabe

ao usuário garantir a estanqueidade das instalações hidráulicas internas, devendo ele comprovar tal fato. Também compete a este a existência de eventual vazamento imperceptível, quando isto puder ser considerado como uma atenuação da responsabilidade sobre a rede interna tal como ocorre nas normas da Adasa.

Outro ponto relevante é a vedação da suspensão do serviço por débitos consolidados, isto é, aqueles cuja contemporaneidade se perdeu em razão da própria inércia pretérita do prestador. Nessa perspectiva, a agência deve consolidar em norma setorial o critério de contemporaneidade para a interrupção de serviço público essencial. Tal diretriz decorre da internalização de entendimento jurisprudencial segundo o qual a suspensão do fornecimento por débitos antigos configura medida coercitiva indevida. Ao positivar essa garantia, a regulação atua de forma preventiva, reduzindo a necessidade de o usuário recorrer ao Judiciário para obter tutela inibitória.

Ressalta-se, contudo, que a norma deve explicitar que a impossibilidade de utilizar medidas coercitivas extremas (como a suspensão do abastecimento) não obsta o prestador de serviços de buscar a satisfação do seu crédito pelas vias ordinárias de cobrança. Veda-se apenas a utilização da privação da água como sanção ao usuário em decorrência de omissão do próprio prestador em adotar, tempestivamente, as medidas admitidas pelo ordenamento.

Além disso, a norma material deve prever expressamente a capacidade do regulador de impor medidas cogentes ao prestador, seja determinando o refaturamento, a religação da unidade consumidora ou a desvinculação de débito indevidamente imputado ao usuário. A decisão da agência, na forma de posicionamento da Ouvidoria não impugnado ou por deliberação final da instância colegiada, deve possuir caráter vinculante.

Reconhecido o erro no faturamento, a normativa precisa estabelecer critérios objetivos para o recálculo, como o refaturamento pela média de consumo histórico, bem como impor compensação ou devolução de valores, caso o usuário já tenha realizado pagamento indevido.

Um rito que culmina exclusivamente em uma sugestão para o prestador fragiliza a autoridade da agência. A previsão normativa dos efeitos materiais da decisão (método de refaturamento, prazo para religação, desvinculação de débito ou cancelamento de protesto, por exemplo) assegura previsibilidade e segurança jurídica. Essa certeza regulatória induz o prestador a preferir a correção imediata da

falha ainda nas fases iniciais de atendimento (SAC ou ouvidoria interna), evitando o desgaste procedimental e as eventuais sanções pecuniárias decorrentes do descumprimento de comando vinculante.

A positivação dessas garantias substanciais no ordenamento jurídico setorial ao qual pertence a ERI transforma a agência em instância de dirimção de conflito efetiva e especializada. Ao assegurar que o usuário não sofrerá suspensão do abastecimento por fatura justificadamente questionada, não será indevidamente negativado e não precisará produzir prova técnica impossível enquanto a controvérsia é examinada, a regulação setorial reduz a necessidade de acionamento imediato do Poder Judiciário, reservando-o, em princípio, ao controle de legalidade dos atos regulatórios ou às hipóteses de indenização que exijam dilação probatória mais ampla, em especial a perícia judicial.

Ainda que se promova a positivação de direitos substantivos para salvaguardar o usuário contra danos imediatos, a consolidação da Justiça Setorial a longo prazo exige um vetor complementar de estabilidade interpretativa: a formação e a vinculação aos precedentes administrativos.

Embora não se confundam com o direito material em si, os precedentes integram a arquitetura da previsibilidade regulatória. No ambiente da regulação dos serviços públicos de saneamento básico, a segurança jurídica não decorre apenas da clareza da norma escrita, mas também da expectativa legítima de que o regulador aplicará a mesma *ratio decidendi* a conflitos derivados de fatos idênticos. Esse compromisso hermenêutico reduz o risco de decisões episódicas ou casuísticas e confere integridade ao ordenamento setorial.

Inspirado no modelo identificado na Adasa, o rito adjudicatório deve prever mecanismos formais para a catalogação e a observância obrigatória das teses pacificadas e qualificadas por decisões específicas nesse sentido, que sejam emanadas de sua instância de cúpula (a Diretoria Colegiada ou o Conselho) com o fito de pacificar um determinado entendimento.

Quando o órgão máximo da entidade fixa um entendimento sobre uma matéria sensível e recorrente e o consolida em um ato público, como os critérios para refaturamento de vazamentos ocultos ou a metodologia de aferição de hidrômetros, essa diretriz deve irradiar efeitos vinculantes e imediatos para as instâncias inferiores (Ouvidoria e Superintendências).

A inobservância imotivada de precedente administrativo pela própria estrutura interna do regulador compromete a isonomia entre usuários em situações idênticas e enfraquece a autoridade institucional da agência.

Sob a ótica da regulação responsiva e da eficiência processual, o sistema de precedentes qualificados opera como catalisador de autocomposição e desjudicialização. Quando prestador e usuário têm conhecimento prévio e transparente da interpretação consolidada da agência, reduz-se o incentivo à litigância protelatória ou temerária.

Nessas condições, a Ouvidoria Setorial, munida de catálogo estruturado de precedentes, amplia significativamente sua força persuasiva na fase instrutória. A demonstração de que determinada matéria já se encontra pacificada reduz a conveniência de prolongar artificialmente o litígio até as instâncias recursais. Ademais, se as regras de admissibilidade exigirem a demonstração de erro na aplicação ou na não aplicação do precedente para que o conflito ascenda às instâncias superiores, o sistema adquire proteção adicional contra recursos infrutíferos.

Por fim, o precedente administrativo atua como mecanismo de conformidade institucional, assegurando respostas isonômicas, reduzindo o tempo global de tramitação e induzindo o cumprimento voluntário das regras setoriais.

Em síntese, a conjugação entre arquitetura procedimental claramente delineada, garantias materiais adequadas e sistema consistente de precedentes administrativos constitui o alicerce jurídico da Justiça Setorial. Todavia, essa robustez normativa não se sustenta isoladamente diante das limitações operacionais evidenciadas no capítulo anterior, especialmente quando confrontada com o volume potencial de demandas inerentes ao conflito regulatório.

A efetividade do modelo depende, portanto, de condições institucionais aptas a assegurar capacidade real de processamento, estabilidade decisória e controle do fluxo procedimental, o que impõe examinar, na sequência, os elementos humanos e estruturais que sustentam essa arquitetura.

5.3. Dimensões humana e tecnológica como condições de efetividade da Justiça Setorial

5.3.1. A dimensão humana e a preservação da memória institucional

A consolidação de um processo adjudicatório regulatório apto a produzir decisões estáveis e tecnicamente consistentes pressupõe o atendimento de duas dimensões complementares: a humana e a tecnológica. No plano humano, isso exige a presença de atores institucionais dotados de estabilidade funcional, qualificação especializada e compromisso com a continuidade administrativa.

A análise de conflitos setoriais envolve interpretação normativa, avaliação probatória e aplicação de precedentes administrativos, atividades que demandam memória institucional e domínio técnico acumulado. Por essa razão, a formação do convencimento decisório deve permanecer sob responsabilidade de servidores da carreira própria da agência, inseridos em trajetória institucional e submetidos a regime jurídico que assegure independência técnica e responsabilidade funcional.

Isso não exclui a possibilidade de apoio por estruturas terceirizadas em atividades instrumentais, tais como atendimento inicial, organização documental, suporte administrativo ou tecnológico, ou mesmo auxílio na elaboração assistida de minutas, desde que tais funções não invadam a esfera deliberativa.

A distinção entre núcleo decisório permanente e apoio operacional especializado constitui mecanismo de proteção da integridade do ordenamento setorial, impedindo que a função adjudicatória seja fragilizada por descontinuidades políticas ou por rotatividade contratual.

Todavia, a preservação da centralidade humana da decisão não elimina um dado estrutural: a litigiosidade inerente aos serviços públicos regulados tende a superar, em escala, a capacidade de processamento exclusivamente manual da administração.

