

# A REGULAÇÃO NO ÂMBITO DO SANEAMENTO BÁSICO E A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO DA FUNÇÃO REGULATÓRIA EM DECORRÊNCIA DO PROJETO DE LEI Nº 4.162/2019

## THE REGULATION IN THE SCOPE OF BASIC SANITATION AND THE NEED TO DEVELOP THE REGULATORY FUNCTION AS A RESULT OF BILL NO. 4.162/2019

Camila Nicolai Gomes 1  
Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho 2

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás – UFG. Especialização em Curso de Pós-graduação lato sensu em Direito Administrativo, Universidade Anhanguera - Uniderp, UNIDERP, Campo Grande - MS, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0615835437987718>. E-mail: [cnicolaigomes@gmail.com](mailto:cnicolaigomes@gmail.com)

Doutora em Cidadania e Direitos Humanos pela Universitat de Barcelona. É professora efetiva da Universidade Federal de Goiás. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4931359354042532>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8759-2130>. E-mail: [divajulia.safe@gmail.com](mailto:divajulia.safe@gmail.com)

**Resumo:** As políticas públicas têm atentado a cada dia para a importância do serviço público de saneamento básico, se tratando de um setor estrutural em que a regulação surge como ferramenta fiscalizatória e estimuladora de melhorias. O presente trabalho apresenta o estado da arte da regulação no saneamento tendo em vista a verificação de sua insipiência aqui denominada de “vazio regulatório”, bem como quais são as propostas legislativas em andamento para alteração da mesma. O objetivo é analisar se os estudos existentes estão contribuindo para a solução de falhas na regulação, e em qual medida influenciam na melhoria da política de saneamento básico. Como um dos principais resultados obtidos nesta pesquisa verificamos, através de um diagnóstico comparativo dos dados analisados, a importância da criação de regulação em nível federal, bem como identificamos vantagens no fortalecimento da regulação do setor.

**Palavras-chave:** Política pública de saneamento básico. Regulação de serviço público. Agência reguladora. Alteração do marco legal do saneamento.

**Abstract:** Public policies have paid more and more attention to the importance of the public service of basic sanitation, being a structural sector in which regulation emerges as a supervisory tool and stimulator of improvements. This work presents the state of the art of sanitation regulation, in order to check its incipiency, here called “regulatory void”, as well as which are the ongoing legislative proposals to change it. The objective is to analyze whether existing studies are contributing to the solution of regulatory failures, and to what extent they influence the improvement of basic sanitation policy. As one of the main results obtained in this research we verified, through a comparative diagnosis of the analyzed data, the importance of creating regulation at the federal level, as well as identifying advantages in strengthening the sector’s regulation.

**Keywords:** Public policy on basic sanitation. Public service regulation. Regulatory agency. Change in the sanitation legal framework.

## Introdução

O saneamento básico é um serviço essencial à garantia da qualidade de vida das pessoas, podendo ser considerado um direito fundamental de acesso à água e decorrente do direito à saúde previsto no art. 6º da Constituição Federal. O acesso a este serviço público, embora esteja previsto na Lei 11.445/07 – marco legal do saneamento básico, ainda enfrenta muitos desafios para sua universalização e garantia de sua qualidade. Nesse sentido, a regulação é considerada uma ferramenta fundamental para fomentar o alcance às metas de atendimento do saneamento básico em todo o país.

Para compreendermos como a regulação servirá de ferramenta para melhorias do serviço público de saneamento básico esse artigo se propõe a analisar o histórico recente de como ela vem sendo realizada nos níveis municipal, estadual e federal, como ela atua sobre os prestadores públicos (especialmente quanto às companhias estaduais) e privados, bem como quais são as propostas legislativas em andamento para alteração do panorama. Nodatamente no que se refere à análise e verificação dos atuais estudos sobre a regulação propõem-se verificar como eles contribuem para solução das falhas existentes e apresentar outras possíveis medidas de melhoria.

Ao analisarmos criticamente o contexto da regulação do saneamento, o problema das falhas na regulação e os conflitos de competência na sua normatização motivam a busca do conhecimento sobre como as legislações em análise no Congresso Nacional propõe alterar a regulação a fim de solucionar a questão. Isso porque a regulação, como em outros serviços público, se bem ajustada e exercida por órgãos fortes, contribui substancialmente tanto no atendimento das metas de universalização quanto na qualidade dos serviços, sendo objeto de estudo para resolver falhas e propor melhorias.

Quanto à metodologia, os instrumentos utilizados foram a revisão bibliográfica e a pesquisa documental para conhecimento do “estado da arte” da regulação no saneamento e manipulação dos dados relativos aos órgãos reguladores existentes no setor. De maneira exploratória, busca-se analisar criticamente a aplicabilidade da teoria da regulação normativa desenvolvida no direito administrativo à política pública de saneamento básico. Dados quantitativos referentes à criação de agências reguladoras pelos estados e municípios e dados qualitativos relativos à análise e descrição dos impactos da regulação no âmbito do saneamento também serão inseridos para possibilitar um diagnóstico mais preciso nessa pesquisa.

A estruturação proposta para essa pesquisa deve-se, portanto, começar com uma análise crítico-reflexiva sobre a evolução da regulação do saneamento básico no Brasil até os dias hoje. Posteriormente, serão analisadas as propostas de alteração da regulação no setor do saneamento básico presentes no Projeto de Lei nº 4.162/2019 e apresentado um diagnóstico com base nos dados analisados para verificar se os estudos são suficientes em qual medida, se são insuficiente e demonstrando as eventuais lacunas e inaplicabilidade da norma que estão presente na regulação e nos projetos de lei em estado de aprovação (sugeridas medidas para melhoria da regulação do setor). Por fim, a conclusão sobre o tema proposto apresenta a necessidade de ampliação da regulação acompanhada da criação do modelo federal regulação já presente do Projeto de Lei 4.162/19.

