

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

**EDUARDO GEFFERSON SILVA FERREIRA**

**A AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO  
SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO**

**TERESINA- PI  
2019**

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

**EDUARDO GEFERSON SILVA FERREIRA**

**A AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO  
SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

**TERESINA-PI  
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

F383a Ferreira, Eduardo Gefferson Silva.  
A autonomia decisória das agências reguladoras do saneamento básico brasileiro / Eduardo Gefferson Silva Ferreira. -- 2019.  
113 f.: il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública-PPGP, Teresina, 2019.  
“Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior”.

1. Agências reguladoras. 2. Autonomia decisória.  
3. Saneamento básico. 4. Composição de diretorias.  
I. Título.

CDD: 352.8

EDUARDO GEFERSON SILVA FERREIRA

**A AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO  
SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

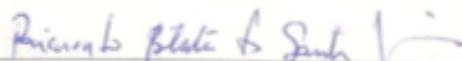
Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Aprovado em 05 de agosto de 2019.

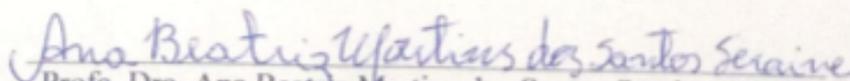
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (UFPI)  
Orientador



Profa. Dra. Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (UFPI)  
Examinadora Interna



Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine (UFPI)  
Examinadora Externa ao Programa

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Raimundo Junior, pela acolhida nessa jornada. Aos docentes do Mestrado profissional em Gestão Pública da UFPI, pelos ensinamentos. À professora Fabiana Almeida, coordenadora do programa e demais colaboradores, pela assistência. Aos colegas de turma, em especial, Amanda, Lúcia, João e Luciana, pelas valiosas companhias nessa trajetória. As minhas amigas e incentivadoras Joesia Saibrosa e Elizangela Santos. A minha mãe Vanusa, que sempre abraçou meus sonhos como se fossem dela, meu padrasto Gustavo, meus irmãos Thiago e Manu e ao meu sobrinho Pedro, todos muito amados.

## RESUMO

Argumenta-se que a autonomia decisória das agências reguladoras se materializa por meio da previsão legal de critérios técnicos e políticos a serem adotados na indicação, nomeação, remoção de seus dirigentes, garantia de mandatos estáveis e autonomia financeira (OCDE, 2013). Ocorre que a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico brasileiro, Lei nº 11.445 de 2007, que condicionou a validade dos contratos firmados entre o Poder Público e os prestadores do saneamento básico à criação de entidades reguladoras, não fixou esses critérios, deixando essa tarefa a cargo dos Estados e Municípios instituidores dessas entidades. Nessa direção, Quais foram os Mecanismos/instrumentos instituídos pelos Estados e Municípios brasileiros para assegurar a autonomia decisória das agências reguladoras do saneamento básico nacional? Para responder a esse problema, foram analisadas 43 agências reguladoras no que tange à indicação, nomeação, substituição, recondução, demissão, previsão de autonomia financeira, às garantias e as vedações dos dirigentes. Portanto, o objetivo dessa pesquisa foi identificar os Mecanismos/instrumentos instituídos pelos Estados e Municípios brasileiros para assegurar a autonomia decisória das agências reguladoras do saneamento básico nacional. Esta é uma pesquisa qualitativa de caráter descritivo apoiada na pesquisa documental. O objeto da pesquisa foram as leis de regência das agências analisadas. Os norteadores conceituais e executivos do trabalho foram os relatórios de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e as recomendações de boa governança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os resultados demonstraram que há previsão de receitas para as agências e vedação de relacionamento com regulados. Contudo, podem fragilizar a autonomia decisória dessas entidades, a falta de clareza na demissão de seus dirigentes, a baixa participação dos legislativos municipais na escolha dos dirigentes, e a ausência/insuficiência de alternativas a ser adotadas nas situações de vacância.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autonomia Decisória. Agências Reguladoras. Saneamento Básico. Composição de Diretorias.

