

# **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**LITON LANES PILAU SOBRINHO**

**GINA VIDAL MARCILIO POMPEU**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Gina Vidal Marcilio Pompeu; Liton Lanes Pilau Sobrinho – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-412-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Economia. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

---

#### **Apresentação**

Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável.

O IV Encontro Virtual do CONPEDI, realizado em novembro de 2021, alberga entre as diversas temáticas o difícil e instigante diálogo promovido pelo Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Os artigos, aqui apresentados, buscam conciliar crescimento econômico, desenvolvimento humano e a preservação e reparação ambiental. Nessa vertente, ao tempo em que casos, fatos, leis, doutrina, estatísticas e jurisprudências são expostas, os autores buscam o respectivo entendimento jurídico que perfaz a tese e a antítese das verdades, por vezes, insinceras do desenvolvimento sustentável.

Sob a coordenação dos Professores Everton Neves Gonçalves, (UFSC) Gina Marcilio Pompeu (UNIFOR) e Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI / PASSO FUNDO), foram defendidos 21 (vinte e um) artigos por seus autores. Diante da atualidade dos temas, o círculo de debates garantiu densidade acadêmica às discussões com a interação de professores, mestrands e doutorandos de todas as regiões brasileiras. Pode-se afirmar que mais uma vez o CONPEDI cumpriu o seu mister de promover o diálogo entre os estudos, pesquisas e publicações da pós-graduação brasileira.

Ao tempo em que resta presente a sensação de resiliência e de dever cumprido, mesmo que por meio do encontro de maneira virtual, permanece o desejo de retornar às atividades presenciais e de compartilhar o brilho nos olhos daqueles que defendem a reta razão de agir, e a vontade de efetivar os fundamentos e objetivos constitucionais. Afinal repetindo com Martha Nussbaum, nós somos agentes de afetos e de produção. Os anos de 2020 e 2021 marcaram a memória daqueles que tiveram tantos enfrentamentos e superações.

Enquanto aguarda-se o CONPEDI Presencial 2022, o GT Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável oferece aos membros do CONPEDI, a produção científica da melhor estirpe. São 21 (vinte e um) artigos frutos da investigação diuturna de professores e de seus grupos de pesquisas. Para melhor interação entre as temáticas investigadas, a coordenação agrupou os artigos em 5 eixos temáticos: 1. Direito econômico e

sustentabilidade; 2. Direito econômico dos direitos humanos e da responsabilidade social; 3. Direito econômico do desenvolvimento; 4. Direito econômico da tributação; 5. Análise econômica do Direito. Seguem enumerados eixos, títulos, autores e resumos.

## 1. Direito econômico e sustentabilidade

**MELHORIA REGULATÓRIA DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO: A SUPERVISÃO REGULATÓRIA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO**, elaborado por Daniel Derenusson Kowarski. Por meio desse artigo analisa-se o marco legal do saneamento básico (Lei 14.026/2020) que inseriu a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como entidade de governança regulatória nacional do saneamento básico, como forma de aprimorar o ambiente regulatório.

**REFLEXÕES SOBRE A REGULAÇÃO AMBIENTAL À LUZ DO “ESG”** defendido por Leonardo De Andrade Costa. A pesquisa examina alguns aspectos da regulação ambiental do Brasil, diante da realidade global do século XXI, onde o empoderamento dos consumidores impulsiona o engajamento do setor privado em práticas produtivas cada vez mais sustentáveis. Este cenário requer novo olhar sobre o modelo de desenvolvimento e de desenho regulatório.

**DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS: A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO POR INTERMÉDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENÇÃO JUDICIAL ATIVA**, apresentado por Claudinei da Silva Campos e, também, de autoria de Marcelo Freire Goncalves. Propõe discutir o conceito legal do direito a cidades sustentáveis e os impactos dessa definição na melhoria da qualidade de vida nas cidades, através do conceito de sustentabilidade. Através do exame de algumas políticas públicas e decisões judiciais relacionadas à tutela do direito em questão, o artigo pretende evidenciar como essas ações têm sido fundamentais para efetivar, de forma concreta, o direito a cidades sustentáveis.

## 2. Direito econômico dos direitos humanos e da responsabilidade social

**A LEX MERCATORIA E SUA NOVA CONFIGURAÇÃO: UMA DISTINÇÃO QUE AFRONTA OS DIREITOS HUMANOS**, defendido pelos autores, Tatiana de Almeida Campos e Marcelo Benacchio. A pesquisa pretende constatar como a nova lex mercatoria vem se tornando o “direito” utilizado por empresas transnacionais para dominarem o mercado, colocando em xeque a soberania nacional dos Estados e os Direitos Humanos.

Infere-se que houve uma mudança significativa em sua aplicação, vez que, no medievo, era utilizada principalmente por falta de normatização, ao passo que hodiernamente é utilizada para burlar legislações estatais, com o fim de obter contratações mais lucrativas.

**BREVE ANÁLISE CRÍTICA SOBRE OS FATORES ESG E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS**, apresentado por Enderson Danilo Santos de Vasconcelos. Objetiva compreender os fatores ESG e sua correspondência com os direitos humanos, verificando a possibilidade da aplicação destes nas relações entre as sociedades empresariais e os stakeholders e se a adoção destes fatores resultaria na desalocação de valores e princípios relacionados aos direitos humanos, aplicando-se verniz exclusivamente econômico.

**O CAPITALISMO HUMANISTA COMO PARADIGMA PARA A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL COM VISTAS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E PLENO DESENVOLVIMENTO**, defendido por Ricardo Hasson Sayeg, Maria Carolina Negrini, e Joao Negrini Filho. Apresenta a hipótese do Capitalismo Humanista como paradigma hermenêutico constitucional. Discute a construção do Estado brasileiro da fraternidade a partir da aplicação da teoria da análise econômica do direito. A satisfação do mínimo vital, como imperativo da dignidade da pessoa humana, em uma perspectiva de economia de mercado. A concretização dos direitos humanos no capitalismo.

**OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O DECRETO N. 9.751/2018 A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DIREITO EMPRESARIAL E DO DIREITO ADMINISTRATIVO COMO MEIO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**, trabalhado pelos autores Renata Mota Maciel e Ciro Carvalho Miranda. O trabalho apresenta a evolução do direito empresarial e demonstra a superação da perspectiva puramente privatista deste ramo do direito, ao mesmo tempo em que se pode verificar o afastamento do Direito Administrativo da centralização pura do poder do Estado.