## Abordagem Histórica da Regulação e Estrutura Regulatória Brasileira Atual

Os dados apresentados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2019)<sup>1</sup> no seu 23º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - SNIS-AE, referentes ao ano

---

1 O SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS é um órgão vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional, o qual realiza coleta de dados das prestadoras de serviço de saneamento básico gerando banco de dados autodeclaratório. O SNIS pode apresentar algumas imperfeições, mas por se tratar de amostra de representatividade indiscutível (representatividade de 92,4% em relação ao total de municípios e de 98,1% em relação à população urbana do Brasil quanto ao abastecimento de água e 72,7% em relação ao total de municípios e de 92,9% em relação à população urbana do Brasil para esgotamento sanitário) e realizar a coleta e atualização dos dados desde 1995, o conjunto de informações é

de 2017, demonstram que 93,0% da população urbana tem abastecimento de água potável, 60,2% tem coleta de esgoto e que dessa porcentagem de esgoto coletado, somente 46,0% é tratado no país. Segundo Scriptore e Toneto Júnior (2012, p. 1480) a universalização do saneamento tem sua importância acrescida por diversas externalidades, implicando sua ampliação e manutenção em desenvolvimento econômico para o país, geração de emprego e grande economia com a redução de enfermidades. Dentre as vantagens específicas no acesso ao serviço tem-se a redução no número de internações hospitalares, redução na mortalidade por infecções gastrointestinais, redução no afastamento de empregados do trabalho, ganho na massa salarial (crescimento na folha de pagamento), melhora na produtividade dos trabalhadores, redução no atraso escolar, melhoras no setor de turismo (FREITAS *et al.*, 2014, p. 31).

É importante ressaltar que embora a Lei 11.445/07 defina em seu art. 3º o saneamento como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o conceito tradicional de saneamento normalmente se restringe apenas ao tratamento e abastecimento de água somado à coleta e tratamento de esgoto. Outros conceitos de saneamento devem ser conhecidos para melhor compreensão da matéria para a qual se busca regulação, como o do Instituto Trata Brasil<sup>2</sup> segundo o qual:

saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica.

Meneguim e Prado (2018, p. 3) conceituam saneamento básico como:

a prestação dos serviços de saneamento básico constituem atribuição estatal, de caráter essencial e com forte vinculação à promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida e, portanto, da garantia da dignidade da população.

Os conceitos aqui analisados apresentam uma visão ampla da ação humana sobre o meio ambiente social, que consideramos inclusive mais adequados na visualização de todos os aspectos do saneamento. No entanto, como neste trabalho não trataremos de limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, os quais envolvem tecnologias distintas, vamos nos ater ao conceito tradicional restrito ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, que normalmente são prestados conjuntamente, sendo a água para consumo humano um produto inicial gerador do esgoto como resíduo, sendo esses dois serviços correlacionados.

O Brasil estabeleceu como meta do seu Plano Nacional de Saneamento - PLANSAB a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033. No entanto, os números encontrados estão em dissonância com o caminho proposto, mesmo porque, o Instituto Trata Brasil estima que, para cumprir este objetivo seria necessário investir ainda R\$ 303 bilhões em 20 anos, enquanto entre 2010 e 2017, os valores variaram de R\$ 10,7 bilhões a R\$ 14,9 bilhões<sup>3</sup>. Ou seja, dificilmente a meta será atingida se mantido esse ritmo. Esse contexto demonstra a necessidade de regulação do setor, uma vez que a edição da Lei nº 11.445/04, embora tenha tentado direcionar ao cumprimento da obrigação de organização da atividade regulatória, parece não ter conseguido atingir os objetivos postos em níveis suficientes, razão pela qual podemos inferir, a princípio, de que se trata de um contexto deficitário.

Outro ponto que deve ser conhecido para compreensão do cenário do saneamento atual é a titularidade sobre o serviço, a qual é atribuída aos municípios segundo previsão do art.

relevante para a realização de pesquisas empíricas. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/perguntas-frequente>. Acesso em: 20 abr. 2020.

2 Disponível em: <http://tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: 20 abr. 2020.

3 Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/universalizacao>. Acesso em: 17 abr. 2020.

30, inciso I e V da Constituição, conforme o princípio da predominância do interesse local. Meneguim e Prado (2018, p. 12) afirmam que a competência deve ser compreendida de maneira temperada, considerando que a União detém competência para instituir diretrizes gerais para o saneamento, o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX e XX da CF/88) e de legislar privativamente sobre águas (art. 22, IV da CF/88) e que os estados devem prover a saúde pública solidariamente com os demais entes, que tem entre seus fatores o saneamento, além de o legislativo estadual poder estabelecer regiões metropolitanas, repercutindo na prestação desse serviço.

Na realidade, a prestação de saneamento básico acaba gerando influência em outros territórios. Um município não é autossuficiente e não tem seus limites blindados, devendo considerar as condições ambientais, mesmo porque está localizado em uma bacia hidrográfica. Sobre tal questão são pertinentes as considerações trazidas por Meneguim e Prado (2018, p. 12 e 28) sobre a gestão integrada do serviço de saneamento básico:

Neste ponto, é interessante abordar uma característica que envolve os municípios e pode ser relevante para uma gestão que se diga integrada ou compartilhada dos serviços de saneamento: o território dos Municípios sempre fazem parte do território dos estados-membros [...]

Não adiantaria nada termos uma regulação restritiva e protetiva dos corpos hídricos em um determinado município e o município vizinho não apresentar nenhuma regulação ou fiscalização.

Inclusive, no que dispõem sobre o planejamento da prestação de saneamento básico, o art. 19, §3º da Lei nº 11.445/07 prevê a necessidade de compatibilidade com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos os titulares do serviço, no caso, os municípios. Também o PL 4.162/19, ao alterar o referido dispositivo, prevê que o plano de saneamento seja compatível não só com os planos das bacias hidrográficas, mas também com os planos diretores dos municípios e com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas.

Tais aspectos demonstram porque defendemos a necessidade de observância da geografia em que se inserem os municípios e a atenção do prestador de serviço de saneamento ao local, sem se limitar à análise político-territorial do ente.

Estabelecidos os aspectos básicos sobre o saneamento, é possível observar que suas características inviabilizam a atuação de empresas em concorrência no mercado em questão, em razão dos altos custos de implementação e manutenção dos serviços e da demanda inelástica, o que determina a existência de uma economia de escala (GALVÃO JÚNIOR E PAGANINI, 2009, p. 81). Tudo isso conflui para a criação de um monopólio natural (SCRIPTORE E TONETTO JÚNIOR, 2012, p.1485), tornando essencial a regulação do Poder Público para garantia da eficiência do setor, que deverá buscar atender o maior número de pessoas pelo menor preço possível com a melhor qualidade.

A regulação, por sua vez, surge após a Segunda Guerra Mundial, em um contexto de transição do Estado de Bem Estar Social (Estado Providência) para o Estado Pós-Moderno, no qual havia a necessidade de adaptação às mudanças econômicas e sociais, conduzindo seu perfeito acoplamento à realidade para garantir a efetividade dos direitos fundamentais (GUERRA, 2017, p. 135-215).