A combinação entre corpo técnico estável e infraestrutura tecnológica adequada deixa, assim, de ser simples opção gerencial para se tornar requisito de efetividade. É nesse ponto que as dimensões humana e tecnológica deixam de operar como compartimentos autônomos e passam a funcionar de modo integrado, permitindo que a decisão do julgador seja sustentada por sistemas aptos a organizar

dados, controlar fluxos, padronizar etapas e ampliar a capacidade institucional de resposta.

5.3.2. Estruturação de dados e arquitetura mínima do sistema de suporte ao fluxo adjudicatório

A possibilidade de a agência suportar o incremento da demanda por solução de conflitos depende da capacidade de converter o fluxo procedimental em estados e registros formalmente estruturados. Em ambientes regulatórios marcados por litigiosidade repetitiva e crescente, a escalabilidade do rito não se alcança pela expansão de mão de obra, mas pela organização racional da informação que sustenta cada decisão.

A manutenção de controles manuais, processos em meio físico ou sistemas digitais precários impõe demora significativa na solução do conflito. Além de comprometer a tempestividade, fragiliza-se a isonomia e a rastreabilidade quando informações essenciais permanecem dispersas em textos livres, e-mails ou anexos sem padronização. A ausência de estrutura impede o controle consistente de prazos, dificulta a identificação de padrões decisórios e compromete a transparência do procedimento.

Nesse contexto, a estruturação de dados assume condição de requisito funcional do devido processo administrativo em ambiente digital. A literatura distingue dados estruturados como aqueles organizados segundo modelo previamente definido, com campos, categorias e tipologias padronizadas, permitindo armazenamento e recuperação sistemática para fins de controle e análise. Já os dados não estruturados correspondem a registros em formato livre (textos narrativos extensos, documentos digitalizados, e-mails, imagens), que não obedecem a taxonomia formal ou modelagem prévia, dificultando indexação, tratamento automatizado e consolidação estatística. Na perspectiva da Ciência da Informação, a organização e a granularidade dos dados constituem elementos essenciais para sua transformação em informação útil e conhecimento institucional (SANTOS; SANT'ANA, 2013).

Dessa premissa decorre a necessidade de uma arquitetura mínima de sistema orientada pelo fluxo descrito no subcapítulo anterior. A lógica procedimental

(admissibilidade, instrução, sugestão/posicionamento, impugnação, decisão, recurso e deliberação final) deve corresponder a uma lógica sistêmica de transições controladas, registradas em ambiente único e rastreável.

A digitalização do processo permite produzir, desde o início, dados estruturados que atendam aos objetivos de: (a) permitir acompanhamento pelo usuário; (b) viabilizar contraditório e organização probatória; (c) estabilizar a aplicação de precedentes; e (d) gerar indicadores gerenciais e regulatórios que retroalimentem o aprimoramento do ordenamento setorial.

Do ponto de vista metodológico, a arquitetura mínima pode ser descrita em três camadas complementares:

- I- Entrada e qualificação da demanda: captura dados essenciais do usuário, do prestador e do objeto do conflito (assunto geral e específico), além de impor regras de admissibilidade coerentes com a subsidiariedade (exaurimento prévio das instâncias do prestador, quando exigido);
- II- Gestão do processo e da instrução: organiza o feito em estados processuais, controla prazos, registra notificações, cataloga documentos e diligências, além de registrar manifestações técnicas, informações do regulado, propostas de acordo, recursos e contrarrazões, assegurando trilha de auditoria e integridade do acervo; e,
- III- Decisão e consolidação: registra fundamentação, resultado do posicionamento da Ouvidoria Setorial e dos julgamentos administrativos subsequentes, com comandos determinativos e, quando existente, vinculação a precedentes administrativos, permitindo uniformidade interpretativa e previsibilidade regulatória.

A estruturação dos dados deve ocorrer desde a concepção do sistema. Soluções orientadas apenas à aparência visual ou à geração de relatórios prontos podem produzir sensação gerencial de controle sem assegurar integridade informacional. O ganho institucional reside na possibilidade de extração do dado em estado bruto, porém estruturado, permitindo auditoria, consolidação estatística e tratamento analítico posterior.

Desta forma, a partir do fluxo proposto, identifica-se conjunto mínimo de dados a serem estruturados, tal como se sugere abaixo:

- I- Identificação e legitimidade: dados do usuário (e de seu representante, se houver) juntamente com a qualificação; dados do prestador de serviços (uma vez que o procedimento possa se aplicar a todos os conflitos do ordenamento setorial de saneamento básico); unidade territorial ou operacional envolvida (visto que as ERI's intermunicipais necessitam desta distinção) e demais elementos necessários à definição da competência.
- II- Classificação temática: manifestação integral do usuário; categoria do conflito (serviço envolvido), subcategoria (ex. faturamento, continuidade, qualidade do serviço, vazamento, medição, ligação e término contratual); enquadramento normativo inicial, ainda que provisório.
- III- Estado processual e cronologia: marco inicial, etapa atual, datas de transição, responsável pela etapa, prazos aplicáveis e eventos relevantes (notificação, apresentação de defesa, diligência técnica, proposta de acordo, impugnação, recurso etc.).
- IV- Acervo probatório: lista padronizada de documentos esperados conforme a matéria (histórico de consumo, fatura contestada, ordens de serviço, relatórios de medição, registros de interrupção etc.), com controle de integridade e identificação da origem (usuário, prestador, unidade técnica).
- V- Decisão e precedentes: resultado, fundamentos normativos, comandos, e eventual precedente aplicado, para permitir consistência e aprendizado institucional.

Esses elementos impõem consequência relevante: o sistema deve operar com travas procedimentais, impedindo progressão indevida do fluxo quando requisitos mínimos não forem atendidos, e deve acionar alertas e rotinas padronizadas quando eventos relevantes ocorrerem. A formalização de estados, requisitos e checkpoints transforma o procedimento em fluxo controlável, reduzindo dependência de memória individual e assegurando atuação previsível e auditável mesmo sob alta demanda.

No entanto, também deve ser observado que a arquitetura do sistema precisa assegurar autonomia institucional na sua parametrização. A dependência

permanente da empresa desenvolvedora para a inclusão de novas categorias, precedentes, tipos de manifestação, gestão de atores internos ou modelos de decisão compromete a adaptabilidade normativa e fragiliza a governança tecnológica da agência. Em ambiente regulatório dinâmico, no qual alterações normativas e consolidações interpretativas são frequentes, bem como a inevitável rotatividade do quadro de pessoal precário (comissionados sem vínculo e terceirizados) o sistema deve permitir que a própria administração gerencie internamente seus cadastros estruturantes.

Entre as funcionalidades mínimas recomendáveis, destacam-se: (a) gestão interna de taxonomias temáticas (assunto geral e específico); (b) cadastro e atualização de precedentes administrativos; (c) parametrização de tipos de manifestação e origem das demandas; (d) gerenciamento de modelos e templates de resposta; (e) administração de quesitos técnicos decorrentes de consulta às áreas técnicas; e (f) cadastro de prestadores e unidades territoriais.

Um sistema adjudicatório que não possa ser ajustado internamente tende a cristalizar proposições obsoletas e dificultar a internalização da evolução natural dos trabalhos, normas e fluxos. Ao contrário, se a própria unidade decisória controla seus cadastros estruturantes, o sistema funcionará como instrumento ativo de governança do ordenamento setorial.

Somente a partir dessa governança é possível admitir automações e IA como instrumentos de triagem, organização e apoio, sem deslocar o núcleo de responsabilidade decisória para essas ferramentas.

5.3.3. O uso da inteligência artificial na justiça setorial

Partindo da premissa que a estruturação de fluxo procedimental previsível, amparado por checkpoints de admissibilidade e pela automação de tarefas rotineiras, constitui apenas o primeiro estágio da modernização da função adjudicatória. O passo subsequente, amplamente debatido na última década no setor público, envolve a adoção de ferramentas de inteligência artificial para lidar com o volume potencialmente massivo de litígios. A inserção dessa tecnologia no ambiente

de tomada de decisão, contudo, exige a definição de contornos éticos, normativos e funcionais.