**ENTRE O LUCRO E A RESPONSABILIDADE SOCIAL DE UMA EMPRESA: BALANÇA A SER EQUILIBRADA PELO ESTADO?** Discutido por Silaine Karine Vendramin e Maria Stela Campos da Silva. O artigo visa saber de que maneira o sistema de incentivos fiscais pode ser utilizado para fomentar práticas relacionadas à responsabilidade social empresarial. Neste sentido, foram analisados o papel interventor estatal e a função social das empresas. Depois, refletiu-se sobre o Estado empreendedor do desenvolvimento e formas eficientes de exoneração tributária para esta finalidade.

**POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÔMICAS E TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTOS DA RACIONALIDADE ARGUMENTATIVA APLICADA ÀS EMPRESAS**

SOCIOAMBIENTALMENTE RESPONSÁVEIS NA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO, elaborado por Thábata Biazuz Veronese. O presente artigo destaca, dentro da contextualização da sociedade de informação, o uso das novas tecnologias nas redes para a disseminação de informações inverídicas acerca da responsabilização socioambiental das empresas. Entre crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico percebe-se uma distância encurtada por discursos falaciosos. A teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas pode ser utilizada como intermediadora dos instrumentos normativos e comportamentos empresariais para se tentar estabelecer uma simetria do discurso e, conseqüentemente, o equilíbrio entre liberdade de expressão, acesso à informação e imperatividade do Direito.

RELAÇÕES ECONÔMICAS E RELAÇÕES DE TRABALHO NO MUNDO DO AGRONEGÓCIO, defendido por Rosângela de Paiva Leão Cabrera e Nivaldo Dos Santos. O objetivo desse artigo consiste em analisar a influência do setor agronegócio brasileiro nas relações econômicas e de trabalho. São verificados os resultados do PIB, o rendimento mensal habitual e o número de pessoas ocupadas por segmento com a análise dos dados do CEPEA, relativos ao ramo agrícola e à pecuária no período entre 2016 e o primeiro semestre de 2021. Os resultados revelaram que o setor ampliou sua participação no PIB do Brasil para 26,6% em 2020, e detectou que o rendimento médio dos empregados foi menor em relação aos demais setores da economia.

SINCRONICIDADE ENTRE OS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO PELAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS, por Marcelo Freire Goncalves e Celso Ricardo Peel Furtado de Oliveira, defende a sincronicidade entre os princípios da valorização do trabalho e da livre iniciativa como elemento fundamental a ser observado pelas empresas transnacionais para que possam ser reconhecidas como eficientes e cumprir as regras do Pacto Global das Nações e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para implantação de um capitalismo humanista.

A NOVA LEI QUE TRATA O SUPERENDIVIDAMENTO PASSIVO DAS PESSOAS NATURAIS: NOVO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE, escrito por Lorena Raggiotto Rocha e Andryelle Vanessa Camilo Pomin, trata sobre o fenômeno do superendividamento que provoca diversos prejuízos na economia e na vida pessoal dos devedores, potencializando ainda mais a crise financeira e afastando o exercício da dignidade. A Lei nº 14.181/2021 versa sobre normativas de prevenção, assim como sobre procedimentos de solução aptos a promover o tratamento do superendividamento. A principal estratégia aduz na possibilidade compulsória de repactuação das dívidas pautada na dignidade humana.

A RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA E O ACESSO À VACINA CONTRA O COVID-19, elaborado por Renata Mota Maciel, Daniel Jacomelli Hudler e Mikaele dos Santos, aponta para o questionamento sobre o Estado como única instituição detentora de poder no cenário global. A construção do Estado moderno baseia-se no conceito de soberania, relativizado pelas relações econômicas e internacionalização dos Direitos Humanos. Propõe-se reflexão a partir da situação concreta do acesso à vacina promovida pelo comércio internacional. Objetiva verificar a importância do uso do poder estatal na defesa de direitos frente à relativização da soberania econômica.

### 3. Direito econômico do desenvolvimento.

DA POBREZA MENSTRUAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE AMARTYA SEN elaborado por Natália Rosa Mozzatto e Josiane Petry Faria. A pobreza menstrual se relaciona a falta de acesso a recursos para aquisição de produtos de higiene, necessários ao período da menstruação, afetando 12,5% das meninas e mulheres do mundo. Objetiva-se, no método dedutivo, tratar da vulnerabilidade socioeconômica transversalizada pelo gênero, já que a falta de acesso a recursos durante o período menstrual também se relaciona a tabus culturais e sociais. Assim, busca-se relacionar o fenômeno da pobreza menstrual ao conceito da condição de agente das mulheres, trabalhado pelo economista Amartya Sen, a fim de se promover o desenvolvimento, a liberdade e o bem-estar das mulheres que enfrentam tais vulnerabilidades.

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL, trabalhado por Adriane Bandeira Pereira, Augusto Martinez Perez Filho e Ricardo Augusto Bonotto Barboza. O estudo conjunto das Ciências Jurídicas e Econômicas é essencial para o entendimento das desigualdades sociais nos países periféricos. Questiona-se quais são os mecanismos que levaram esses países, sobretudo o Brasil, à altíssima desigualdade social. Buscou-se examinar os efeitos do neocapitalismo sobre direitos sociais, em contrapartida ao direito ao desenvolvimento, entendido em última análise como direito ao bem-estar social.

ECONOMIA CRIATIVA, CULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, desenvolvido por Lidiana Costa de Sousa Trovão e Renato De Souza Nunes. A pesquisa aborda a economia criativa, cultura em diversos aspectos e que promove o desenvolvimento. O estudo se justifica face às necessárias mudanças sociais que podem ser impactadas por contextos culturais, sendo a economia criativa um meio capaz de modificar cenários e alcançar o desenvolvimento em diversas esferas. Objetiva demonstrar que é possível desenvolver-se sustentavelmente nas atividades realizadas pela economia criativa

GLOBALIZAÇÃO E A CRISE NA SOBERANIA ESTATAL, de autoria de Savio Luiz De Mesquita Souza. Para o autor, a Globalização é um fenômeno complexo e de caráter cosmopolita, que através dos avanços tecnológicos intensifica com rapidez o aprofundamento da inter-relação econômica, política, social e cultural entre as nações, propiciando uma mútua cooperação para o bem de todos, sempre preservando a independência e autonomia dentro da soberania de cada Estado.