Essa transformação se deu em função de fatores externos e internos, sendo quatro os primeiros – explosão das comunicações, emergência dos direitos fundamentais, democratização e globalização – e dois os de natureza interior aos estados – ineficiência e custo excessivo do Estado Moderno (MOREIRA NETO, 2005, p. 7-8). Nesse sentido, o estado assumirá um novo posicionamento econômico, o qual, segundo o mesmo Autor, será:

conformativo do mercado, próprio das regulamentações diretas e indiretas, e do papel substitutivo do mercado,

próprio das intervenções concorrenciais e monopolísticas, para tornar-se (1) regulador do mercado, (2) alocador de recursos, (3) parceiro econômico e (4) fomentador econômico (MOREIRA NETO, 2005, p.7-8).

O Brasil aderiu à regulação somente na década de 90, quando o modelo liberal passou a influenciar na atuação da administração pública, que reduz sua atuação direta nos subsistemas de infraestrutura, cedendo a competência a entidades reguladoras dotadas de certa independência (GUERRA, 2017, p.135-215).

Podemos considerar que até 1990 a função regulatória competia ao próprio operador público. Com o aparecimento dos prestadores privados entendeu-se que a função de regulação deveria ser separada da função de atuação direta na atividade regulada. No entanto, não bastava a separação entre regulador e operador, sendo necessária também a separação entre regulador e governo. Essa medida objetiva evitar a politização das decisões e o fenômeno da captura regulatória. Assim, a regulação estatal “deixa de ser assunto de governo para ser assunto de estado” (GUERRA, 2017, p. 143).

Uma vez conhecido o contexto de surgimento da regulação, adotaremos a definição do termo produzida por Motta (2003, p. 18), que o conceitua como:

o processo administrativo encetado pela administração pública, mediante a observância do regime jurídico de Direito Público, de limitação (mínima, média ou máxima, conforme a opção ideológica do legislador) à liberdade e à propriedade, visando dar funcionalidade e racionalidade ao mercado. Quando direcionada à atividade privada, estabelece um regime de sujeição geral e impõe deveres aos agentes do mercado. Ao revés, quando endereçada aos serviços públicos, constitui um regime de especial sujeição e impõe obrigações aos prestadores e cidadãos-usuários.

Em tom de provocação, poderia ainda acrescentar que a regulação se constitui na jurídica mão visível e necessária do Estado para disciplinar o mercado.

Acolhemos este conceito tendo em vista que ele faz preponderar o caráter jurídico da regulação em detrimento de seu caráter econômico. Isso porque sempre que a atuação do estado na economia encolher espera-se um movimento natural de expansão da atividade regulatória. É importante ter em mente enquanto estudamos o tema os elementos para o exercício da adequada regulação: a observância da independência (autonomia de gestão), da legalidade (criação por lei), a especialização pelo assunto regulado, a celeridade na sua implementação e atuação, a abertura para a participação da sociedade civil ou interessados e a ausência de intervenção direta do governo.

Nos momentos anteriores à tardia implementação do modelo regulatório no Brasil, a regulação se dava apenas pelo poder de polícia e da atuação direta do estado no domínio privado por meio de empresas públicas; não havendo, portanto, autonomia, mas sim um caráter centralizador e hierárquico. As mudanças vieram com a criação das agências reguladoras, as quais passaram a figurar na estrutura da administração pública brasileira. Foram criadas autarquias especiais por meio de lei, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com função regulatória para disciplinar mercados até então monopolizados por empresas estatais (que acumulavam a função de prestadoras de serviços públicos e reguladoras), submetidas a processo de desestatização.

O histórico da regulação do saneamento básico acompanha em certa medida a história da instituição da política pública nacional de saneamento. Por volta de 1930 o serviço considerado urbano e municipal era prestado de forma precária, tanto por empresas públicas como

privadas, em sua maioria estrangeiras (COSTA E RIBEIRO, 2013, p. 467-482). A regulação começou a tomar forma com o Código de Águas de 1934, aumentando a atuação do governo federal em 1942 com a criação do Serviço Especial de Saúde Pública - SESP (ARAÚJO E BERTUSSI, 2018, p. 467-482). A partir da década de 1950 a 1969 houve uma reorientação da política de saneamento com o seu distanciamento das políticas de saúde (HELLER *et al.*, 2013, p. 483-501), o que perpetua até os dias atuais. O Plano Nacional de Saneamento - PLANASA foi criado em 1968 pelo governo militar determinando a centralização do serviço no âmbito estadual com a fundação em 1971 do Sistema Financeiro de Saneamento - SDS, o que objetivava a criação de Companhias Estaduais - CESB's, com condições de autossuficiência por meio da arrecadação das tarifas e dos Fundos Estaduais de Água e Esgoto - FAEs, acompanhado de adequação tarifária à capacidade econômica da população, remuneração anual de 12% sobre o investimento e tarifação definida pelo custo do serviço (PEDROSA, 2001, p. 59-71). A Lei nº 6.528/78 definiu o modelo tarifário levando em conta a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das CESB's, sendo o procedimento especificado pelo Decreto nº 82.587/78, o qual previa como papel do Banco Nacional de Habitação - BNH conceder o aval final das propostas, ou seja, só receberia verbas o estado que seguisse as determinações do poder federal.

Araújo e Bertussi (2018, p. 173) ressaltam que tal política coincidiu com um período de alta da inflação no país, razão pela qual as tarifas eram reajustadas abaixo dos índices viáveis de remuneração do capital aplicado objetivando o controle geral dos preços. Tal medida de caráter eminentemente populista priorizou a modicidade da tarifa em detrimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, com reajustes abaixo no necessário para fomentar a ampliação do atendimento. Em 1992 o PLANASA foi extinto criando um hiato em que as próprias prestadoras definiam suas tarifas, tendo como única diretriz legislativa em vigor a Lei 9.433/97 que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (Peixoto, 2013, p. 502-524).

Com a edição da Lei 11.445/07, após muito tempo de discussões no Poder Legislativo para sua aprovação, foi instituída a Política Federal de Saneamento Básico, instituindo princípios objetivos nos arts. 21 e 22, dentre eles o de regular o saneamento, inclusive com a previsão da existência de entidades de regulação que devem monitorar custos, avaliar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados. Segundo o novo marco legal a regulação pode ser exercida pelo titular do serviço ou delegada (art. 8º e 9º, inciso II da Lei 11.445/07).