## SUMMARY

It is argued that the decision-making autonomy of regulatory agencies materializes through the legal provision of technical and political criteria to be adopted in the appointment, removal of their leaders, guarantee of stable mandates and financial autonomy (OECD, 2013). It turns out that the Brazilian Basic Sanitation Guidelines Law, Law No. 11,445 of 2007, which conditioned the validity of contracts signed between the Public Power and the sanitation providers to the creation of regulatory entities, did not set these criteria, leaving this task to States and Municipalities establishing these entities. In this sense, What were the mechanisms/instruments instituted by the Brazilian states and municipalities to ensure the decision-making autonomy of the national sanitation regulating agencies? To address this problem, 43 regulatory agencies were analyzed with regard to appointment, appointment, replacement, renewal, dismissal, prediction of financial autonomy, guarantees and prohibitions of managers. Therefore, the objective of this research was to identify the mechanisms / instruments instituted by the Brazilian States and Municipalities to ensure the decision-making autonomy of the national sanitation regulating agencies. This is a qualitative descriptive research supported by documentary research. The object of the research was the laws of the agencies analyzed. The guiding the work were the audit reports made by the Federal Court of Audit (TCU) and the recommendations of good governance of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The results showed that important mechanisms such as agencies' revenue forecasting, prohibition of relationships with regulates, quarantine stipulation, collegiate boards and participation of legislatures occupied the agenda of the government in structuring their agencies. However, they can weaken the decision-making autonomy of the agencies, the lack of clarity in the dismissal of their leaders, the low participation of municipal legislatures in the choice of managers, and the lack / insufficiency of alternatives to be adopted in vacancy situations.

**KEY WORDS:** Decision Autonomy. Regulatory Agencies. Basic sanitation. Composition of Board of Directors.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Agências Reguladoras Estaduais Pesquisadas.....	56
Quadro 2: Agência Reguladora Distrital Pesquisada.....	59
Quadro 3: Agências Reguladoras Municipais pesquisadas.....	60
Quadro 4 Configuração e remuneração de diretorias estaduais e distrital.....	63
Quadro 5 Configuração e remuneração de diretorias municipais.....	65
Quadro 6: Previsão de Autonomia Financeira das Agências Reguladoras Estaduais e Distrital pesquisadas.....	68
Quadro 7: Autonomia Financeira das Agências Reguladoras Municipais.....	71
Quadro 8: Autonomia Decisória das Agências Reguladoras Estaduais e Distrital.....	76
Quadro 9: Autonomia decisória das agências reguladoras municipais.....	86
Tabela 1: Quadro comparativo da Autonomia Decisória dos Reguladores Estaduais e Municipais.....	93

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR – Associação Brasileira de Agências Reguladoras

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ARSAE – MG Agência Reguladora do Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

ARSAP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Amapá

ARSEMA – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão

AGERJI – RO – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná

ARGET – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon/MA

ARSET – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina/PI

AGEAC – Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

BNH – Banco Nacional de Habitação

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

COREDES-RS – Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAP – Instituto de Águas do Paraná

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

PPPs – Parcerias Público-Privadas

PLANASA – Plano Nacional do Saneamento.

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO: Gênese, formato e atribuições.....</b>	<b>17</b>
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO BRASIL .....	17
2.2 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NACIONAL.....	21
2.3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO: formato e atribuições .....	24
2.4 A PREFERÊNCIA PELO MODELO DE AGÊNCIAS REGULADORAS.....	28
<b>3 ENTRE A AUTONOMIA E O COTROLE: por uma governança regulatória.....</b>	<b>34</b>
3.1 AUTONOMIA REGULATÓRIA.....	34
3.1.2 Autonomia orçamentária e financeira.....	36
3.1.3 Autonomia Administrativa e Decisional.....	38
3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA: Gênese, definição e aplicação.....	42
3.3 GOVERNANÇA REGULATÓRIA: principais instrumentos.....	45
3.3.1 <i>Accountability</i> .....	46
3.3.2 Transparência .....	48
3.3.3 Controle Social e Participação Popular.....	49
3.3.4 Análise de Impacto Regulatório.....	50
3.3.5 Controle Interno e Externo do Poder Público.....	52
<b>4 A AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO: análise e discussão dos resultados.....</b>	<b>54</b>
4.1 PERCURSO METODOLÓGICO.....	54
4.2 AGÊNCIAS REGULADORAS PESQUISADAS.....	56
4.3 AUTONOMIA FINANCEIRA.....	67
4.4 AUTONOMIA DECISÓRIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS...73	
4.4.1 Indicação e nomeação.....	74