Historicamente, as automações no setor público baseavam-se em regras da lógica formal e do raciocínio dedutivo. Nesse modelo, predominavam estruturas rigidamente programadas por humanos, com comandos do tipo “se-então”, nos quais a lógica antecedia os dados e delimitava antecipadamente as respostas possíveis (LINARELLI, 2022).

A mudança de paradigma ocorreu com o avanço do aprendizado de máquina (*machine learning*). Em vez de seguir apenas regras previamente codificadas, esses sistemas passam a identificar padrões em grandes volumes de dados por meio de algoritmos e métodos estatísticos, ajustando iterativamente seus parâmetros internos. A lógica deixa de preceder integralmente a operação do sistema, e os dados assumem centralidade na produção das inferências. Por isso, o aprendizado de máquina tornou-se tecnologia predominante em análises preditivas, detecção de anomalias e reconhecimento de padrões (LINARELLI, 2022).

Esse cenário sofreu uma nova disrupção com a popularização da Inteligência Artificial Generativa e dos Grandes Modelos de Linguagem (LLMs), consolidada a partir do lançamento de ferramentas como o ChatGPT no final de 2022. No contexto das ouvidorias setoriais, porém, a relevância dessa tecnologia não reside em substituir a decisão humana, mas em ampliar a capacidade institucional de organizar, classificar, recuperar e sintetizar informações úteis ao fluxo adjudicatório.

A literatura especializada aponta que o uso acrítico da inteligência artificial em processos adjudicatórios apresenta riscos substanciais à preservação de uma ordem jurídica justa. Entre os principais problemas identificados destacam-se a opacidade algorítmica, as chamadas alucinações do sistema, a utilização de bases de dados desatualizadas, a reprodução de vieses discriminatórios, o viés de automação por parte dos decisores humanos, a ausência de capacidade crítica hermenêutica, a produção de decisões excessivamente genéricas e o risco de cristalização jurisprudencial (BONAT; VALE; PEREIRA, 2023).

A primeira dessas limitações refere-se à opacidade algorítmica, frequentemente descrita como efeito de “caixa preta”. Em muitos sistemas baseados em aprendizado de máquina, a lógica interna que conduz à produção de determinado

resultado não é facilmente compreensível, o que dificulta a explicação do raciocínio utilizados para as respostas geradas e tensiona princípios estruturantes do devido processo legal, especialmente a transparência decisória e a possibilidade de controle pelas partes. Soma-se a isso o fenômeno das chamadas alucinações algorítmicas, em que o sistema produz respostas formalmente coerentes, porém dissociadas da realidade normativa ou fática. O risco é agravado pela utilização de bases de dados incompletas ou temporalmente desatualizadas, circunstância particularmente sensível no campo jurídico, em que alterações normativas e precedentes vinculantes podem modificar substancialmente o enquadramento de determinada controvérsia (BONAT; VALE; PEREIRA, 2023).

Bonat, Vale e Pereira (2023) também apontam para a reprodução de vieses discriminatórios presentes nos dados de treinamento, capazes de replicar padrões históricos de desigualdade no interior de processos decisórios automatizados. A isso se soma o viés de automação, consistente na tendência humana de atribuir confiança excessiva às recomendações produzidas por sistemas computacionais. Diferentemente do intérprete humano, contudo, os modelos de linguagem não dispõem de capacidade reflexiva no sentido hermenêutico próprio da atividade jurídica, operando essencialmente por correlações probabilísticas entre padrões linguísticos. Essa característica pode resultar na elaboração de respostas genéricas ou descontextualizadas, incapazes de captar as especificidades fáticas e probatórias de cada caso concreto.

Ademais, o uso intensivo dessas ferramentas pode favorecer processos de cristalização jurisprudencial, na medida em que decisões passadas passam a ser reproduzidas em larga escala sem o necessário espaço para evolução interpretativa do direito.

Ante a esse conjunto de limitações, o emprego de sistemas de inteligência artificial mostra-se particularmente sensível em situações de elevada complexidade jurídica (*hard cases*), nas quais a solução do conflito depende da ponderação de princípios, da interpretação sistemática do ordenamento e da análise contextual das provas. Nessas circunstâncias, a atuação humana assegurar coerência argumentativa, controle institucional e legitimidade da decisão (BONAT; VALE; PEREIRA, 2023).

Para mitigar essas ameaças ao devido processo legal, organizações internacionais e nacionais passaram a estabelecer balizas normativas. Na Europa, a Carta Ética da CEPEJ¹⁴³ fixou cinco princípios fundamentais para o uso de IA em sistemas judiciais, entre os quais se destacam o respeito aos direitos fundamentais, a prevenção de discriminações, a qualidade e segurança dos dados, a transparência dos métodos algorítmicos e a preservação do controle humano sobre as decisões.

No contexto brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça desempenhou papel central na construção do marco regulatório sob o tema. A Resolução CNJ nº 332/2020 constituiu o primeiro esforço institucional voltado à governança da inteligência artificial no Poder Judiciário. Posteriormente, a matéria foi aprofundada pela Resolução CNJ nº 615/2025, que estabeleceu diretrizes para desenvolvimento, utilização e governança dessas soluções, incorporando lógica mais estruturada de gestão de riscos e reconhecendo expressamente os desafios específicos trazidos pela inteligência artificial generativa¹⁴⁴.

Essa evolução normativa evidencia a transição de um regime inicialmente fundado em princípios éticos mais abertos para um modelo regulatório mais vinculante. A resolução vigente estabelece categorias formais de risco, proíbe determinados usos incompatíveis com direitos fundamentais e exige avaliações contínuas de impacto algorítmico em hipóteses de maior sensibilidade. Além disso, admite o uso de grandes modelos de linguagem como instrumentos auxiliares de apoio à gestão e à decisão, desde que observados requisitos rigorosos de segurança da informação, anonimização e supervisão humana.

Os princípios extraídos da Carta Europeia e do marco regulatório do CNJ possuem implicações diretas para contextos adjudicatórios administrativos. O emprego dessas ferramentas pressupõe bases de dados confiáveis, ambientes

¹⁴³ **European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment.** Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/196205/COUNCIL%20OF%20EUROPE%20-%20European%20Ethical%20Charter%20on%20the%20use%20of%20AI%20in%20judicial%20systems.pdf>. Acesso em 01 mai. 2025.

¹⁴⁴ Resolução CNJ nº 615/2025: Art. 19. Os modelos de linguagem de larga escala (LLMs), de pequena escala (SLMS) e outros sistemas de inteligência artificial generativa (IAGen) disponíveis na rede mundial de computadores poderão ser utilizados pelos magistrados e pelos servidores do Poder Judiciário em suas respectivas atividades como ferramentas de auxílio à gestão ou de apoio à decisão, em obediência aos padrões de segurança da informação e às normas desta Resolução.

tecnológicos seguros, mecanismos de auditoria e, sobretudo, preservação da autonomia decisória do servidor público responsável pela solução do conflito.

No âmbito das agências reguladoras e das ouvidorias setoriais, a inteligência artificial deve ser compreendida e aplicada como instrumento de ampliação de capacidade administrativa em contextos de restrição de pessoal, e não como substituta da atividade decisória humana.

Assim, no modelo proposto nesta pesquisa, a tecnologia não ocupa posição central ou substitutiva, mas desempenha função instrumental de apoio à função adjudicatória. A integração entre dados estruturados, automações processuais e ferramentas de inteligência artificial representa mecanismo potencial de ampliação da capacidade institucional das entidades reguladoras, desde que implementado sob estrita supervisão humana e dentro de arcabouço normativo que preserve o devido processo legal e os direitos dos usuários.

5.3.4. Aplicação prática da IA no fluxo de processo

A incorporação de inteligência artificial no âmbito da Justiça Setorial não pode limitar-se a enunciados genéricos de cautela.