A regulação tarifária é tratada no art. 30 da Lei 11.445/07 sem estabelecer critérios específicos ou definir índices objetivos de reajuste, permitindo uma maior liberdade tanto para o prestador quanto para o regulador (ARAÚJO E BERTUSSI, 2018, p. 175). Madeira (2010, p. 123-154) elenca a regulação por taxa de retorno, a regulação por preço-teto (*price cap*) e a regulação por incentivos como os métodos mais usados para definição de estrutura tarifária. Os modelos tarifários não serão objeto de especificação neste trabalho, cujo objetivo é refletir sobre as falhas na regulação, mas é interessante observar o desafio de tensões entre as eficiências produtiva, distributiva e alocativa relacionadas à tarifa, apresentado por Pedrosa (2001, p. 59-71).

Ocorre que a Lei 11.445/07 enfrenta os desafios da sua implementação em um cenário de investimentos públicos insuficientes (SCRIPTORE E TONETO JÚNIOR, 2012, p.1481), inclusive sem que a regulação tenha sido integralmente implementada, principalmente em razão do conflito de interesses entre os entes municipais, titulares dos serviços, e os estaduais, detentores dos recursos hídricos juntamente com a União. A situação se assevera ao considerarmos que atualmente no Brasil as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs prestam serviço em mais de 70% dos municípios, como reflexo da política adotada desde a década de 1960 e reforçado com a criação do PLANASA, muitas vezes ainda sem a formalização dos contratos de concessão com os municípios ou com a vigência dos antigos contratos de programa (HELLER *et al.*, 2013, p. 483-501).

Quanto aos modelos das entidades reguladoras, os quais devem levar em consideração a viabilidade técnica e econômica, conforme disposto no art. 11, incisos II e III, da Lei 11.445/07, os dois principais são as autarquias municipais e estaduais, dotadas de natureza jurídica de direito público, devendo possuir independência decisória para o bom andamento de seus trabalhos (MENEQUIN E PRADO, 2018, p. 13). Existe também um terceiro modelo que

são as agências reguladoras consorciadas, sob a forma de consórcios públicos, dependente da criação de regiões metropolitanas pelo legislativo estadual. Eles são firmados tanto por contrato de cooperação quanto de consórcio, documento que estabelece a consecução de objetivos comuns entre os participantes. Cada um desses modelos apresentam vantagens e desvantagem, muito bem elencadas no trabalho de Meneguim e Prado (2018, p. 15), como o estadual que conta com um quadro técnico de pessoal preparado, apresenta maior facilidade na padronização normativa, mas pode se encontrar distante da realidade dos municípios. Já as entidades municipais possuem maior dificuldade de manutenção financeira e técnica, mas suas normas apresentam maior especificidade para o contexto em que atua e maior celeridade. O modelo de consórcio, por sua vez, possibilita a uniformidade normativa em uma região com similaridades entre os municípios e possui maior força frente às companhias estaduais, se comparado ao modelo municipal público. Por outro lado, se houver diversas regulamentações criadas por diversas entidades reguladoras, o serviço de prestação pelas companhias estaduais se tornará de difícil operação pela falta de padronização normativa.

Importante ressaltar que diferentemente dos demais campos da infraestrutura, não houve a criação de uma agência de caráter nacional no âmbito do saneamento, como aconteceu com a telefonia, saúde, energia elétrica e aviação. Nesse aspecto concordamos com Galvão e Paganini ao afirmarem que a inexistência de uma agência nacional implica em:

desvantagens desse formato estão relacionadas à falta de acompanhamento contínuo das metas e obrigações contratuais, à rigidez contratual e à dependência do judiciário para solução de conflitos, o que pode retardar investimentos e a solução de problemas (GALVÃO JÚNIOR E PAGANINI, 2009, p. 85).

A ABAR-Associação Brasileira de Agências Reguladoras<sup>4</sup> apresentou o seguinte panorama das agências reguladoras no setor de saneamento em seus últimos levantamentos publicados, referentes aos anos de 2015 e 2017:

**Tabela 1:** Agências reguladoras de saneamento básico no Brasil em 2015 e 2017.

	2015	2017
Agências de consórcios de municípios	3	3
Agências distritais	1	1
Agências municipais	24	23
Agências estaduais	22	22
Total	50	49

**Fonte:** elaborada pela autora com base nas informações da ABAR<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Disponível em: [http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/05/revista\\_saneamento\\_basico\\_reg\\_2015.pdf](http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/05/revista_saneamento_basico_reg_2015.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

<sup>5</sup> Os anos anteriores a 2015 não estavam disponíveis no site da ABAR na data da consulta (01 de março de 2020).

**Gráfico 1:** Agências reguladoras de saneamento básico no Brasil de 1997 a 2015.



Fonte: ABAR.

Os dados da ABAR trazidos nas figuras acima também foram analisados por Meneguim e Prado, quem ressalta aspectos específicos sobre o ano de 2017:

De acordo com o Censo de 2010, o Brasil conta com 5.565 municípios. Assim, segundo os dados apresentados pela pesquisa de 2017, a regulação alcança 2.038 municípios, ou pouco mais de 36% dos municípios brasileiros, o que, por si, pode representar um déficit na regulação, mesmo que se admita a incidência de regulação realizada pelos titulares de forma direta. (MENEGUIM E PRADO, 2018, p. 22)

O raciocínio retro apresentado nos faz depreender a contrário *sensu* que 3.527 municípios brasileiros não contavam com a atenção de regulação externa em 2017, realizando a subtração dos 36% de municípios alcançados pela regulação, 64% é o percentual de municípios não submetidos ao processo fiscalizatório administrativo da qualidade do serviço de saneamento.

Verifica-se dos gráficos a existência de um déficit expressivo que não foi preenchido nos últimos anos analisados, sendo que em 2014 a ABAR levantou a existência de 49 agências reguladoras no âmbito do saneamento e em 2017 o mesmo número. Ou seja, não houve nenhuma variação expressiva nos últimos períodos analisados, nem crescimento substancial para cobrir um espaço que pode ser denominado de verdadeiro “vazio regulatório”.

A atividade regulatória vai muito além de baixar regras normativas, fato esse que gera verdadeira “reserva do regulador”, expressão usada por Guerra (2017, p.148-149), quem justifica com base na teoria dos regulamentos administrativos o fato de que as regras emanadas do Congresso em forma de leis (*statutes*) são genéricas e abstratas e, por isso, são expedidas em seu sentido estrito com *standards* e princípios inteligíveis. Por outro lado, as regras expedidas pelas agências são “*subleis*”, que interpretam e dão concretude às leis aprovadas pelo Congresso. Pelas normas regulatórias permite-se o exercício da capacidade técnica dessas entidades descentralizadas (tecnicismo), para dispor com maior densidade sobre as matérias que lhes competem equilibrando subsistemas complexos, cabendo às agências regular os vazios deixados pelo marco legal do saneamento básico, o que ele mesmo prevê no parágrafo único do art. 20 e no capítulo V, arts. 21 a 27. Nosso entendimento coaduna com esse raciocínio, pois se a lei cuidasse de cada detalhe, estaria constantemente desatualizada e provocaria a frequente necessidade de movimentação do poder legislativo.