#### 4. Direito econômico da tributação

IMPOSTO GLOBAL SOBRE AUTOMAÇÃO (GLOBAL ROBOT TAX): UMA OPÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, por Marcelo Benacchio, Daniel Jacomelli Hudler e Suelen Bianca De Oliveira Sales. Economia digital reinstaura debate da implementação de imposto sobre a automação e do sistema tributário global que afeta empresas transnacionais para fins de desenvolvimento sustentável. Utiliza-se do método indutivo. Hipóteses: 1 – automação destrói empregos e ameaça mercado de trabalho; 2 – possibilidade de tributação sobre automação para além do âmbito nacional. Conclui-se: 1 – automação possui força destrutiva e também construtiva para criação de empregos; 2 – imposto sobre automação deverá considerar implicações econômicas locais e em âmbito global; 3 – proposta de sistema tributário global pela OCDE reforça possibilidade de imposto global sobre automação.

ASPECTOS TRIBUTÁRIOS NO ÂMBITO DAS FAZENDAS VERTICAIS BRASILEIRAS, de autoria de Caroline Cerutti e Emerson Santiago Pereira. As fazendas verticais decorrem de inovação no setor agrícola, são estruturas prediais em meio aos centros urbanos, que cultivam alimentos de forma controlada. O objetivo do presente artigo é analisar os aspectos tributários no âmbito das fazendas verticais. O tema ocorre em razão do enquadramento da atividade agrícola, exercida de forma tecnológica e situada em centros urbanos, gerando discussões acerca do correto enquadramento tributário e viabilidade de incentivo fiscal.

#### 5. Análise econômica do Direito.

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: AS POSIÇÕES ECONÔMICAS DO BRASIL AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19, FALHAS DE MERCADO E CUSTOS DE TRANSAÇÃO, autoria de Eduardo Horita Alonso e Amaly Pinha Alonso. Analisa as condutas e posições econômicas das políticas públicas do Estado brasileiro frente a Pandemia Mundial de COVID-19, partindo da base teórica da Análise Econômica do Direito como norteador dos objetos abordados, possibilitando o enfrentamento problemática

e das hipóteses propostas. A pesquisa se dará pela análise das teorias e fundamento histórico do tema, utilizando-se do método hipotético dedutivo. A conclusão abarca a ponderação entre as bases econômicas do Estado e as ações positivas tomadas durante a pandemia, com a ponderação entre as falhas de mercado e os custos de transação.

PANORAMA SOBRE A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL, apresentado por Gabriela Borges Silva. Tem por objetivo traçar um panorama da escola de pensamento denominada “Análise Econômica do Direito” e sua expansão no Brasil. Para analisar as premissas da Análise Econômica do Direito, e abordar os principais aspectos para compreensão do surgimento do movimento, de sua conceituação, seus pressupostos teóricos, assim como as críticas que evidenciam suas limitações teóricas.

Nessa dinâmica de construções acadêmicas, deseja-se boa leitura e que a razoabilidade da vida e a racionalidade humana permitam superar as agruras da Pandemia e conduzam à alegria do próximo reencontro.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Florianópolis, SC, 09 de novembro de 2021

# **MELHORIA REGULATÓRIA DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO: A SUPERVISÃO REGULATÓRIA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO**

## **BETTER REGULATION OF THE BASIC SANITATION SECTOR: REGULATORY SUPERVISION BY THE NATIONAL WATER AND BASIC SANITATION AGENCY**

**Daniel Derenusson Kowarski**

### **Resumo**

O novo marco legal do saneamento básico (Lei 14.026/2020) inseriu a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como entidade de governança regulatória nacional do saneamento básico, como forma de aprimorar o ambiente regulatório. Assim, o artigo inicialmente avalia brevemente o movimento de melhoria regulatória (better regulation), bem como sua influência no Brasil, tendo como marcos o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e, posteriormente, do Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas). Em seguida, procura fazer uma análise das perspectivas da atuação da ANA para melhorar a regulação do saneamento básico.

**Palavras-chave:** Saneamento básico, Regulação, Better regulation, Unidade de supervisão regulatória, Agência nacional de águas e saneamento básico

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The new legal framework for basic sanitation (Law 14.026/2020) introduced the National Water and Basic Sanitation Agency (ANA) as a national regulatory governance entity for basic sanitation, to improve the regulatory environment. Thus, the article initially briefly assesses the movement for regulatory improvement (better regulation), as well as its influence in Brazil, having as milestones the Program for Strengthening Institutional Capacity for Management in Regulation (PRO-REG) and, later, the Program for Development of the Water Sector (Interáguas). It then seeks to analyze the perspectives of ANA's actions to improve the regulation of basic sanitation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Sanitation, Regulation, Better regulation, Regulatory oversight body, National water and sanitation agency

## 1. Introdução

No final do século XX, os países desenvolvidos constataram que a elevada burocracia e a complexidade regulatória causavam ineficiências, que prejudicavam o desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, surgiu um movimento com o objetivo de aperfeiçoar a regulação em diversos setores, denominado *better regulation*, que apesar de agregar visões de certa maneira destoantes, fez gerar reformas na legislação regulatória de diversos países. Esse movimento influenciou também o Brasil, que durante a década de 2000 iniciou estudos para aprimorar diversos setores regulados, dentre eles o saneamento básico.

O saneamento básico compreende os serviços públicos de (i) abastecimento de água potável, (ii) de esgotamento sanitário, (iii) de gestão dos resíduos sólidos e (iv) de manejo das águas pluviais urbanas<sup>1</sup>. Trata-se de uma utilidade pública primordial, que guarda íntima relação com a saúde pública, com a dignidade humana e com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. O serviço de saneamento básico é de competência dos municípios, salvo quando há a formação de uma região metropolitana, caso em que o serviço passa a ser de titularidade deste agrupamento de municípios, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 1842.