Nesse modelo, a IA deve ser concebida como tecnologia de apoio voltada ao tratamento e organização da informação, à gestão do fluxo e à padronização controlada, sem substituir a subsunção normativa, a valoração probatória e o convencimento decisório, a operacionalização dessa premissa exige vincular usos possíveis às fases do rito proposto.

Nas etapas iniciais da Fase 3, a IA pode ser empregada, antes de tudo, para verificar se a matéria submetida ao regulador se insere efetivamente em sua competência. Não raro, o usuário relata problema relacionado ao serviço público regulado, mas a análise preliminar revela que a controvérsia não se enquadra na competência material da agência.

Nessa fase, a IA também pode auxiliar na classificação temática da demanda e na detecção da ausência de requisitos objetivos de ingresso, como a comprovação do exaurimento prévio das instâncias do prestador de serviços, especialmente o SAC e a ouvidoria interna.

Além disso, a ferramenta pode apontar a necessidade de complementação de informações e documentos mínimos pelo usuário para permitir exame mais qualificado pelo regulador, sem exigir, contudo, formulação técnica aprofundada do pedido.

A utilidade prática reside na redução de trabalho sem retorno e no direcionamento eficiente de manifestações que ainda não configuram pretensão resistida. Tais tarefas são compatíveis com automação assistida porque operam com padrões objetivos, mantendo-se obrigatória a revisão humana em casos ambíguos ou que envolvam discricionariedade interpretativa.

Durante a instrução probatória na Ouvidoria Setorial (Fase 3), a IA pode ampliar a capacidade administrativa mediante extração de campos estruturados a partir de documentos, como número da fatura, período de consumo, valor contestado e unidade consumidora; verificação de completude documental conforme checklist por tipo de controvérsia; e geração de síntese estruturada dos pontos controvertidos, evidenciando convergências e divergências entre a narrativa do usuário e a defesa do prestador.

Também se admite o uso de ferramentas de busca e correspondência para sugerir precedentes potencialmente aplicáveis, desde que o vínculo final entre precedente e caso concreto seja validado pelo servidor público responsável pela decisão e registrado de modo auditável.

Nessa mesma fase, a IA pode auxiliar na identificação de casos reiterados que demandem tratamento uniforme, bem como sinalizar possível desatualização normativa ou necessidade de revisão de templates decisórios à luz de precedentes mais recentes. Assim, a IA atua como mecanismo de eficiência e qualidade instrutória, reduzindo retrabalho, melhorando a rastreabilidade e liberando tempo do corpo técnico para atividades de maior complexidade.

No momento do posicionamento da Ouvidoria Setorial, a IA pode operar como suporte à redação assistida, desde que restrita a funções formais: organização do texto conforme templates, revisão de clareza e linguagem cidadã, checagem de consistência interna e verificação automática de completude do ato, quanto a relatório, enfrentamento do caso, fundamentação e desfecho.

A produção da fundamentação jurídica não pode ser delegada integralmente ao sistema, devendo permanecer sob revisão humana, com validação dos dispositivos normativos citados e verificação rigorosa contra alucinações, inferências não comprovadas ou citações inexistentes. O foco é reduzir o custo de redação sem comprometer a densidade decisória e a responsabilidade funcional.

Ainda nessa fase, podem ser utilizados recursos complementares de visual law para tornar a comunicação administrativa mais compreensível ao usuário, desde que empregados apenas como forma de apresentação e simplificação visual do conteúdo já validado pelo decisor.

Ferramentas como o Napkin.AI, por exemplo, podem auxiliar na organização gráfica de fluxos e quadros explicativos, sem substituir a elaboração e a revisão humana da mensagem institucional.

Nas instâncias de julgamento administrativo (Fases 4 e 5), o uso de IA deve ser ainda mais contido. Admite-se apoio à organização do processo, com elaboração de resumo estruturado, linha do tempo, identificação de documentos relevantes e verificação de requisitos recursais, como tempestividade e dialeticidade mínima.

Também é legítimo utilizar ferramentas para alertar sobre violação da preclusão probatória assimétrica, como na detecção de documentos novos apresentados pelo prestador fora das hipóteses admissíveis, e para identificar quando o recurso ignora precedente administrativo aplicável.

Em contrapartida, a IA não deve produzir recomendações conclusivas de mérito, nem valorar provas, tampouco operar inferências sobre intenção ou credibilidade, por serem funções incompatíveis com o devido processo legal e com a natureza da atividade adjudicatória.

Tabela 7 - Usos de IA nos processos setoriais de dirimção de conflitos.

Usos de IA nos Processos Setoriais de Dirimção de Conflitos				
Etapa do rito	Triagem e admissibilidade inicial	Instrução (Fase 3)	Posicionamento (Fase 3)	Julgamento (Fases 4 e 5)
Usos admissíveis de IA	<ol style="list-style-type: none"> 1) detecção de incompetência material; 2) Classificação temática; 3) identificação de ausência de exaurimento; 4) checklist documental 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Extração de campos estruturados; 2) verificação de completude; 3) síntese de pontos controvertidos; 4) sugestão de diligências; 5) sugestão de precedentes 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Minuta assistida por templates; 2) revisão de clareza; 3) checagem de consistência; 4) checklist de completude 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Resumo estruturado do processo; 2) identificação do que foi impugnado; 3) alerta de preclusão; 4) alerta de precedente ignorado
Usos vedados	<ol style="list-style-type: none"> 1) Indeferimento automático em casos ambíguos; 2) inferência de fatos não narrados 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Aplicação automática de precedente; 2) conclusão de mérito; 3) preencher lacunas com suposições 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fundamentação sem validação; 2) citações normativas não conferidas; 3) criação de fatos 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Recomendação de resultado; 2) valoração probatória;
Controles mínimos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Revisão humana em casos limítrofes; 2) auditoria amostral periódica; 3) log de decisões de triagem 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Registro do que foi sugestão; 2) validação humana da subsunção; 3) trilha de auditoria 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Checagem de norma e comandos; 2) revisão humana integral; 3) marcação do conteúdo assistido 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Decisão sempre humana; 2) registro de apoio; 3) controle severo de dados sensíveis

Fonte: Autoria própria.

Além do controle por etapa, a adoção de IA na Justiça Setorial deve observar três zonas de proibição absolutas: (a) vedação à valoração probatória; (b) vedação à tomada de decisão autônoma, no sentido de substituir o convencimento humano; e (c) vedação ao processamento de dados sensíveis em sistemas externos sem governança adequada, anonimização e controle de segurança da informação.

Essas balizas transformam a IA em instrumento compatível com o devido processo e com a responsabilidade administrativa observado que, seguindo as diretrizes de segurança, a ferramenta e seu uso não podem ser considerados risco adicional de opacidade e arbitrariedade.

Por fim, o modelo proposto neste capítulo parte da premissa de que a consolidação da Justiça Setorial decorre, além da existência formal de uma entidade reguladora, da convergência entre rito procedimental estruturado, direitos substantivos internalizados, estabilidade decisória do corpo técnico e suporte tecnológico compatível com a escala do conflito regulatório.

A função adjudicatória somente se torna alternativa efetiva ao contencioso judicial quando é capaz de oferecer, no interior do próprio ordenamento setorial, previsibilidade, proteção material em tempo útil, coerência interpretativa e

capacidade institucional de processamento. Nesse contexto, a inteligência artificial se apresenta como instrumento auxiliar de organização, triagem, instrução e padronização controlada, sempre subordinado à supervisão humana e aos limites do devido processo administrativo. A proposição normativa derivada da evidência empírica tem por escopo sistematizar os elementos mínimos sem os quais a precedência regulatória frente ao Judiciário permanece apenas como promessa institucional não realizada.

CONCLUSÃO

A presente tese partiu de uma constatação empírica que atravessa os setores regulados por serviços essenciais, em que a desigualdade da capacidade das partes se converte em dificuldade de acesso à justiça, na visão de uma ordem jurídica justa, quando o usuário hipossuficiente não encontra tutela administrativa adequada e tempestiva para recompor o bem jurídico tutelado.