Retomando as informações trazidas no gráfico e na tabela, verifica-se o diagnóstico de um déficit que reflete no descumprimento do art. 11, inciso III da Lei 11.445/07, segundo o

qual não se pode cumular a prestação com a regulação do serviço de saneamento, o que caracteriza o fenômeno da captura da atividade regulatória. Ademais, as agências contabilizadas na Tabela 1 tratam na maior parte das vezes apenas de água e esgoto, ficando a questão do manejo dos resíduos sólidos e da drenagem de águas pluviais deixados de lado.

Os vazios regulatórios percebidos neste estudo demonstram que o problema transcende a esfera local e regional atingindo o âmbito nacional, já que a Lei 11.445/07 não foi integralmente implementada, descumprindo especialmente com o art. 22 da mesma, que trata dos objetivos da regulação. A alteração legislativa não modifica automaticamente o mundo dos fatos, mas sabemos que o marco regulatório em vigor falhou quanto à regulação e também quanto a outros pontos, razão pela qual existem propostas legislativas para alterá-lo.

O estado da arte em que se encontra a atual discussão sobre a regulação do saneamento deixou claro que as agências reguladoras são fracas frente aos prestadores, especialmente em relação às CESB's, cujo interesse de manutenção da prestação do serviço tem prevalecido, apesar de não atender integralmente à universalização. Os conflitos de interesse entre estados e municípios também dificultam o desenvolvimento do setor. Por todo o exposto, reitera-se a ocorrência do fenômeno da captura das agências reguladoras pelos interesses políticos ou de outros grupos de poder.

Para reverter essa situação é necessário desenvolver uma regulação forte, que possa combater interesses eleitoreiros, sendo dotada de independência, tanto financeira quanto decisória. Os estudiosos do assunto (MENEQUIN E PRADO, 2018, p. 9-14; GALVÃO JÚNIOR E PAGANINI, 2009, p. 80 e 86; ARAÚJO E BERTUSSI, 2018, p. 174 e 196) convergem no entendimento de que há a necessidade de uma ação coordenada dos entes federados e assunção pela União de uma postura, já que a esfera federal tem estado afastada do setor de saneamento desde 1992 com o fim do PLANASA.

Além do fortalecimento das agências municipais e estaduais apresentadas neste trabalho, propõe-se a criação de uma agência federal, por meio da qual a União realizaria a regulação de maneira efetiva, gerando maior padronização normativa, segurança jurídica, confiabilidade para investidores privados, mas sem que ocorra a centralização na fixação das tarifas como no passado.

Araújo e Bertussi (2018, p.199) propõem que:

a ANA assumira esse papel de regulação por parte da União, tendo em vista que essa agência já desenvolve atribuições correlatas ao setor de saneamento, inclusive aplicando recursos nesse setor.

A Agência Nacional de Águas – ANA foi criada por meio da Lei nº 9.984/00 para instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 1º da Lei 9.984/00). A proposta da agregação da regulação do saneamento básico em nível federal às atividades da ANA pode ser interessante, por se tratar de um setor correlato à gestão da água; desde que não se perca de vista que para a ampliação da sua atuação faz-se necessário prover condições legais e materiais, havendo alteração da lei 9.984/00 para incluir a nova competência.

As atividades dispostas no art. 4º da Lei 9.984/00 da referida agência estão de fato relacionadas com o uso da água, o que, por sua vez, se relaciona com o saneamento no que tange aos serviços de abastecimento de água e esgoto. Todavia, trata-se de um posicionamento simplista, pois as atividades práticas nessa fatia do saneamento são muito mais complexas do que o mero uso de água bruta<sup>6</sup>. Os serviços de água e esgoto exigem coleta (da água bruta na natureza para o tratamento e do esgoto nos pontos de atendimento), tratamento em estações de água e esgoto nas chamadas de ETA e ETE, distribuição da água tratada, construção de redes de transporte dos produtos em questão e de reservatórios. Ou seja, as tecnologias empregadas no saneamento, considerando apenas água e esgoto, se mostram muito distintas daquelas relacionadas com a Política de Recursos Hídricos.

É claro que há uma relação entre as duas atividades, pois é a disponibilidade de água o

<sup>6</sup> Água bruta é aquela retirada da natureza, seja de rios, de lagos ou de lençóis freáticos, normalmente imprópria para o consumo humano. (BARROS et al, 1995, p. 13)

que viabiliza o atendimento no abastecimento, por isso a estrutura burocrática da ANA pode até ser aproveitada na regulação do saneamento, mas mediante uma grande reformatação do órgão para agregar conhecimento técnico sobre saneamento básico. O ideal antes da absorção dessa competência é que seja realizada uma análise *ex ante* da nova política pública, levantando prós e contras e gastos prováveis para concluir se o aproveitamento do órgão já existente é realmente mais econômico e eficiente do que a criação de uma nova agência para atenção exclusiva dos temas relacionados ao saneamento básico.

A proposta tem sido debatida, elogiada, mas também criticada, pois a ANA – Agência Nacional de Águas, em que pese já possua uma estrutura interna não detém conhecimento sobre os elementos básicos do saneamento (art. 3º da Lei 11.445/07), trabalhando apenas com o uso de recursos hídricos em seu estado natural, quando deverá cuidar de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

Por um lado os defensores da incorporação da função regulatória do saneamento pela ANA (ARAÚJO E BERTUSSI, 2018, p. 194-195) alegam que em razão da falta de orçamento da União a criação de uma nova agência seria inviável, além de ser detentora de certa independência econômica por receber valores decorrentes de compensações financeiras pelo uso de recursos hídricos e de já atuar no setor do saneamento com o repasse de recursos do Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas – Prodes.

Por outro lado, segundo Meneguim e Prado (2018, p. 5), embora seja ferramenta relevante para realização de metas no setor, a regulação no Brasil ainda é fraca. Essa segunda corrente considera o modelo regulatório intermunicipal ou consorciado a melhor opção, se comparada à municipal e à estadual, sem chegar a mencionar o modelo federal. Por fim, Galvão Júnior e Paganini (2009) reconhecem que a regulação do saneamento é mais complexa que de outros ramos da infraestrutura, como telecomunicações e energia, que tiveram sua regulação federalizada, em razão de suas particularidades (monopólio natural), devendo ocorrer com urgência, mas sempre em conformidade com características físicas, econômicas, regionais e locais.