No Brasil, por uma série de razões, desde a falta de investimentos, como a própria complexidade relativa à titularidade, a universalidade de acesso ainda não foi alcançada. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que coleta dados de quase a totalidade dos prestadores de serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, relativamente ao ano de 2018, o índice de atendimento de abastecimento de água era de 83,6%, enquanto a coleta de esgoto correspondia a 53,2% do volume e o tratamento, a 46,3% (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou em 2018 dados um pouco melhores, no sentido de que 85,8% dos domicílios tinham como principal fonte de abastecimento a rede geral de distribuição, enquanto 66,3% dos domicílios possuíam rede geral de esgotamento sanitário ou fossa ligada à rede. Tais índices impactam a saúde e a qualidade de vida de milhões de pessoas no país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018, p. 1-8).

O Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), editado durante o Governo Lula para trazer segurança jurídica e promover investimentos, trouxe avanços ao

---

<sup>1</sup> Art. 3º, I, da Lei Federal nº 11.445/2007.

setor, ao prever mecanismos de regulação, normas básicas sobre sistema tarifário e a obrigatoriedade de elaboração de plano de metas. Após algum período de maturação, é possível observar que o marco do setor ainda mantém alguns problemas, como a estrutura regulatória, pois existe diversidade de modelos regulatórios (municipal, microrregional e regional), uma heterogeneidade de entes reguladores (unisetorial e multisetorial) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018, p. 16), unido a uma carência de um regramento nacional bem delimitado. Ou seja, existem uma profusão de tipos de agências subnacionais, algumas com um corpo técnico desenvolvido e aprimorado, enquanto outras possuem pouca capacidade institucional, sem contar os inúmeros municípios que sequer possuem agências reguladoras.

Dessa forma, em 15 de julho de 2020 foi editado o Novo Marco Legal do Saneamento, (Lei nº 14.026/2020) que alterou profundamente a Lei nº 11.445/07 e, dentre outros pontos, buscou aperfeiçoar a regulação do setor de saneamento básico. Uma das relevantes alterações foi inserção da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passará a editar normas de referência, para estabelecer diretrizes e padrões mínimos de regulação em nível nacional. Será que a ANA poderá aprimorar o quadro de regulação subnacional do saneamento básico?

Desse modo, torna-se relevante analisar de maneira breve de que forma o movimento estrangeiro de melhoria regulatória, denominado *better regulation*, influenciou e impactou o novo marco do saneamento básico. Quais seriam os possíveis destaques das mudanças promovidas no marco legal do saneamento que podem promover uma melhoria no ambiente regulatório do saneamento básico?

Assim, apresentar-se-á brevemente o movimento *better regulation* e sua possível influência na edição do novo marco legal do saneamento. Além disso, expor-se-á o desenho regulatório previsto na Lei nº 14.026/2020, bem como a inserção da ANA como entidade supervisora e unificadora da regulação do saneamento básico. Ademais, analisar-se-á quais as mudanças na referida que correspondem às boas práticas usualmente citadas pelo *better regulation*.

## **2. Better Regulation**

*Better regulation* diz respeito ao movimento de melhoria regulatória, considerado agenda chave na União Europeia a partir da década de 1990, que busca propor a implementação de uma regulação mais transparente, baseada em evidências e mais eficiente, assim como atenta aos impactos que possa causar (LODGE; WEGRICH, 2009, p. 145-152).

Um dos líderes do movimento de melhoria regulatória foi o Reino Unido. Através do *UK Better Regulation Task Force* (BRTF), corpo consultivo instaurado em 1997, ligado ao *Cabinet Office*, foi publicada uma lista de princípios do que seria uma boa regulação, os quais depois foram endossados pelo governo. Para a BRTF, uma boa regulação deve ser: (i) proporcional; (ii) responsável (*accountable*); (iii) consistente, (iv) transparente e (v) direcionada (*targeted*) (LODGE; WEGRICH, 2009, p. 145-152).

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) expediu uma carta de Princípios da Boa Governança Regulatória, com parâmetros fundamentais para a boa prática regulatória. Segue a lista de princípios da Boa Governança Regulatória da OCDE:

“(i) *Accountability* – o governo é capaz de mostrar em que medida suas ações e decisões são consistentes com objetivos claramente definidos e legitimados.

(ii) *Transparência* – ações, decisões e o próprio processo decisório governamental estão abertos a um nível apropriado de escrutínio por outras partes do governo, da sociedade civil e, em algumas ocasiões, por governos e instituições estrangeiros; (iii) *Eficiência/efetividade* – o governo busca produzir serviços públicos de qualidade, ao menor custo, e zela para que o desempenho esteja de acordo com as intenções originais dos formuladores de política;

(iv) *Responsividade* – o governo tem capacidade e flexibilidade para responder rapidamente às mudanças sociais, levando em conta as expectativas da sociedade civil para identificar o interesse público geral e disposto a reexaminar criticamente o papel do governo.

(v) *Visão de futuro* – o governo é capaz de antecipar problemas futuros baseado em dados correntes e tendências e de elaborar políticas que levem em conta custos futuros e mudanças antecipadas – de ordem demográfica, econômica e ambiental, por exemplo.

(vi) *Império da lei* – o governo aplica isonomicamente e de modo transparente leis, regulações e códigos.” (JACOBZONE; CHOI; MIGUET, apud RAMOS, p. 199)

É importante mencionar que o movimento de melhoria regulatória é complexo e difuso, existindo diversas correntes contraditórias dentro do próprio movimento.

Outros já resumiram o que seria uma boa regulação por meio de cinco requisitos: (i) a existência de mandato legislativo; (ii) se existe alguma estrutura de *accountability*; (iii) se os procedimentos são justos, acessíveis e abertos; (iv) se o regulador possui preparo suficiente; (v) se a regulação é eficiente (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012, p. 26-39).

De acordo com Martin Lodge e Kai Weigrich (2009, p. 145-146), seria possível reunir em quatro visões distintas e rivais o que seria a melhoria regulatória: (i) estruturação e organização da atividade regulatória de maneira hierárquica e racional, baseada em

evidências, problemas e riscos<sup>2</sup>; (ii) fortalecimento da comunidade regulatória, através de participação e diálogo entre os pares<sup>3</sup>; (iii) busca da desregulamentação ou da mínima regulação<sup>4</sup>; (iv) redução dos efeitos perversos da regulação, devendo concentrar a atenção nos principais objetivos regulatórios<sup>5</sup>.