4.4.2 Estabilidade e Demissão.....	81
4.4.3 Mecanismos impeditivos da captura das diretorias.....	82
4.4.4 Qualificação, experiência das Diretorias.....	83
4.4.5 Vacâncias.....	84
4.5 AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS MUNICIPAIS.....	85
4.5.1 Indicação e Nomeação.....	90
4.5.2 Estabilidade e Demissão.....	90
4.5.3 Mecanismos impeditivos da captura das diretorias.....	91
4.5.4 Qualificação, experiência das Diretorias.....	92
4.5.5 Vacâncias.....	92
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE I LEIS DE ESTRUTURAÇÃO DAS AGÊNCIAS ESTADUAIS E DISTRITAL PESQUISADAS.....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE II LEIS DE ESTRUTURAÇÃO DAS AGÊNCIAS MUNICIPAIS PESQUISADAS.....</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema a autonomia decisória das agências reguladoras do saneamento básico brasileiro. De maneira mais específica, a pesquisa está centrada na análise dos instrumentos/mecanismos instituídos pelos Estados e Municípios brasileiros para assegurar a autonomia decisória de quarenta e três agências reguladoras do saneamento básico nacional instituídas até maio de 2019.

A maioria das entidades regulatórias são constituídas como autarquias de regime especial, independentes para tomar suas decisões, não submissas hierarquicamente às demais agências da Administração Pública e caracterizadas pela estabilidade de seus dirigentes (BRASIL, 2013). Todavia, essa independência não é absoluta, pois pode ocorrer interferências na agenda do ente regulador por meio da influência dos agentes regulados (teoria da captura) ou do chefe do Executivo, através do contingenciamento de recursos (MELO; NAHUM, 2010; PÓ; ABRUCIO, 2006).

O comportamento do Estado diante das relações econômicas, políticas e sociais sofreu diversas mudanças ao longo do tempo, um exemplo disso foi a passagem do Estado intervencionista para o chamado Estado Regulador. Esse “novo Estado” passou a fazer uso de agências descentralizadas, técnica e cientificamente especializadas. Uma característica distintiva dessas agências é o distanciamento da estrutura hierárquica clássica dos ministérios e das influências políticas por parte dos governos (RUEDIGER; LEITÃO, 2004; PÓ; ABRUCIO, 2006; GUERRA, 2014).

Nessa direção, têm despontado estudos direcionados a autonomia e governança pública nessas agências, a chamada governança pública regulatória. A Governança pública refere-se ao conjunto de estruturas ou sistemas instituídos para manter o equilíbrio de poder entre cidadãos, representantes eleitos e alta administração, evitando que o interesse público seja vencido por interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Já a governança regulatória, espécie dessa governança pública, refere-se ao conjunto dessas mesmas estruturas disponíveis para garantir que as ações das agências reguladoras se conformem com o interesse público.

A Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico Brasileiro, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, condicionou a validade dos contratos firmados entre o Poder Público e as concessionárias prestadoras do saneamento básico à criação

de entidades com função reguladora, fiscalizadora, normatizadora e sancionadora, a exemplo do que já ocorria nos setores de comunicação, aviação e energia no âmbito federal<sup>1</sup>, inaugurando assim, um processo de agencialização do saneamento básico nacional. Todavia, essas agências se distinguem das agências reguladoras federais, por estarem ligadas ao Poder Público Estadual ou Municipal e não ao Governo Federal (BRASIL, 2007). Ademais, não há uma única entidade reguladora para o setor como ocorre no âmbito federal.

Segundo a Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR (2015), para uma boa governança regulatória, os países que adotaram o modelo de regulação dos serviços de saneamento básico por meio de agências reguladoras, têm primado pela minimização de influências externas no processo decisório dessas agências, equilibrando os interesses dos prestadores e os dos consumidores.

Ocorre que inexistiu um modelo regulatório único, pois a lei 11.445 não definiu uma política regulatória específica, possibilitando aos entes públicos estaduais e municipais a regulamentação de suas agências. Nesse sentido, tem se observado uma grande heterogeneidade entre elas e a forma como os serviços de abastecimento de água e esgotamento são prestados pelos entes estaduais e municipais (MELO; NAHUM, 2010).