Considerando os argumentos analisados, a nosso ver, o esforço de instaurar a regulação em nível nacional deve estimular a expansão do atendimento e sua qualidade, tendo como denominador comum o reconhecimento da necessidade de preenchimento do “vazio regulatório”. O segundo passo aqui defendido é saber se haverá um plano consistente para atribuir a competência à ANA, não bastando apenas a alteração legal sem uma preparação técnica, pois de outro modo seria melhor a criação de uma nova unidade regulatória.

Em que pese todos os questionamentos levantados anteriormente, é uníssona dentre os estudiosos das diversas áreas interdisciplinares envolvidas (engenharia, direito, economia, ciências políticas, etc.) e neste trabalho também verificada, a necessidade de fortalecer a função regulatória no saneamento, seja com a criação de uma nova agência, seja com absorção da função pela ANA e concomitantemente com a extensão da atuação regional das agências em nível estadual e municipal.

## **Alterações na Regulação do Setor de Saneamento Básico - Propostas do Projeto de Lei 4162/19**

Desde 2018 iniciativas legislativas vêm sendo realizadas e debatidas no Congresso Nacional para alterar o marco legal do saneamento básico. As Medidas Provisórias - MP's 844/18 e 868/18 perderam vigência por decurso de prazo, sendo a última transformada em Projeto Legislativo nº 3.261, debatido em Comissão e aprovado pelo Senado em 07/06/19, seguindo para aprovação da Câmara dos Deputados, onde foi substituído pelo Projeto de Lei nº 4.162/19, de autoria do Poder Executivo, sendo aprovado em 11/12/2019 com destaques. O texto foi finalizado em 17/12/2019 e encaminhado para apreciação do Senado.

Neste momento, em que o PL 4.162/19 tramita no Congresso Nacional, é possível identificar que estamos em fase de tomada de decisão, o que também pode ser percebido como o estabelecimento de uma nova Policy (política pública) com base na nova posição das Politics (posição política), mediante a tendência mais liberal.

Dentre as propostas de alteração no setor de saneamento mais relevantes podemos elencar: ampliação das possibilidades de participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento; fixação do prazo de um ano para renovação dos contratos sem licitação das empresas estatais com os municípios, por até 30 anos, significando o fim dos contratos de programa; prazo de um ano para que todos os contratos definam metas de universalização, visando atingir 99% de atendimento para o abastecimento de água e 90% para coleta e tratamento de esgoto, até 31 de dezembro de 2033; novos contratos decorrentes de concorrências deverão comprovar capacidade econômico-financeira para alcance das metas; e, o que mais nos interessa neste trabalho, a definição da Agência Nacional de Águas - ANA como reguladora de amplitude nacional, devendo definir padrões de qualidade e eficiência na prestação dos serviços, padronização de contratos, fiscalização dos serviços para redução das ineficiências como as perdas.

O projeto ainda enfrenta muitas discordâncias no âmbito Legislativo, devendo ser objeto de obstrução na votação final pelos defensores das CESB's, da tarifa cruzada (em que cidades lucrativas compensam as deficitárias, chegando a um preço estadual único) e dos municípios pequenos que serão de pouco interesse da iniciativa privada. O receio é que as questões sociais relacionadas ao saneamento sejam deixadas de lado, dificultando o acesso às populações mais carentes economicamente, distantes geograficamente, com baixos índices de consumo, pouca população ou ainda localizadas em regiões de baixa disponibilidade de recursos hídricos.

Quanto à regulação, como já dito, o questionamento se refere à capacidade da ANA em absorver demandas tão significativas sem estar paramentada de estrutura e de pessoal técnico qualificado em assuntos relativamente distantes de sua realidade, como esgoto, lixo e drenagem de águas pluviais. A situação das agências reguladoras estaduais, regionais e locais também não foi abordada diretamente na proposta legislativa, havendo apenas a previsão de que a ANA mantenha uma relação atualizada das entidades reguladoras e o estabelecimento de normas padronizadoras conforme a proposta de alteração da Lei 9.984/00:

Art. 4º-E. 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.

O trabalho realizado por Araújo e Bertussi (2018, p. 190-192) demonstrou que atualmente as tarifas estão mal dimensionadas para cobrirem os custos dos serviços além do que deve ser levantado para alcançar a universalização, mesmo com a previsão do art. 22, inciso IV da Lei 11.445/07 de que um dos objetivos da regulação é:

definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

No entanto, o marco do saneamento em vigor não estabeleceu critérios específicos de definição e revisão de tarifas, como observa o aludido trabalho:

A regulação econômico-tarifária ainda não foi de fato implantada. Poucas agências deram início aos estudos de avaliação para auditar e certificar as infraestruturas atualmente existentes, bem como acompanhar os investimentos que estão sendo realizados. Além disso, as agências têm encontrado obstáculos às suas atividades em razão da forte influência política na gestão das empresas estaduais de saneamento. (Araújo e Bertussi, 2018, p.176)

O referido trabalho também identificou que as tarifas residenciais normais de alguns estados considerados "ricos" como Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo são mais baratas

que de alguns estados com renda per capita mais baixa, como do norte e nordeste; que as tarifas de esgoto costumam ser mais baixas que as de abastecimento de água, em razão da baixa cobertura em coleta e tratamento; outros indicadores como lucro líquido e tempo de *payback* demonstraram que as empresas de saneamento não apresentam uma situação econômico-financeira em conformidade com o princípio da sustentabilidade econômica presente na Lei nº 11.445/07.

Nesse sentido, podemos deduzir que a distribuição do serviço é desigual, sendo sua cobrança inversamente proporcional à capacidade econômica da população. Além disso, o serviço de esgoto, ao apresentar menor cobertura, deveria ter sua tarifa condizente com a necessidade de sua ampliação. Finalmente, os longos prazos para amortização dos investimentos e a retributividade desproporcional ao serviço prestado indicam falta de controle financeiro das prestadoras em verificar o retorno de seus investimentos e consciência sobre o real custo do serviço prestado, pois poderia haver pedido revisional da tarifa em caso de comprovação de incompatibilidade.

Diante da deficiência na tarifa do setor de saneamento, o PL 4.162/19 propõe que a regulação tarifária seja realizada pela ANA:

Art. 4º-E. [...]

§ 1º - À ANA caberá estabelecer, entre outras, normas de referência sobre:

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais e o equilíbrio econômico-financeiro; [...]