Apesar de existirem diversas visões, até mesmo contraditórias, sobre quais seriam as políticas de boa regulação, de acordo com Robert Baldwin, os diversos padrões de melhoria regulatória em geral focalizam nos seguintes pontos: (i) adoção de métodos menor custo, com menos intrusivos, para alcançar os objetivos propostos; (ii) aplicação de técnicas baseadas em evidências para as questões regulatórias; (iii) processos transparentes acessíveis, justos e consistentes; (iv) aplicação e sistemas de controle apropriados; (v) adoção de regimes regulatórios que estimulem a saúde e responsividade dos mercados, quando possível (BALDWIN, 2010, p. 260-276).

Para a promoção da melhoria regulatória, foram elaborados diversos instrumentos regulatórios, como a análise de impacto regulatório (AIR), a avaliação do custo de conformidade à regulação (*standard cost model*) e a governança da qualidade regulatória (LODGE; WEGRICH, 2009).

Considerando a finalidade do presente estudo, a análise da *better regulation* irá se ater apenas à governança da qualidade regulatória.<sup>6</sup>

A governança da qualidade regulatória diz respeito à criação de um órgão ou entidade de Estado, denominado *Regulatory Oversight Body* (ROB), que pode ser traduzido como unidade de supervisão regulatória, responsável por supervisionar a avaliação da regulação por um órgão do Estado. Teria as funções de:

“(i) coordenar e supervisionar a qualidade da atividade regulatória (por meio da AIR);

---

<sup>2</sup> Nesta corrente, a regulação boa seria aquela isenta de visões apaixonadas, com um foco mais racional, tecnocrático, weberiano, de modo a criar procedimentos e disponibilizar instrumentos para permitir uma regulação baseada em problemas e atenta aos riscos.

<sup>3</sup> Nesta visão, uma boa regulação deve fortalecer a comunidade regulatória, por meio de um diálogo entre os pares, bem com a profissionalização da regulação, levando em consideração seus objetivos e instrumentos.

<sup>4</sup> Para esta forma de ver, a boa regulação seria o mínimo de regulação, uma vez que a regulação traria mais malefícios do que benefícios.

<sup>5</sup> Nesse entendimento, a regulação enfrenta limitações inerentes com relação às suas possibilidades e efeitos e, portanto, a boa regulação deveria buscar reduzir a possibilidade de efeitos danosos, de modo a focar no que seria essencial.

<sup>6</sup> A AIR foi disciplinada pela Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), através do art. 5º, e a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.948/2019), através do art. 6º. Assim, como a previsão da AIR já não é uma novidade no ordenamento nacional, optou-se por não analisar tal instituto no presente artigo.

- (ii) questionar (*the challenge function*), para avaliar a qualidade regulatória, através da AIR, possibilitando o veto de normas de baixa qualidade;
- (iii) defender (*Advocacy*), de modo a proteger a continuidade das estratégias regulatórias de longo prazo;
- (iv) e assessorar as entidades regulatórias, fornecendo diretrizes detalhadas, treinamento contínuo e conhecimento específico, inclusive com apoio externo, se necessário”. (RIBEIRO, 2010, p. 148)

O Reino Unido criou em 2005 uma entidade de supervisão regulatória, qual seja, o Departamento de Melhoria Regulatória (*Better Regulation Executive - BRE*), sucessor da Unidade de Avaliação de Impactos Regulatórios (Regulatory Impact Unit), com o objetivo de avaliar a qualidade da regulação. Cabe ao BRE: (i) publicar orientações para realização de avaliações de impacto regulatório – AIR; (ii) analisar avaliações de impacto regulatório – AIR; e (iii) conduzir a agenda de reforma regulatória (RIBEIRO, 2010, p. 153).

A Alemanha também criou em 2006 uma unidade de supervisão regulatória, o *Nationaler Normenkontrollrat*, vinculado ao Chefe do Governo Federal alemão, órgão colegiado, desprovido de personalidade jurídica, atuando não só em relação às normas administrativas, mas, em especial, analisa os projetos de lei encaminhados pelo Governo para a apreciação do Parlamento (LODGE; WEGRICH, 2009).

Conforme Martin Lodge e Kai Weigrich, em razão da própria contradição das visões do que seria a boa regulação, existe divergências sobre o modelo ideal de governança da melhoria regulatória. De acordo com tais autores, é possível citar quatro tipos de governança regulatória com distintos enfoques: (i) estruturação da atividade regulatória – através da via hierárquica, por meio de procedimentos padrão, estabelecimento de objetivos, monitoramento do cumprimento das normas, diminuição de burocracias e instituição de sanções administrativas (a desvantagem seria o custo alto do exercício da contínua supervisão, que também teria risco de um efeito danoso na motivação da prática regulatória); (ii) instrumento que desregulação – por meio da comparação entre os indicadores de desempenho (o risco seria uma corrida criativa para atingir os indicadores); (iii) fortalecimento da comunidade regulatória – mediante uma aprendizagem mútua, estabelecendo os fiscalizadores da boa regulação em cada departamento para assegurar a comunicação e o aprendizagem (o risco é se o objetivo do departamento conflitar a boa regulação); (iv) a busca da boa regulação deve ser descentralizada, pelos próprios departamentos, cuidando da regulação de seus setores específicos. De todo modo, Lodge e Weigrich ressaltam que a política de boa regulação não oferece os instrumentos, nem a compreensão do que seria a cura para a regulação ruim. Dessa

forma, o que deve ser encorajado é a troca de experiências entre os domínios regulatórios (LODGE; WEGRICH, 2009, p. 150-151).

### **3. Movimento de aprimoramento da regulação do saneamento básico no Brasil**

Na década de 1990, como forma de trazer segurança jurídica e atrair investimentos privados, o Brasil tentou modernizar a regulação de diversos setores, com a criação de agências reguladoras.