Esse déficit de acesso à ordem jurídica justa se manifesta de forma especialmente intensa no saneamento básico, por envolver serviços indispensáveis à vida digna e por operar em ambiente de monopólio natural, no qual a relação entre usuário e prestador é histórica e estruturalmente assimétrica.

A experiência concreta do conflito no saneamento não se limita a divergência contratual sobre valores e consumo, pois envolve urgência prática e risco de dano imediato, como interrupção do fornecimento de água, negativação indevida e imposição de cobranças controvertidas. Nessas circunstâncias, a judicialização surge como estratégia racional de sobrevivência do usuário, pois a tutela jurisdicional é acionada como via de urgência quando a proteção administrativa se mostra insuficiente, tardia ou incapaz de conter medidas coercitivas do prestador que o usuário julga injusta.

A partir dessa premissa, a tese trabalhou o acesso à justiça como categoria empírica e institucional. Empírica, porque se evidencia nos obstáculos cotidianos que impedem o cidadão de satisfazer suas demandas, convertendo-as pretensão resistida não reconhecida pelo sistema decisório, sobretudo quando lhe faltam instrumentos para produzir prova técnica, compreender a norma aplicável, seguir itinerários procedimentais complexos e sustentar o conflito no tempo requerido pelo rito. Institucional, porque depende de capacidades estatais concretas para organizar procedimentos, internalizar direitos substantivos nas normas setoriais e produzir respostas em tempo útil, assim compreendidas aquelas exaradas no prazo legal de 30 dias ou em prazo menor, conforme regulamento.

A ordem jurídica justa, em ampliação ao conceito do acesso à justiça, não se confunde com a sentença judicial como resultado natural do conflito, que surge após anos de espera, conforme dados apontados pelo CNJ.

Tal ordem é garantida quando há tutela adequada e tempestiva, com informação compreensível, proteção contra danos iminentes e coerência interpretativa.

O percurso teórico desenvolvido permitiu deslocar a agência reguladora de uma figura meramente normativa e fiscalizatória para a posição de expoente de um ordenamento jurídico setorial, dotado de sujeitos, instituições, regras e mecanismos próprios de estabilização de relações.

A dogmática dos ordenamentos setoriais, no contexto de sociedades complexas, permite compreender como o Estado distribui poder decisório e normativo a centros técnicos especializados, atribuindo-lhes funções que, embora distintas do exercício jurisdicional clássico, assumem caráter adjudicatório na pacificação de conflitos concretos.

Essa compreensão sustentou a premissa central de que a agência reguladora pode operar como instância de Justiça Setorial, com capacidade de dirimir controvérsias internas ao setor, oferecer proteção material e reduzir desigualdades de tratamento, desde que o exercício de sua função adjudicatória seja institucionalmente estruturado.

A contextualização do saneamento básico mostrou que a fragilidade histórica do setor não se apresenta como um déficit distribuído de forma homogênea. O déficit acompanha padrões de vulnerabilidade socioeconômica e recortes raciais estruturais, de modo que a precariedade do serviço se concentra em grupos que também possuem menor capacidade de mobilizar informação, assistência técnica e proteção institucional.

Essa correlação, evidenciada por dados oficiais sistematizados no Plansab e por diagnósticos nacionais, possui implicação direta para a tese: quanto maior a precariedade do serviço e quanto maior a vulnerabilidade do usuário, maior tende a ser a necessidade de uma tutela administrativa efetiva, e maior o custo social da insuficiência institucional.

Nestes serviços essenciais, a ausência de proteção material real e informativa amplifica o dano, reforça desigualdades e estimula a judicialização como forma de contenção de risco imediato.

O marco normativo recente, consolidado pela Lei nº 14.026/2020, reorganizou incentivos e reforçou a coordenação regulatória nacional por meio da ANA, induzindo padronização de regras e fortalecimento de capacidades regulatórias.

Ao exigir metas, capacidade econômico-financeira e racionalização de arranjos de prestação, o novo desenho aumentou a relevância da regulação infranacional, pois a expansão de cobertura e a complexificação contratual tendem a ampliar a litigiosidade setorial, em especial, com o ingresso de capital privado para atingimento de metas de universalização.

A universalização, nesse ambiente, além de objetivo de acesso aos serviços, também exige governança regulatória que contenha conflitos e estabilize relações entre prestadores e usuários.

A tese demonstrou que esse objetivo se relaciona diretamente ao acesso à justiça, porque a expansão de cobertura não elimina, por si só, controvérsias sobre faturamento, continuidade do serviço, qualidade, medição e reparação de danos, ao contrário, a ampliação da prestação, em especial com a maciça entrada de empresas privadas, torna mais frequentes as controvérsias de massa e exige instituições capazes de tratá-las com previsibilidade, coerência e proteção hábil.

Nesse contexto, o Capítulo 3 explicitou a centralidade das Entidades de Regulação Infranacionais como arenas privilegiadas de Justiça Setorial.

A distinção entre função fiscalizatória e função adjudicatória mostrou-se fundamental, pois uma agência pode possuir aparente robustez institucional para fiscalizar e normatizar e, ainda assim, ser incapaz de pacificar litígios individuais com densidade decisória, o que no ambiente nacional tem relevo, mas na solução do problema imediato do usuário hipossuficiente transparece-se praticamente inútil.

A atividade de ouvidoria setorial, nesse sentido, foi tratada como porta de entrada institucional do ordenamento, com potencial para atuar como instância de triagem, instrução, neutralização de assimetria informacional e produção de posicionamentos conclusivos. A tese sustentou que uma ouvidoria, quando reduzida a canal de encaminhamento e retransmissão de respostas do prestador, perde a capacidade de operar como mecanismo de acesso efetivo à ordem jurídica justa.

De outro modo, quando estruturada como instância instrutória e adjudicatória na base da pirâmide responsiva, ela adquire capacidade de retenção do conflito, de contenção da judicialização e de estabilização da relação setorial.

A dimensão empírica desenvolvida no Capítulo 4 confirmou que a efetividade da função adjudicatória depende de capacidades institucionais concretas e integradas.

O estudo de caso da Adasa revelou experiência de consolidação procedimental e tecnológica capaz de produzir pacificação administrativa em escala, com retenção expressiva do conflito na base do sistema e com reduzido transbordamento para instâncias superiores.

O exame detalhado do procedimento, da admissibilidade, do ciclo decisório, da aplicação de direitos substantivos, do tratamento de demandas de massa, da estrutura de pessoal com supervisão especializada e do ecossistema digital permitiu identificar as condições estruturantes que sustentam a Justiça Setorial.

O caso evidenciou que a pacificação social no ordenamento setorial se realiza quando a agência oferece proteção material em curto prazo, neutraliza o desequilíbrio probatório, assegura rastreabilidade da aplicação normativa e estabiliza interpretações por precedentes administrativos, produzindo resposta informativa e conclusiva capaz de orientar condutas futuras do prestador e do usuário.

A análise da Adasa também demonstrou que a efetividade não depende da expansão indiscriminada de pessoal, mas de desenho institucional que centraliza o núcleo decisório qualificado, distribui adequadamente funções instrumentais e sustenta o fluxo por governança de dados. A supervisão especializada por servidores da carreira da agência e a unidade de atendimento flexível, associadas a sistema estruturado, permitiram manter coerência e previsibilidade, evitando decisões pulverizadas e contraditórias.

Essa constatação é diretamente relevante para o acesso à justiça, pois o cidadão hipossuficiente necessita de proteção rápida e de decisões compreensíveis e estáveis, sendo que a instabilidade decisória e a demora produzem desigualdade de tratamento e induzem judicialização como mecanismo de substituição às interpretações no ambiente setorial.

A validação externa por generalização analítica, conduzida com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação, expôs quadro nacional de heterogeneidade institucional que confirma a hipótese central da tese.