Em 2015, existiam 50 agências reguladoras da prestação dos serviços de saneamento básico brasileiro, 23 delas de abrangência estadual, 24 municipais e 3 de consórcios municipais<sup>2</sup>. (ABAR, 2015). O cenário mudou com a extinção, fusão e criação de novas entidades reguladoras como está demonstrado no capítulo quatro da pesquisa. Não obstante, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES deu início a um processo de desestatização do setor, através da publicação do edital de pré-qualificação nº 01/2016, em novembro de 2016. Já foram pré-qualificados mais de 55 projetos, dos quais se destacam a desestatização de 14 empresas estaduais de saneamento, isso significa que o número de agências reguladoras do setor tende a aumentar e a ganhar mais visibilidade (DIEESE, 2017).

No caso particular dessa pesquisa, chamou a atenção o fato de a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico não ter estabelecido os critérios de

---

<sup>1</sup> É o caso das seguintes agências: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

<sup>2</sup> Em 2016 houve uma fusão da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo - ARSI e da Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo – ASPE, dando origem a Agência de Regulação de Serviços Públicos – ARSP.

escolha e destituição dos diretores das agências, diferentemente do que ocorre no âmbito federal<sup>3</sup>, tão pouco as garantias e vedações de seus dirigentes, deixando essa tarefa a cargo das autoridades estaduais e municipais instituidoras dessas agências (BRASIL, 2007). Azumendi (2016), em pesquisa acerca da governança pública nas agências reguladoras federais, observou que as agências brasileiras e as dos demais países que instituíram esses modelos, promoveram mudanças estruturais com objetivo de garantir imparcialidade na relação contratual entre as concessionárias dos serviços públicos e o Poder Público. A conformação e o funcionamento das Diretorias das agências reguladoras têm sido objeto de críticas, especialmente no que tange à falta de independência ou de profissionalização da gestão.

O Tribunal de Contas da União, que tem se concentrado em aspectos de governança nas agências reguladoras no âmbito federal, bem como no funcionamento das suas Diretorias, observou, conforme está exposto nos relatórios TC 012.693/2009-9 e TC 031.996/2013-2 que existem déficits no estabelecimento de critérios de seleção e destituição das Diretorias e um alto nível de vacâncias<sup>4</sup> das agências pesquisadas, o que afeta o processo decisório das agências federais e a continuidade dos serviços dessas entidades.

Ora, mesmo com critérios de seleção das diretorias minimamente definidos e com a previsão de algumas garantias e vedações aos ocupantes desses cargos, as agências reguladoras federais, implementadas na década de 90, mostram-se deficitárias em sua governança decisória. Essa constatação suscitou dúvidas quanto à situação das agências reguladoras do saneamento básico nacional, no qual a lei de regência do setor não fixou esses critérios, dando liberdade para os Estados e Municípios brasileiros normatizarem (ou não) seus respectivos processos de seleção e destituição e estabelecerem (ou não) vedações e garantias aos ocupantes das diretorias das agências do setor.

O reconhecimento do impacto da conformação e do comportamento das Diretorias das agências reguladoras na autonomia dessas entidades vem recebendo destaque na literatura acadêmica (CORREA et al. 2006; PECI; CAVALCANTI, 2000;

---

<sup>3</sup>De acordo com o art. 5º da Lei nº 9.986/2000, os dirigentes das agências reguladoras federais devem ser brasileiros, ter reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal.

<sup>4</sup> As vacâncias podem provocar a paralisação da tomada de decisões importantes e criar obstáculos à gestão das agências reguladoras (AZUMENDI, 2016).

XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008; AZUMENDI, 2016). Esses estudos concentram-se no desempenho das agências segundo critérios formais de conformação e funcionamento das Diretorias, com foco na indicação, profissionalização, recondução e encerramento de seus mandatos. Todavia, a literatura se ocupa sobretudo de agências reguladoras federais, por vezes das agências estaduais, negligenciando as Municipais (MELO; NAHUM, 2010). Nesta pesquisa, preenche-se o vazio da literatura sobre as Diretorias das agências de regulação do saneamento básico em uma perspectiva comparada, o que evidencia a relevância do estudo.

Argumenta-se que a autonomia decisória dos reguladores setoriais se materializa por meio da previsão legal de critérios técnicos e políticos a serem adotados na indicação, nomeação e remoção de seus dirigentes, além da garantia de mandatos estáveis (OCDE, 2013; BRASIL, 2013). Para garantir a autonomia decisória, é preciso que esses entes sejam independentes perante os agentes econômicos exploradores da atividade regulada. Por isso, a OCDE e o TCU entendem que contribuiria para uma boa governança regulatória a adoção de um rol taxativo de hipóteses de perda de mandato dos Diretores, impedindo exonerações imotivadas. O principal efeito desse mecanismo é a ampliação da autonomia decisória das agências reguladoras, bem como a diminuição do risco de captura.