Na década de 2000, após ser verificado a necessidade de aprimoramento da regulação estatal, por influência do movimento *better regulation*, foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, instituído pelo Decreto Federal nº 6.062/2007, que visava contribuir para a melhoria do sistema regulatório, assim como da coordenação entre as instituições as quais participavam do processo regulatório. Pretendia ainda o programa aprimorar os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil, assim como a qualidade da regulação de mercados. O PRO-REG foi responsável pela produção de diversos trabalhos científicos, relatórios e estudos sobre regulação e seu aprimoramento, que buscavam as melhores práticas internacionais e os principais instrumentos regulatórios utilizados em outras nações.<sup>7</sup>

Um dos desdobramentos do PRO-REG foi a criação do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – Interáguas para melhor articulação e coordenação de ações no setor saneamento e recursos hídricos, visando criar um cenário integrador para aumentar a capacidade institucional, de gestão e de planejamento do setor. O objetivo geral do INTERÁGUAS seria:

contribuir para o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão no setor água, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do País, visando a:

- I – aumentar a eficiência no uso da água e na prestação de serviços;
- II – aumentar a oferta sustentável de água em quantidade e qualidade adequadas aos usos múltiplos;
- III – melhorar a aplicação de recursos públicos no setor água, reduzindo deseconomias causadas por deficiências na articulação e coordenação intersetoriais (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

---

<sup>7</sup> Na página da internet do PRO-REG, há estudos sobre “Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social”. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/casa-civil/programa-de-fortalecimento-da-capacidade-institucional-para-gestao-em-regulacao-pro-reg>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Dentro do programa Interáguas, no âmbito da antiga Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, foram elaborados estudos e relatórios, trazendo amplos e profundos diagnósticos sobre o setor de saneamento básico. Tais estudos apontaram diversos problemas do setor, desde a falta de reguladores locais, como a ausência de capacidade institucional destes reguladores<sup>8</sup>. Segundo estudo elaborado pelo Interáguas, em 2015 existiam 49 reguladores de saneamento básico, compreendendo um universo de 3119 municípios. Esse estudo concluiu que existia um déficit no cumprimento do programa normativo reservado pela Lei 11.445/07 aos entes reguladores, uma vez que mais de 2000 municípios não estavam sendo regulados. Entendeu também que havia uma insuficiente atividade normativa dos entes reguladores, que não conseguiam editar todas as normas previstas pela Lei 11.445/07 ou que, em muitos casos, não disciplinavam todo o conteúdo previsto como obrigatório (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, p. 122).

Nesses relatórios, também foi proposta a criação de um órgão de supervisão regulatória, que teria a competência de:

- (i) a edição de normas e padrões de mera referência para as entidades reguladoras (ou seja, não são obrigatórias);
- (ii) atividades de treinamento e capacitação do quadro de pessoal das entidades reguladoras;
- (iii) a assistência técnica, atendendo a demandas de reguladores;
- (iv) a administração de banco de dados e de indicadores de interesse para a regulação (como, inclusive, já faz o SNIS); e
- (v) a avaliação da regulação (especialmente pela técnica da Análise de Impacto Regulatório - AIR). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016, p. 64).

Durante o governo do Presidente Michel Temer, foram editadas duas medidas provisórias, com o objetivo de garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico e aperfeiçoar a legislação de gestão dos recursos hídricos e de saneamento básico, assim como a interação entre as políticas públicas dessas duas áreas.<sup>9</sup> Como as referidas medidas provisórias perderam a eficácia, foi editada pelo Congresso Nacional a Lei Federal nº 14.026/2020 (novo marco legal do saneamento básico), que atribuiu à ANA a

---

<sup>8</sup> Um dos relatórios do Interáguas averigou que havia uma insuficiente atividade normativa dos entes reguladores, que não conseguiam editar todas as normas previstas pela Lei 11.445/07 ou que, em muitos casos, não disciplinavam todo o conteúdo previsto como obrigatório.

<sup>9</sup> A Medida Provisória nº 844/2018 foi editada para atualizar o marco do saneamento, bem como atribuir à ANA a competência para edição de normas de referência. Como a Medida Provisória nº 844/2018 não foi aprovada, encerrou-se sua vigência em 19/11/2018 e o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 868/2018, com o mesmo teor da anterior. Ocorre que esta nova medida provisória, por não ter sido aprovada pelo Congresso Nacional, também perdeu a vigência em 03/06/2019.

competência para edição de normas de referência, como forma de trazer uma padronização e uniformidade regulatória, assim como para exercer a governança regulatória nacional do saneamento básico.

#### **4. Desenho regulatório do novo marco do saneamento e a inserção da ANA como a supervisora da regulação**

O novo marco do saneamento transformou a então Agência Nacional de Águas na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), com a finalidade de supervisionar a regulação do saneamento básico no Brasil. A ANA, de acordo com art. 4º-A, da Lei 9.984/2000, alterado pelo Novo Marco do Saneamento, passa a ter a competência para expedir normas de referência sobre os seguintes temas:

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

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

V - critérios para a contabilidade regulatória;

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 ;

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

A ANA coexistirá com as entidades reguladoras subnacionais, as quais deverão regular localmente o serviço do saneamento básico, englobando o exercício da fiscalização dos prestadores do serviço (art. 23 da Lei nº 11.445/07). Tais entidades devem passar a ter natureza autárquica, dotadas de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira (Art. 21 da Lei nº 11.445/07). Segue a competência das agências subnacionais:

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:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;
- XII – (VETADO).
- XIII - procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e
- XIV - diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

§ 1º A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 1º-A. Nos casos em que o titular optar por aderir a uma agência reguladora em outro Estado da Federação, deverá ser considerada a relação de agências reguladoras de que trata o art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, e essa opção só poderá ocorrer nos casos em que:

- I - não exista no Estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA;
- II - seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e
- III - haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado.

§ 1º-B. Selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços.

§ 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.

§ 4º No estabelecimento de metas, indicadores e métodos de monitoramento, poderá ser utilizada a comparação do desempenho de diferentes prestadores de serviços.

Existe uma discussão sobre qual seria a natureza das normas de referência. Alguns tem entendido que as normas de referência teriam a princípio um caráter de soft law, ou seja, não seria obrigatória. Contudo, se o ente federativo titular do serviço deseje obter recursos federais, deverá se vincular a uma entidade de regulação local, que deverá seguir as regras de referência da ANA. Ou seja, as normas de referência da ANA só seriam obrigatórias caso o ente local tenha interesse receber recursos federais.<sup>10</sup>

Por outro lado, outros tem sustentado que a ANA poderia expedir normas de referência obrigatórias, que funcionariam como regulações gerais de saneamento básico, uma vez que o art. 23 da Lei 11.445/2007, prevê que as agências subnacionais devem seguir as “diretrizes da ANA”. Esse entendimento estaria embasado no poder que a União tem, conforme expresso no art. 21, XX, da Constituição Federal, para expedir diretrizes para o saneamento básico (DE SOUZA).