O filtro de transparência passiva revelou que parcela significativa das entidades, sobretudo intermunicipais, falha em superar o rito elementar de resposta ao cidadão, o que indica uma fragilidade organizacional incompatível com a complexidade do exercício adjudicatório. Essa evidência inicial já se conecta ao eixo de acesso à justiça, visto que se a instituição não responde a um requerimento formal simples, amparado por lei, é improvável que consiga garantir tutela administrativa efetiva ao usuário hipossuficiente em litígios complexos e repetitivos.

A matriz de maturidade institucional, construída a partir da categorização das respostas, demonstrou dissociações relevantes entre as dimensões necessárias à função adjudicatória.

Na Dimensão 1, observou-se que formalização procedimental e densificação de direitos nas normas regulatórias não caminham necessariamente juntas.

O estudo confirmou que existem entidades com algum rito declarado, mas sem garantias materiais basilares, como efeito suspensivo e capacidade vinculante. Por sua vez a ausência de efeito suspensivo automático para cobranças impugnadas revelou-se gargalo crítico, pois obriga o usuário, em situação de hipossuficiência, a escolher entre pagar dívida que reputa indevida ou enfrentar risco de corte ou negativação em cadastro de inadimplentes, cenário que alimenta a judicialização, ante a necessidade de tutela de urgência.

Na Dimensão 2, a carência de servidores efetivos alocados à solução de conflitos e a ausência de insulamento burocrático em grande parte das entidades demonstrou fragilidade da memória institucional e da autonomia decisória, tornando a decisão vulnerável a descontinuidades e à rotatividade, com impacto direto sobre previsibilidade e isonomia.

Na Dimensão 3, a heterogeneidade tecnológica evidenciou que sistemas informatizados existem em parte considerável das entidades, mas frequentemente não se articulam com capacidade decisória e estabilidade institucional, confirmando

que digitalização isolada não produz Justiça Setorial, embora possa ampliar capacidade quando integrada aos demais pilares.

A consolidação dos resultados, pelo critério cumulativo estrito, evidenciou que a convergência plena entre rito/direitos, corpo técnico e tecnologia é uma exceção no cenário nacional, o que reforça a tese de que a precedência regulatória frente ao Judiciário depende de maturidade institucional integrada.

O modelo alternativo de pontuação agregada revelou gradações intermediárias e indicou que há entidades com desenvolvimento elevado em duas dimensões, mas sem convergência total. Esse achado é relevante para políticas institucionais, pois indica que o problema nacional não é ausência absoluta de avanços, mas fragmentação entre pilares.

Tal fragmentação produz efeito direto na desigualdade de tratamento: usuários atendidos por entidades com baixa maturidade institucional tendem a encontrar respostas mais lentas, menos protetivas e menos previsíveis, o que perpetua judicialização e amplia assimetrias no acesso à ordem jurídica justa.

Os achados empíricos, portanto, conduzem à resposta central da tese: a criação formal de agência reguladora não assegura, por si, pacificação de conflitos e precedência regulatória.

A Justiça Setorial somente se consolida quando o rito é previsível e progressivo, os direitos substantivos previstos nas leis consumeristas e de proteção ao usuário são internalizados com eficácia protetiva imediata, o núcleo decisório é exercido por corpo técnico estável e a infraestrutura tecnológica sustenta governança de dados, rastreabilidade e escalabilidade.

Na ausência dessa integração, a ouvidoria tende a operar como posto de encaminhamento e retransmissão, incapaz de neutralizar assimetrias e de oferecer tutela material rápida, o que mantém o incentivo racional à judicialização.

No entanto, se os pilares convergem, a agência se torna instância efetiva de pacificação, reduzindo a necessidade de tutela judicial imediata e reservando ao Judiciário, apenas o controle de legalidade e as hipóteses que seja necessária a deliberação de pedidos indenizatórios complexos, que demandam perícia judicial.

A contribuição propositiva do Capítulo 5 devolveu ao campo institucional um modelo de aprimoramento derivado da evidência empírica, estruturado em dimensões normativas e operacionais.

No plano do rito, propôs-se arquitetura processual progressiva e subsidiária, com exaurimento das instâncias do prestador, admissibilidade objetiva na agência, instrução orientada à neutralização assimétrica do ônus probatório, posicionamento informativo na base, instâncias decisórias escalonadas e exigência de dialeticidade recursal.

No plano dos direitos substantivos, sistematizou-se conjunto mínimo de garantias com função equivalente às cautelares buscadas no Judiciário, destacando-se o efeito suspensivo automático de cobrança impugnada, a vedação de corte por débitos antigos, a inversão do ônus probatório em favor do usuário e a capacidade vinculante das decisões administrativas, com comandos determinativos e critérios objetivos de refaturamento e correção de falhas.

No plano institucional, demonstrou-se a necessidade de núcleo decisório humano estável, preservação de memória institucional, segregação de funções entre triagem e mérito, governança de precedentes administrativos e arquitetura mínima de dados e sistemas, ainda que o maior grupo de colaboradores tenha vínculo precário.

Já a dimensão tecnológica foi tratada como suporte de efetividade, orientada pela governança de dados e pelo controle do fluxo. A tese demonstrou que, em ambientes de restrição de pessoal e de litigiosidade de massa, a escalabilidade se alcança por estruturação informacional, formalização de estados processuais, taxonomias e campos padronizados, trilha de auditoria e capacidade de extração de dados brutos estruturados para monitoramento e retroalimentação do ordenamento setorial.

Essa arquitetura permite transformar o procedimento em fluxo controlável, reduzir dependência de memória individual e manter previsibilidade e auditabilidade sob alta demanda. Ao mesmo tempo, evidenciou-se que sistemas orientados apenas a relatórios prontos produzem falsa sensação de controle quando não há base informacional íntegra, reforçando a centralidade do dado estruturado como requisito funcional do devido processo administrativo em ambiente digital.

O tratamento conferido à inteligência artificial buscou responder ao problema prático de onde usar e para quê, afastando a tendência de discursos genéricos de cautela.

A tese delimitou usos admissíveis por etapa do rito, associando IA à triagem, classificação temática, verificação de requisitos objetivos de admissibilidade, extração de campos estruturados, controle de completude documental, síntese de pontos controvertidos, suporte à redação assistida por templates e identificação de precedentes potencialmente aplicáveis, sempre com validação humana, registro auditável e preservação do núcleo decisório.

A matriz de usos admissíveis foi acompanhada de zonas de proibição relacionadas à valoração probatória, decisão autônoma e processamento inseguro de dados sensíveis. Essa arquitetura permite que a IA opere como instrumento de ampliação de capacidade administrativa e de redução de retrabalho, sem deslocar responsabilidade decisória, integridade argumentativa e controle institucional.

Como limites da pesquisa, reconhece-se que a validação externa nacional foi estruturada por aferição de capacidades institucionais declaradas e verificáveis via LAI, sem pretensão de avaliar qualitativamente o mérito das decisões administrativas proferidas pelas entidades.

A generalização pretendida é analítica, orientada à construção de proposição teórica e à sistematização de elementos mínimos de efetividade, não estatística. Também se reconhece que o ambiente tecnológico se altera rapidamente, razão pela qual o núcleo do modelo proposto deve ser lido como arquitetura institucional de governança e controle do fluxo, e não como aderência a soluções específicas de mercado.

A agenda futura derivada do trabalho permite aprofundar e expandir os achados. Uma linha relevante consiste em avaliar qualitativamente decisões administrativas em diferentes entidades, examinando consistência argumentativa, aderência normativa, efetividade protetiva e padrões de linguagem cidadã na comunicação ao usuário.

Outra linha consiste em estudos longitudinais de implementação de modelos de rito e de precedentes, mensurando efeitos sobre redução de judicialização, tempo de resposta e estabilidade interpretativa.

No campo tecnológico, pesquisas podem testar empiricamente automações e IA sob critérios de auditabilidade, segurança e impacto sobre desigualdade de tratamento, inclusive comparando soluções institucionais com requisitos de proteção de dados e supervisão humana. Em perspectiva intersetorial, o modelo proposto pode ser contrastado com outros serviços públicos regulados, nos quais a litigiosidade repetitiva, a vulnerabilidade do usuário e a necessidade de tutela célere colocam exigências similares de Justiça Setorial.