§ 8º - Para fins do disposto no inciso II do § 1º, as normas de referência de regulação tarifária estabelecerão os mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, para possibilitar a universalização dos serviços, observado o disposto no art. 31 da Lei nº 11.445, de 2007, e quando couber, o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários dos serviços de saneamento básico.

O novo cenário retoma aos moldes da década de 60 em que o governo federal centralizava a fixação da tarifa. Essa alteração deve ser realizada com cautela, pois, como já falamos, o serviço de saneamento envolve diversos fatores a serem analisados regionalmente, como índice pluviométrico, geografia do local, desenvolvimento econômico. Portanto, o que se espera é que a entidade reguladora nacional dite diretrizes, sem, contudo tornar o sistema tarifário muito rígido e fazendo com que além do custo do serviço, dos custos para investimentos futuros, seja possível conter o lucro das empresas juntamente com a modicidade, conforme o texto do art. 22, inciso IV da Lei 11.445/07, caso seja alterado pelo PL 4.162/19:

Art. 22. IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por meio de mecanismos que induzam a eficiência e a eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

A alteração do regime tarifário conduz à postura mais consciente do consumidor brasileiro, que muitas vezes ainda realiza do uso indiscriminado dos recursos hídricos com a mentalidade de que pode gastar o quanto quiser, já que vai pagar, sem pensar no bem coletivo e com a falsa ideia de ser um bem inesgotável. Em que pese água seja tratável para uso, ambientalista já reconhecem a natureza limitada desse bem natural.

Além disso, problemas como as frequentes crises hídricas, acentuadas pelas más ges-

tões, aumento dos períodos de seca, falta de tratamento de esgoto, poucos investimentos em captação, somado ao crescimento da demanda, repercutem substancialmente nos custos do tratamento de água. Outras questões atuais como as enchentes, distribuição de água com cor e gosto em cidades grandes (caso recente da Cedae no Rio de Janeiro em dezembro de 2019 e janeiro de 2020), altos índices de perdas demandam grandes valores das operadoras, que ao invés de aplicarem recurso na ampliação acabam gastando com emergências e estendendo os prazos das metas de cobertura dos serviços.

Ribeiro e Bin (2017) destacam a influência da regulação para a modernização do sistema, fomentando a eficiência e desenvolvimento tecnológico. Apesar da existência de programas pontuais para o desenvolvimento de tecnologia, como o Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), identifica-se uma interação deficiente entre as instituições de pesquisa as concessionárias para aplicá-las.

Sobre esse aspecto concordamos com o entendimento de que o saneamento é uma ferramenta redutora de desigualdades e fomentadora do desenvolvimento, mas o modelo atual lida com investimentos limitados no uso de tecnologias e até certa resistência ao novo, tendo em vista o sucateamento das estruturas empresariais das CESB's, que teriam que parar suas atividades cotidianas, despendendo fundos e funcionários a serem treinados, para darem atenção às novas tecnologias. A prática demonstra que muitas vezes as concessionárias mal conseguem suprir às demandas corriqueiras, de modo seus gestores receiam não cumprir suas obrigações básicas (e muitas vezes não cumprem gerando desabastecimento) caso tenham que dedicar-se a novas técnicas e práticas. Além disso, inferimos do contexto a inexistência de uma política robusta de defesa da inovação em prol do aumento da eficiência, embora haja previsão legal, revisitada no PL 4.162/19, são necessários maiores incentivos financeiros e tributários, o que poderá ser fomentado pela ação das reguladoras. Defendemos que as previsões sobre inovação constem da nova Política Federal de Saneamento Básico a ser aplicada em caso da aprovação do PL 4.162/19.

## **Diagnóstico da Regulação do Saneamento no Brasil**

Os prestadores de saneamento no Brasil apresentam distintas formas de regulação jurídica, podendo ser da administração direta, autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública, empresa privada ou organização social. Neste artigo adotamos o conceito de prestadora do modelo público para todos aqueles se relacionam com a administração pública (administração direta, autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública) e o privado para as demais prestadoras.

Cumpramos ressaltar que por se tratar de um serviço de competência municipal, mesmo nos estados em que atue uma CESB, pode haver locais em que o serviço é prestado por empresa privada<sup>7</sup>. De qualquer forma, em razão de ser um monopólio natural, pela impossibilidade de competição mercadológica, a necessidade de regulação se tornou flagrante para garantia de qualidade e acesso ao mesmo.

A regulação, que teve início retardado na década de 90, evita a captura, fenômeno pelo qual uma força de interesse controla a condução da agência reguladora, anulando seus efeitos regulatórios. Isso ocorre quando coincidem no mesmo papel prestador e regulador do serviço, pois quem fiscaliza deve ser atento às deficiências presentes no serviço. Tal fato é recorrente, pois como demonstraram os dados ora expostos, cerca de 60% dos municípios brasileiros não são submetidos ao processo fiscalizatório regulador, o que demonstra um grande déficit e verdadeiro “vazio regulatório” a ser preenchido por alguma das formas regulatórias (agência municipal, de consórcios municipais, distrital, estadual e até mesmo federal).

Outra forma de captura que impede a ação dos órgãos reguladores do saneamento é a existência de conflito entre os governos estaduais, por meios das CESB's, e os municipais.

---

<sup>7</sup> Somente no caso do Tocantins, onde a SANETINS foi privatizada, identificamos um sistema verdadeiramente híbrido, pois a antiga CESB agora BRK Ambiental atua em 47 dos 139 municípios que compõem o referido estado, enquanto a ATS – Agência Tocantinense de Saneamento atua de forma complementar nos pequenos municípios e na zona rural do estado, existindo ainda municípios onde o saneamento é realizado por prestadores públicos locais.

Sendo as Companhias Estaduais empresas fortes, dotadas de grande capital e tradicionais, os municípios, principalmente os de pequeno porte, não conseguem fazer frente com suas demandas. Esse conflito dado em razão das escolhas políticas historicamente realizadas demonstra a captura do interesse de regulação do setor pela prestadora estadual.

Nesse cenário, vislumbramos a possibilidade da criação de uma agência nacional para melhoria do cenário ou até sua solução, desde que tomadas das medidas cabíveis para seu funcionamento adequado. A proposta do PL nº 4.162/19 de transformar a ANA em agência reguladora é positiva, desde que haja a montagem de uma estrutura física e humana adequada, pois nos molde atuais o órgão trata somente de outorga do uso da água bruta e o saneamentos contempla um universo muito maior, descrito no art. 3º, inciso I, da Lei 11.445/07. Por esse motivo, há autores (MENEQUIM E PRADO, 2018, p. 11) contrários à federalização, por se tratar de um retorno à centralização do serviço, a qual não observaria as peculiaridades locais intrínsecas de sua prestação.