A nova agência federal terá uma ampla competência de supervisão regulatória, sendo possível estabelecer normas de referência sobre os mais importantes temas do saneamento, como tarifas, metas, padrões de qualidade e eficiência, entre outros.<sup>11</sup> A ANA passará a zelar “*pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e pela segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços*”, observando a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais.<sup>12</sup> A agência reguladora supervisora da regulação do saneamento irá avaliar o impacto regulatório e o cumprimento das normas de referência pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços.<sup>13</sup> Já de acordo com o art. 4º-A, §10º, da Lei nº 9.984/2000, competirá “à ANA *elaborar estudos técnicos para o desenvolvimento das melhores práticas regulatórias*”, “*bem como guias e manuais para subsidiar o desenvolvimento das referidas práticas*”.

---

<sup>10</sup> Conforme previsto no art. 4º-B, da Lei nº 9.984/2000, assim como no art. 50 da Lei 11.445/07.

<sup>11</sup> Conforme previsto no art. 4º-A, §1º, da Lei nº 9.984/2000, inserido pela Lei nº 14.026/2020.

<sup>12</sup> De acordo com o art. 4º-A, §7º, da Lei nº 9.984/2000, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020.

<sup>13</sup> Conforme dispõe o art. 4º-A, § 6º, da Lei nº 9.984/2000, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020.

## **5. Possíveis melhorias do ambiente regulatório do saneamento básico com a supervisão regulatória da ANA**

No estudo promovido pelo Interágua, observou-se que mais de 2000 municípios não possuíam regulação, realidade que ainda em 2020 persiste, conforme relatório publicado pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), o que provavelmente contribui para o baixo resultado dos índices nacionais de saneamento, uma vez que podem inibir investimentos pelos setores públicos e privados (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS, 2020, p. 9-12).

Neste capítulo, buscar-se-á analisar como as novas competências da ANA poderão levar a uma melhoria regulatória do setor de saneamento básico. Dessa forma, com base nos 5 (cinco) padrões de melhoria regulatória estipulados por Baldwin como resumo das diversas visões sobre melhoria regulatória, irão ser analisados se os dispositivos inseridos pela Lei 14.026/2020 relativos à atuação da ANA poderão levar a um aprimoramento da regulação do saneamento básico.

### **5.1. Adoção de métodos menor custo, com menos intrusivos, para alcançar os objetivos propostos**

É possível citar alguns dispositivos do novo marco do saneamento que buscam promover a eficiência. A possibilidade de emissão de normas de referência sobre padrões de qualidade e eficiência (art. 4-A, §1º, I, da Lei nº 9.984/2000) poderá ser um vetor normativo relevante, ao possibilitar que as normas regulatórias locais prevejam mecanismos para a adoção de padrões de eficiência na prestação do serviço, de modo a diminuir custos desnecessários.

Já a disposição sobre requisitos mínimos sobre a regulação tarifária (art. 4-A, §1º, II, Lei nº 9.984/2000), expressa a preocupação que o regulador local deve ter com a garantia de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em conjunto com a observância da universalização do acesso ao serviço. Com o requisito de padronização dos instrumentos negociais (art. 4-A, §1º, III, Lei nº 9.984/2000), para a inserção de requisitos mínimos para a celebração de contrato de concessão de saneamento básico, o regulador especializado poderá delimitar os requisitos mínimos do contrato, tanto para garantir o equilíbrio da relação, como para observar o cumprimento de metas de qualidade, eficiência, ampliação, além de prever

uma matriz de riscos, sendo um item de aprimoramento da regulação. Já a requisição quanto ao volume de perdas hídricas e de reuso de efluentes (art. 4º-A, §1º, VI e IX, da Lei nº 9.984/2000) demonstra não apenas uma preocupação ambiental, mas também econômica, de diminuição de desperdícios, o que contribuirá para a eficiência do setor.

## 5.2. Aplicação de técnicas baseadas em evidências para as questões regulatórias

Basear-se em evidências implica em conhecer os participantes e as medidas a serem adotadas, o que inclui a necessidade de ter dados e informações reais, de forma que a tomada de decisão tenha fundamentos de fato. Primeiramente, é importante citar que a novo marco do saneamento básico determina que a ANA realize análise de impacto regulatório na elaboração das normas de referência (art. 4º-A, §4º da Lei nº 9.984/2000). Ademais, o novo marco legal do saneamento garantiu a interoperabilidade do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA<sup>14</sup> com a ANA, o que possibilita à agência federal ter relevante acervo de dados para permitir a adoção de escolhas regulatórias baseadas em evidências.

## 5.3. Processos transparentes, acessíveis, justos e consistentes

Importante ressaltar que a legislação existente já prevê mecanismos de transparência e acessibilidade a serem aplicados aos processos regulatórios da nova ANA<sup>15</sup>. De qualquer forma, o novo marco dispõe como princípio fundamental do setor a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (art. 2º, IX, da Lei nº 11.445/07), para deixar de maneira cristalina a necessidade de transparência do processo regulatório. Além disso, vale a pena ressaltar a previsão expressa de união de esforços na elaboração das normas de referência, com a participação dos titulares e das entidades regulatórias locais, seja através da participação ou mediante a constituição de grupos de trabalho (art. 4º-A, §4º, da Lei nº 9.984/2000), como forma de buscar as melhores práticas. Isso demonstra também uma abertura de diálogo na elaboração normativa, que possibilita a captação de diferentes visões sobre o tema a ser regulado, assim como as

---

<sup>14</sup> Desde 1995 existe o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS). Com a Lei nº 11.445/07, passou a ser denominado Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA. Relativamente aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, o SNIS coleta relevantes dados dos prestadores. Apesar do SINISA ser controlado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, o novo marco legal do saneamento garantiu a interoperabilidade desse sistema com a ANA.

<sup>15</sup> A ANA deve observar a lei de processo administrativo federal, bem como a lei de acesso à informação

experiências exitosas das entidades regulatórias locais. Ademais, ainda é previsto a realização de consultas e audiências públicas na elaboração das normas de referência, de forma a garantir a transparência e a publicidade dos atos.