Em conclusão, a tese demonstrou que o acesso à ordem jurídica justa no saneamento básico depende de capacidades institucionais integradas para o exercício da função adjudicatória. A Justiça Setorial se consolida quando o procedimento é previsível, a proteção material é assegurada rapidamente, o convencimento decisório permanece humano e tecnicamente responsável, a interpretação se estabiliza por precedentes administrativos e a governança institucional sustenta escala, coerência e transparência.

É nessa convergência, empiricamente observável e passível de sistematização normativa, que se encontra a possibilidade concreta de reduzir desigualdades de tratamento e de deslocar a pacificação dos conflitos do plano da judicialização para o plano de uma tutela efetiva no interior do ordenamento jurídico setorial, efetivando-se a garantia uma ordem jurídica justa.

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As agências reguladoras independentes e a separação de poderes – uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais.** Revista dos Tribunais. vol. 786. Abr/2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado Democrático de Direito.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 148, a. 37, outubro / Dezembro 2000. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/646>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ARAÚJO, Luan Caeté de; ARAÚJO, Saulo Nepomuceno Furtado de. **Regulação e integridade pública: os desafios de governança das agências reguladoras brasileiras.** Revista da CGU, Brasília, v. 16, n. 30, jul./dez. 2024.

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Adoção da gestão associada para a prestação da disposição final de resíduos sólidos urbanos à luz da Lei nº 11. 445/07, Lei de Saneamento Básico (LSB).** Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 35, set./out. 2007.

ABPMP, ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS. **BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento.** Versão 3.0. 1. ed. Brasil: ABPMP, 2013

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Saneamento Básico: Regulação 2020.** 10. ed. Brasília: ABAR, 2020. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Saneamento Básico: Regulação 2021.** 11. ed. Brasília: ABAR, 2021. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Saneamento Básico: Regulação 2022.** 12. ed. Brasília: ABAR, 2022. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Saneamento Básico: Regulação 2025.** 13. ed. Brasília: ABAR, 2024. Disponível em: <https://abar.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: transcending the deregulation debate.** Oxford: Oxford University Press, 1992.

BABER, F. **Walter.** Administrative Law and Discursive Democracy: Toward a Comparative Perspective. International Journal of Public Administration, 34: 97–103, 2011. Disponível em: <https://sci-hub.box/10.1080/01900692.2011.536090>. Acesso em 15 dez. 2025.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento básico: a evolução jurídica do setor in: POZZO, Augusto Neves dal.** O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO. 1 ed. São Paulo: 2020

BINENBOJM, Gustavo. **Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil**. In: BINENBOJM, Gustavo. *Agências Reguladoras e Democracia*. Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2006.

BIONDI, Eduardo Abreu; CORRÊA, Antônio Ricardo e JÚNIOR, Antônio Ricardo Corrêa. **Novo Marco Legal Do Saneamento Básico e Arbitragem**. In: PEIXINHO, Leandro Frota, Manoel. *Marco Regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux*. Brasília – DF. OAB Editora, 2021.

BIZAARDO, Luiz Carlos. **Gestão por Processos: Mapeamento, Modelagem e Automação**. São Paulo: Atlas, 2017.

BONAT, Debora; HARTMANN, Fabiano Peixoto. **GPTs e Direito: impactos prováveis das IAs generativas nas atividades jurídicas brasileiras**. Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. Volume 44, Ano 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>. Acesso em 01 mar. 2025.

BONAT, Debora; HARTMANN, Fabiano Peixoto. **Racionalidade no direito: inteligência artificial e precedentes**. Curitiba: Alteridade, 2020.

BONAT, Débora; VALE, Luís Manoel Borges do; PEREIRA, João Sergio dos Santos Soares. **Inteligência artificial generativa e a fundamentação da decisão judicial**. Revista de Processo, v. 346, dez. 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/109139514/INTELIG%C3%8ANCIA_ARTIFICIAL_GENERATIVA_E_A_FUNDAMENTA%C3%87%C3%83O_DA_DECIS%C3%83O_JUDICIAL. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Análise de Impacto Regulatório (AIR): condições gerais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Brasília: ANA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/air-realizadas/Res.230.2024AIR.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.162/2019**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso: em 01 de ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.296/2005**. Institui as diretrizes para os serviços de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=308678&filename=PL+5296/2005. Acesso em: 04 de ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.296/2005**. Institui as diretrizes para os serviços de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=308678&filename=PL+5296/2005. Acesso em: 04 de ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.361/2006**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=410626&filename=PL+7361/2006. Acesso em: 4 de ago. 2025.

BRASIL. Planalto. **Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969**. Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para o Saneamento e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0949.htm. Acesso em: 1º de ago. 2025.

BRASIL. Planalto. **Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Planalto. **Emenda constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995**. Da nova redação ao art. 177 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm. Acesso em: 04 de jun. 2020.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em

Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967**. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978**. Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6528.htm. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.492**. Ministro Luiz Fux. Brasília, 2021. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>. Acesso em 01 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001: 5- 24. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em 05 dez. 2020.

CAMPOS, César Augusto Cunha. **Participação e Controle Social nas Agências Reguladoras de Saneamento**. Brasília: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP/FIOCRUZ, 2013. 140p. Dissertação (Mestrado Profissional – Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico) área de concentração em Gestão em Saúde, 2013.

CAMPOS, César Augusto Cunha; SOARES, Samira lasbeck de Oliveira; ALCÂNTARA, Silvo Gois de. **Regulação das Condições Gerais de Prestação dos Serviços de Água e Esgoto no DF**. Maringá: 2012. Disponível em: <https://trabalhosassemee.com.br/2012/PENDRIVE/pdf/VII-37.pdf>. Acesso em 12 jul. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfllet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Democratizando o Acesso à Justiça**. Flávia Moreira Guimarães, coordenadora. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Acesso-%C3%A0-Justi%C3%A7a-atualizado-em-03-02-2021.pdf>. Acesso em 10 jan. 2021.

COSTA, I. G. D.; PIEROBON, F.; SOARES, E. C. **A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANSAB**. Belo Horizonte: Meritum, 2018. V. 13. n. 2. p. 335-358. Jul./dez. 2018. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/a-efetivacao-do-direito-ao-saneamento-basico-no-brasil-do-1v8fa1putl.pdf> Acesso em: 02 dez. 2025.

COUNCIL OF EUROPE. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). **European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in: Judicial Systems and their environment**. Strasbourg: Council of Europe, 2019. Disponível em:

<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/196205/COUNCIL%20OF%20EUROPE%20-%20European%20Ethical%20Charter%20on%20the%20use%20of%20AI%20in%20judicial%20systems.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2025.

CRUZ, Verônica. **Transparência e accountability na regulação da vigilância sanitária no Brasil**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 90-114, nov. 2009/fev. 2010.

DAVI, Kaline Ferreira. **Magistratura de influência: uma alternativa ao contencioso administrativo tradicional**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 123-135, abr./jun. 2014.

FACHIN, Edson. **Poder normativo da Agências Reguladoras e Princípio de Legalidade (ADI 1668-DF)**. Revista de Direito Administrativo, v. 281, n. 2, p. 293-326, 2022.

FGV DIREITO RIO. **Projeto Regulação em Números**. Recursos em Baixa, Obrigações em Alta: a Sustentabilidade da Força de Trabalho nas Agências Reguladoras Federais. Relatório de Pesquisa. [S.l.]: FGV Direito Rio, Agosto 2025. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/files/relatorios/relatorio_orcamento.pdf. Acesso em: 10 nov.2025.

FILHO, Marçal Justen. **Agências Reguladoras e Democracia: Existe um déficit democrático na “regulação independente”?** In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos. O poder normativo das agências reguladoras. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

GIANNINI, Massimo Severo. **Gli elementi degli ordinamenti giuridici**. 1958. Disponível em: <https://dokumen.pub/gli-elementi-degli-ordinamenti-giuridici.html>. Acesso em: 01 ago. 2025.