Ambos os posicionamentos expostos neste trabalho têm suas razões, mas considerando a urgência e necessidade de melhoria na qualidade e universalidade do serviço de saneamento, o qual salva vidas e contribui substancialmente para o desenvolvimento, compreendemos que a regulação por meio da ANA em nível federal é importante, principalmente se viabilizar o acesso das prestadoras de serviço a investimentos. No entanto, as ressalvas apresentadas de construção de uma estrutura forte dessa nova agência devem ser fielmente observadas, além de manterem-se as agências regionais e locais e ampliá-las.

## Conclusão

O presente trabalho pretendeu conhecer o estado da arte da regulação do saneamento básico, bem como as propostas de sua alteração pela alteração do marco legal do saneamento constante do Projeto de Lei nº 4.162/19. Verificou-se a falibilidade do modelo regulatório, do que decorre a necessidade de revisão do seu funcionamento.

Assim, independente das diversas polêmicas que orbitam o PL 4.162/19, como a condução de um modelo eminentemente público para privado, a propositura da criação de um ente regulatório de âmbito nacional é uma medida necessária e defendida pela maioria dos estudiosos do saneamento, já que apresenta diversas vantagens, com as quais estamos de acordo: menor ingerência política sobre os serviços regulados, uma vez que a União não é o poder concedente, evitando o fenômeno da captura pelo operador do serviço; maior capacidade financeira para estruturar a entidades advinda das compensações realizadas; uniformização normativa e decisória pacificadora de critérios de qualidade de fiscalização; maior segurança jurídica para atrair investimentos para o setor.

A nova postura regulatória pode contribuir substancialmente para a universalização do saneamento básico, devendo sempre observar os cuidados apontados neste trabalho para evitar um excesso de centralização e considerar as especificidades regionais e sociais, o que pode ser garantido com a atuação em cooperação, conforme o proposto no art. 4º-E, parágrafo 3º, inciso III, do projeto de alteração da Lei 9.984/00, com as entidades regulatórias regionais e locais já existentes.

Os resultados levantados apontam que haverá a necessidade de planejar uma reestruturação da ANA, com revisão de sua estrutura, contratação (previstos duzentos e trinta e nove cargos de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico no PL 4.162/19, o qual altera art. 3º da Lei nº 10.768/03), treinamento e qualificação de servidores caso a medida se confirme como opção legislativa para a regulação em nível nacional.

Por tudo o que foi analisado, a regulação nacional indica contribuir para a universalização do saneamento, o que gera desenvolvimento para o país com diversas externalidades. O novo modelo deverá ser dotado de penetração das normas e fiscalização em todo território nacional para que a proposta legislativa não seja apenas mais uma lei “que não cola”, com vigência, mas sem eficácia.

## Referências

ABAR. **Regulação 2013 Mapa**. Disponível em: <http://abar.org.br/2016/07/10/regulacao-2013-mapa/>. Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Saneamento Básico**: regulação 2015. Disponível em: [http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/05/revista\\_saneamento\\_basico\\_reg\\_2015.pdf](http://abar.org.br/wp-content/uploads/2016/05/revista_saneamento_basico_reg_2015.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Regulação 2017 – **Saneamento Básico**. Disponível em: <http://abar.org.br/publicacoes/publicacoes-saneamento-basico/>. Acesso em: 01 fev. 2020.

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. **Saneamento Básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 51, jul./dez. 2018. p. 165-202.

BARROS, Raphael Tobias de Vasconcelos; CHERNICHARO, Carlos Augusto de Lemos; HELLER, Léio; SPERLING, Marcos Von. **Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios, volume II**. 1. ed. Belo Horizonte: Escola de Engenharia da UFMG, 1995. p. 115.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei no Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. . Diário Oficial da União, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 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. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Seção 1, p. 3.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Nacional. **Plano Nacional de Saneamento Básico**: PLANSAB. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf). Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **Diagnósticos dos serviços de água e esgotos**: período de 2012 a 2017. Brasília: SNIS, 2019. Disponível em: <https://goo.gl/fXR4r5>. Acesso em: 20 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Diagnóstico do setor de saneamento**: estudo econômico e financeiro. Brasília: MPO, 1995. (Série Modernização do Setor de Saneamento, v. 7).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 4.162 de 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. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2235973>. Acesso em: 01 fev. 2020.

COSTA, Silvano Silvério da; RIBEIRO, Wladimir Antonio. Dos porões à luz do dia: Um itinerário dos aspectos jurídicos-institucionais do saneamento básico no Brasil. *In*: HELLER, Léio; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo

Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 467-482.

FREITAS, F. G. *et al.* **Benefícios econômicos da expansão do saneamento.** Relatório de pesquisa produzido para o Instituto Trata Brasil e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: *Ex Ante* Consultoria Econômica, 2014.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 14, n. 1, p. 79-88. Rio de Janeiro: jan-mar de 2009.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, Regulação e Reflexibilidade:** Uma Nova Teoria sobre as Escolhas Regulatórias, 4ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2017. (p.135-215)

HELLER, Léo; BASTOS, Rafael Kopschitz Xavier; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa; TEIXEIRA, Júlio César. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. *In:* HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 483-501.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Principais estatísticas no Brasil.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/universalizacao>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **O que é Saneamento?** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, v. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MENEGUIN, Fernando; PRADO, Ivan. Pereira. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Maio; 2018 (Texto para Discussão nº 248). Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 01 de fev. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Novo Papel do Estado na Economia. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho / Setembro. 2005.

MOTTA, Paulo. A Regulação como Instituto Jurídico. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 4, ano 1 Outubro / Dezembro. 2003.

PEDROSA, Valmir de Albuquerque. Práticas tarifárias do setor de saneamento brasileiro. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, v. 6, p. 59-71, abr./jun. 2001.

PEIXOTO, João Batista. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. *In:* HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 502-524.

RIBEIRO, Beatriz Couto; BIN, Adriana. **O papel da regulação para o desenvolvimento e incorporação de inovação e tecnologia no Saneamento Básico Brasileiro.** *In:* Congresso ABES, 2017, São Paulo. 29º Congresso ABES/FENASAN. São Paulo: AESABESP, 2017.

SCRIPTORE, Juliana Souza and TONETO JUNIOR, Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2012, vol.46, n.6, pp.1479-1504. ISSN 0034-

7612. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000600004>. Acesso em: 01 abr. 2020.

Recebido em 21 de maio de 2020.  
Aceito em 09 de outubro de 2020.