#### 5.4. Aplicação e sistemas de controle apropriados

Como mecanismo de *enforcement* da regulação da ANA, pode ser citada a previsão de que o titular, ao não observar as regras de referência, perderá o acesso à recursos federais (art. 50 da Lei 11.445/07). Como há uma aquiescência necessária no recebimento de recursos federais e na adesão às normas da ANA, trata-se de um mecanismo sancionatório de um pacto administrativo, que será fiscalizado pela ANA. Caso a ANA determine a adoção de boas práticas regulatórias, esse mecanismo poderá induzir a um melhor ambiente regulatório nos locais que houver a adesão às regras da ANA. Por outro lado, nos locais em que não houver a adesão formal às regras da ANA, como as normas de referência nesse caso não serão vinculativas (terão caráter de *soft law*), não haverá um sistema de controle. Possível citar ainda a previsão expressa da governança da ANA em relação às entidades reguladoras locais (art. 4-A, §1º, VII, da Lei nº 9.984/2000).

#### 5.5. Adoção de regimes regulatórios que estimulem a saúde e responsividade dos mercados, quando possível

Como o saneamento básico é um monopólio natural, com um único prestador atuando no território do titular do serviço, e considerando as mudanças tecnológicas no saneamento básico são lentas, as alterações no setor não costumam ser frequentes. Entretanto, como mecanismo de adaptabilidade, pode ser citada a previsão de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de forma a garantir a concessão do serviço, em caso de uma mudança brusca de cenário, que impacte nas receitas do concessionário.

## 6. Conclusão

Pelo exposto, foi possível verificar que a ANA dispõe de instrumentos relevantes para poder contribuir com a melhoria regulatória do setor de saneamento básico. Como ponto de destaque, é importante ressaltar que na elaboração das normas de referência, é expressamente prevista a participação dos titulares do serviço e das entidades reguladoras locais, o que

possibilitará a criação de um marco regulatório nacional realmente efetivo. Ademais, a obrigatoriedade de adoção das normas de referência para recebimento de recursos federais pode vir a ser um relevante instrumento para a expansão da regulação para todos os municípios que carecem de entidade regulatória.

Sobre a forma de regulação promovida pelo novo marco legal do saneamento básico, nota-se que nas mudanças promovidas, não se buscou adotar uma visão contrária à regulação, ou seja, de desregulação. Nem seria adequado implementar um entendimento contra a regulação, pois como se trata de um serviço público essencial e monopolista, em que a universalização é um grande alvo a ser alcançado, a regulação exerce uma relevante função de fiscalizar a adequada prestação do serviço, bem como do cumprimento das metas.

Aparentemente, na busca do aprimoramento do ambiente regulatório do saneamento, buscou-se uma visão mais cooperativa entre as diversas entidades reguladas, ao prever que os reguladores locais e titulares do serviço podem contribuir na elaboração das normas de referência a serem editadas pela ANA. Existem também mecanismos que parecem adotar uma visão mais racional e weberiana, de estruturação da atividade regulatória, ao inserir a ANA na posição de unificadora nacional da regulação do setor de saneamento básico e com a imposição de sanções no caso de descumprimento das regras regulatórias nacionais, qual seja, o prestador pode vir a perder o acesso aos recursos federais.

## **Referências**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS – ABAR. Regulação Saneamento Básico 2020. Disponível em: <<http://abar.org.br/biblioteca/#>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press, 2011.

BALDWIN, Robert. “*Better Regulation: the Search and the Struggle*”. In: BALDWIN, Robert et. al. (eds). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2018. Disponível

em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654_informativo.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Série Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico. “*Relatório I - Sistematização de experiências de regulação e fiscalização nacionais e internacionais - Parte I: Caracterização das experiências, descrição qualitativa e quantitativa.*” Brasília, Julho de 2015. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/regulacao/relatorio1/serie\\_regulacao\\_relatorio\\_I\\_vf.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio1/serie_regulacao_relatorio_I_vf.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Série Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico. “*Relatório II - Sistematização de experiências de regulação e fiscalização nacionais e internacionais Parte II: Levantamento e cadastro de normas de regulação existentes.*” Brasília, out. 2015, p. 122. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/regulacao/relatorio2/serie\\_regulacao\\_relatorio\\_II\\_vf.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio2/serie_regulacao_relatorio_II_vf.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Série “*Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico*”. Relatório III - Sistematização de experiências de regulação e fiscalização nacionais e internacionais. Brasília: fev. 2016. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/regulacao/relatorio3/serie\\_regulacao\\_relatorio\\_III\\_vf.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio3/serie_regulacao_relatorio_III_vf.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Série “*Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico*”. Relatório IV - Contribuições para o aprimoramento da atividade regulatória Brasília: jul. 2016, p. 64. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/regulacao/relatorio4/serie\\_regulacao\\_relatorio\\_IV\\_vf.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio4/serie_regulacao_relatorio_IV_vf.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento. 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018. Brasília: SNS/MDR, 2019 Disponível em: <[http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico\\_AE2018.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2020.

DE SOUZA, Caio Augusto Nazário. “*ANA – A federalização regulatória dos serviços de saneamento básico e o fortalecimento das agências*”. Fórum. Coluna Saneamento: Novo

Marco Legal. Disponível em: < [https://www.editoraforum.com.br/noticias/ana-a-federalizacao-regulatoria-dos-servicos-de-saneamento-basico-e-o-fortalecimento-das-agencias-coluna-saneamento-novo-marco-legal/?utm\\_campaign=news\\_conteudo\\_002&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD\\_station](https://www.editoraforum.com.br/noticias/ana-a-federalizacao-regulatoria-dos-servicos-de-saneamento-basico-e-o-fortalecimento-das-agencias-coluna-saneamento-novo-marco-legal/?utm_campaign=news_conteudo_002&utm_medium=email&utm_source=RD_station)>.

Acesso em: 20 mai. 2021

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Estudos de Regulação e Infraestrutura. Regulação e infraestrutura: em busca de uma nova arquitetura. Rio de Janeiro: 2018, p. 16. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/24526>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. *High-Quality Regulation: its popularity, its tools and its future*. Public Money & Management, vol. 29, n. 3, p. 145-152, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09540960902891640>>

RAMOS, Marcelo. “Governança regulatória: experiências e contribuições para uma melhor qualidade regulatória”, in RAMALHO, Pedro Ivo. Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise do Impacto Regulatório. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, 2009.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. “Proposta para a criação de uma unidade de supervisão da regulação.” In PROENÇA, Jadir Dias (Org.) PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil. Brasília: Semear Editora, 2010, p. 139-190.