GIANNINI, Massimo Severo. **Le Relazioni Tra Gli Elementi Degli Ordinamenti Giuridici**. 1990. Disponível em: <https://vdoc.pub/documents/le-relazioni-tra-gli-elementi-degli-ordinamenti-giuridici-6rrqc64d3c60>. Acesso em 01 ago. 2025.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. **Modelos de Ouvidorias Públicas no Brasil**, *in*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (organizadores). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016.

HARTMANN, Fabiano Peixoto e SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. Curitiba: Alteridade, 2019.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Acesso à justiça: um debate inacabado**. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021

ISSA, Rafael Hamze. **O controle judicial dos atos normativos das agências reguladoras**. 2015. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **A Ação Mediadora e Arbitral da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA)**. *In*: PEIXINHO, Leandro Frota, Manoel. Marco Regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Brasília – DF. OAB Editora, 2021.

LINARELLI, John. **A Philosophy of Contract Law for Artificial Intelligence: Shared Intentionality**. 2022. Disponível em: <https://digitalcommons.tourolaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1807&context=scholarlyworks>. Acesso em: 17 set. 2025.

LOPES, Othon de Azevedo. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia**. *Prima Facie*, João Pessoa, v. 8, n. 14, p. 119-141, jan./jun. 2009.

MARQUES, Rui Cunha, A reforma do setor de saneamento no brasil: o reforço da regulação e do papel da ANA, *in*: GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado e OLIVEIRA Carlos Roberto de. **Novo marco do saneamento básico no Brasil**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico. Documento em Revisão Submetido à Apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente. Brasília-DF, 2019**. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/Versao_Conselhos_Resoluo_Alta__Capa_Atualizada.pdf. Acesso em 25 out. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico. Relatório de Avaliação Anual 2019**. Brasília-DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/relatriodeavaliacaoanualdoplansab2021.pdf>. Acesso em 25 out. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico. Relatório de Avaliação Anual 2021**. Brasília-DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/relatriodeavaliacaoanualdoplansab2021.pdf>. Acesso em 25 out. 2025.

MIRANDA, Lara Caxico Martins; KEMPFER, Marlene. **Administração pública gerencial e as possibilidades para a solução extrajudicial de conflitos em Agências**. Reguladoras no Brasil. Maranhão. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323378432_ADMINISTRACAO_PUBLICA_GERENCIAL_E_AS_POSSIBILIDADES_PARA_A_SOLUCAO_EXTRAJUDICIAL_D_E_CONFLITOS_EM_AGENCIAS_REGULADORAS_NO_BRASIL. Acesso em 15 dez. 2024.

NETO, E. B.; PINTO, L. R. **Novo Marco Legal do Saneamento Básico e a proteção dos usuários de serviços públicos**. In: FORTINI, C.; SALAZAR, G.; MASSARA, L. H.; CAMPOS, M. H. (Org.). Novo Marco Legal do saneamento básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino e FERREIRA, Kaline. **A Mediação e a Arbitragem dos Conflitos no Setor de Saneamento Básico à Luz da Lei Federal 14.026/2020**. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado e OLIVEIRA Carlos Roberto. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

OLMO, Pedro Coelho Terrazas. **Competências da União Federal frente à Lei n. 14.026/2020: a constitucionalidade e a legitimidade das normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento**. Revista Digital de Direito Administrativo. VOL. 11. 2024. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/378048967_Competicencias_da_Uniao_Federal_frente_a_Lei_n_140262020_a_constitucionalidade_e_a_legitimidade_das_normas_de_referencia_da_Agencia_Nacional_de_Aguas_e_Saneamento. Acesso em: 12 fev. 2025.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008.

PAULINO, Ana Flávia Borges, CAMPOS, César Augusto Cunha, HARTMANN, Fabiano. **O Uso da IA para enfrentar os desafios da solução de conflitos nas agências reguladoras**. Encontro Internacional do CONPEDI Chile. 2022. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/129by0v5/4yglxo10/dzqY196Z5aSa1en1.pdf>. Acesso em 01 mar. 2024.

PAULINO, Ana Flávia Borges. **CNJ: o regulador da atividade judiciária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

PEREIRA, João Sergio dos Santos Soares, VALE, Luís Manoel Borges. **Teoria Geral do Processo Tecnológico**. 1 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

PEREIRA, Rodrigo Anjo Coutinho. **Trajatória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do Planasa à Lei 14. 026/2020** in: MOURA, Emerson A. C. Revista de Direito da Administração Pública. Ano 05, Volume 01, Edição 03 – Dossiê Temático – Estado e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/269/204>. Acesso em 04 out. 2025.

QUINTÃO, Thales Torres. **Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 2, p. 297-324, abr./jun. 2018.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina**. 2018. 436 f. Tese. (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RHODES, Debora L. **Access to Justice: An Agenda for Legal Education and Research**. Journal of Legal Education, Volume 62, Number 4, May: 2013. Disponível em <https://jle.aals.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1101&context=home>. Acesso em 22 out. 2022.

ROMANO, Santi. **O Ordenamento Jurídico / Santi Romano**; tradução de Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

SALOMÃO, Luis Felipe; CAMPBELL, Mauro et al. **Online Dispute Resolution: um estudo à luz da resolução Nº 358 do CNJ**. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

SALOMÃO, Luis Felipe; TAUKE, Caroline Somesom. **Inteligência Artificial: tecnologia aplicada à gestão de conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro**. 3a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

SANTOS, Plácida L. V. Amorim da Costa; SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. **Dado e granularidade na perspectiva da informação e tecnologia: uma interpretação pela ciência da informação**. Ciência da Informação, Brasília, DF, v. 42, n. 2, p. 199-209, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1382>. Acesso em: 3 mar. 2026.

SILVA, Jorge Gonçalves da. **Gestão por processos em organizações públicas: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Rio de Janeiro: s.n., 2011. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/enfermeria/resource/pt/lil-591574>. Acesso em: 10 ago. de 2024.

SOUSA, Marcos de Moraes; CARDOSO, Flávio Manoel Coelho Borges; FARIA, Luana Queiros; NACIFE, Jean Marc; BARBOSA, Kennedy de Araújo; CRUZ, José Elenilson. **Gestão de processos no setor público: técnicas, ferramentas, lacunas e agenda**

de pesquisa. RISTI – Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação, n. E45. 2021.

SOUZA, Wilson Alves. **Acesso à Justiça.** Ed. 2o de julho. 2011. P .26-78. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5982407_c8b651cdf. Acesso em 15 dez. 2025.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

VAN DER AALST, Wil M. P. **Process Mining: Data Science *in: Action*.** 2. ed. Berlin: Springer, 2016.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e Sociedade Moderna.** In: DINAMARCO; Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord). *Participação e Processo.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

WHITE, Stephen A.; MUMENTHALER, Christel (Ed.). **BPMN 2.0 Handbook: Methods, Concepts, and Techniques for Business Process Modeling and Execution.** Boca Raton: CRC Press, 2011.

ANEXOS

Nome do Arquivo
ANEXO 01 – RESOLUCAO 63
ANEXO 02 – DISPOSITIVOS APLICADOS
ANEXO 03 – PRECEDENTES ADASA
ANEXO 04 – MANIFESTACAO NRB2
ANEXO 05 – RETORNO LAI
ANEXO 06 – DIMENSAO 1 – CONSOLIDADO
ANEXO 06.1 – DIMENSAO 1-A
ANEXO 06.2 – DIMENSAO 1-B
ANEXO 07 – DIMENSAO 2
ANEXO 08 – DIMENSAO 3
ANEXO 09 – RESULTADO CONSOLIDADO
ANEXO 10 – RESPOSTAS DAS ERI's

Todos os anexos informados nesta tese estão disponibilizados no google drive, link:

https://drive.google.com/drive/folders/1rFwy_C8EGZPEik05gF0zK9M8zTguJjp0?usp=sharing