Com respeito à substituição de Diretores, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013) recomenda que sejam definidos os critérios de substituição dos diretores nos casos de impedimentos ou afastamentos regulamentares ou na hipótese de vacância decorrente de uma nova nomeação. A exigência legal de preenchimento de requisitos técnicos objetivos contribui para a diminuição de indicações meramente políticas e não baseadas em critérios técnicos. Nesse sentido, o TCU argumenta que a indicação de dirigentes sem experiência profissional apropriada prejudica a reputação das agências e a regulação desenvolvida por elas. Ademais, a imposição de regras que limitem o recrutamento de ex-diretores por empresas dos setores regulados (período de quarentena) fortalece a autonomia decisória da agência.

Não obstante, a OCDE (2013) recomenda que a nomeação dos diretores das agências se dê por decisão coletiva, como nos sistemas nos quais o Presidente nomeia, com a aprovação do Legislativo. Doravante, para o TCU, a sabatina do diretor pelo legislativo contribui para a legitimação e democratização do processo de escolha. Ademais, um aspecto que diferencia as agências reguladoras das demais autarquias é o fato de possuírem autonomia em relação ao Poder Executivo, pois seus diretores

não podem ser demitidos imotivadamente. Dessa forma, a autonomia das agências reguladoras é comprometida com a possibilidade de seus dirigentes serem demitidos sem um motivo claro, o que pode levá-los a atuarem segundo interesses ocasionais.

Tomando como parâmetro pesquisas realizadas pelo Tribunal de Contas da União nas agências reguladoras federais (TC 012.693/2009-9 e TC 031.996/2013-2), foi elaborado o seguinte problema de pesquisa: Quais os mecanismos/instrumentos instituídos pelos poderes públicos Estaduais e Municipais brasileiros para assegurar a autonomia decisória das agências reguladoras do setor de saneamento básico?

Ademais, essa pesquisa respondeu às seguintes questões secundárias: Por que as entidades reguladoras do saneamento básico brasileiro foram implementadas? De que forma o binômio autonomia-controle foi tratado pela lei do saneamento básico nacional? Quais os critérios adotados para selecionar e destituir os diretores das agências reguladoras do saneamento básico brasileiro? Que garantias e vedações foram estabelecidas para esses dirigentes? Existem elementos impeditivos da captura desses diretores pelos setores regulados? Os legislativos estaduais e municipais participam da seleção dos diretores dessas agências?

Para responder essas a questões, foram analisadas as Leis de regência de quarenta e três agências reguladoras do saneamento do país, vinte e quatro delas de abrangência estadual, dezoito municipais e uma distrital, no que tange à indicação, nomeação, estabilidade, garantias e vedações, substituição, recondução, demissão dos dirigentes e à previsão de autonomia financeira. Foram excluídos os consórcios públicos reguladores do setor, pois possuem natureza jurídica distinta das agências pesquisadas.

Portanto, o objetivo central desse estudo foi identificar os mecanismos/instrumentos instituídos pelos poderes públicos Estaduais e Municipais brasileiros para assegurar a autonomia decisória das agências reguladoras do setor de saneamento básico.

Os objetivos específicos da pesquisa foram: (1) historicizar o surgimento das agências reguladoras do saneamento básico brasileiro; (2) demonstrar como o binômio autonomia-controle foi tratado pela lei de diretrizes nacionais do saneamento básico nacional; (3) verificar os critérios adotados para selecionar e destituir os diretores das agências reguladoras do saneamento básico brasileiro; (4) Identificar as garantias e vedações estabelecidas para esses dirigentes; (5) observar se há elementos impeditivos da captura desses diretores pelos setores regulados; e (6)

verificar a participação dos respectivos legislativos na seleção dos diretores dessas agências.

Esse estudo parte da hipótese de que os mecanismos instituídos pelos poderes públicos Estaduais e Municipais são insuficientes quanto à autonomia decisória das agências reguladoras do setor.

Esta é uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, apoiada na pesquisa documental (fontes primárias) e tem como objeto as leis de regência das 43 agências reguladoras do saneamento brasileiro instituídas até maio de 2019. Por se tratar de documentos oficiais, com exigência legal de publicação em imprensa oficial, o levantamento desses documentos se deu nos Diários Oficiais dos respectivos Municípios e Estados, nos sites oficiais das respectivas entidades ou das pessoas jurídicas a que estão vinculadas.

O percurso da pesquisa documental<sup>5</sup> pode ser sintetizado da seguinte forma: em um primeiro momento procedeu-se ao levantamento das agências no site da Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR; em seguida, foram coletados os documentos nos Diários Oficiais dos Municípios e Estados; posteriormente, fez-se uma pré-análise dos documentos, onde foram organizadas as respectivas leis; após essa fase, foram explorados os materiais, por meio da análise das leis e; por fim, o tratamento dos resultados, por meio do confronto com a literatura do tipo acadêmico e dos norteadores conceituais e executivos do trabalho, a saber: as boas práticas de governança recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os relatórios de auditoria operacional realizados pelo TCU nas agências reguladoras federais.

Esses norteadores conceituais foram escolhidos em razão da experiência e especialização que o Tribunal de Contas da União possui na avaliação das agências reguladoras federais (MENEZES, 2010, 2012; BRASIL, 2013; AZUMENDI, 2016) e por esse tribunal adotar as recomendações da OCDE em suas auditorias (TC 012.693/2009-9 e TC 031.996/2013-2).

Considerando os custos e consequências da regulação ineficiente e de baixa qualidade, os países que implementaram o modelo de regulação por meio de agências

---

<sup>5</sup> “Ressalta-se que a análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto. Consiste em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor” (SÁ-SILVA, 2009. p.11).

autônomas têm concentrado esforços, sobretudo desde a década de 90, na implementação de mecanismos e ferramentas para otimizar o desempenho regulatório (XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008; AZUMENDI, 2016). Esse estudo pretende descortinar o estado atual das agências do setor de saneamento básico quanto à instituição (ou não) de mecanismos hábeis a assegurar a autonomia decisória dessas entidades.

Além desse primeiro capítulo introdutório, o trabalho está estruturado da seguinte forma: no segundo capítulo são apresentadas as transformações no processo de fornecimento do saneamento básico brasileiro que culminaram na concepção atual de saneamento básico e resultaram na obrigatoriedade de criação das agências do setor, destacando o formato dessas entidades e as razões para sua instituição.

No terceiro capítulo são discutidos aspectos referentes à governança pública regulatória, destacando a relação entre a autonomia dessas entidades e seu controle, com ênfase nos principais instrumentos disponíveis na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico brasileiro, Lei nº 11.445, de 2007. Nesse capítulo, discute-se, ainda, a relação entre a autonomia das agências reguladoras e os mecanismos instituídos para dar segurança e legitimidade à tomada de decisão dessas entidades.

No quarto capítulo são analisados os mecanismos/instrumentos instituídos pelos poderes públicos Estaduais e Municipais brasileiros para assegurar a autonomia decisória das agências reguladoras do setor de saneamento básico, 24 delas de abrangência estadual e 18 municipais e uma distrital, à luz dos norteadores conceituais e executivos do trabalho.

Por fim, é apresentada a conclusão da pesquisa. Nesse capítulo são reunidos os resultados do estudo, as limitações encontradas e recomendações de pesquisa futura.

## **2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO: gênese, formato e atribuições**

As entidades reguladoras do saneamento básico nacional tornaram-se obrigatórias com a promulgação da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento básico brasileiro – Lei nº 11.445 de 2007, que condicionou a validade dos contratos firmados entre o Poder Público e os prestadores privados à criação de entidades com a função reguladora e extinguiu a autorregulação dos prestadores dos serviços de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Diante disso, é correto afirmar que as entidades reguladoras do setor são produto das mudanças na forma de fornecimento e prestação dos serviços de saneamento básico – antes exclusivo do Estado – e agora, passível de delegação para a iniciativa privada e da necessidade de regulação e fiscalização por entidade distinta do prestador do serviço, consoante o disposto na nova lei de regência do setor.

Não obstante, a Constituição Federal (Artigo 23, IX) e a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, Lei nº 11.445 de 2007, deram *status* de direito ao saneamento básico, tornando-o, assim, exigível e obrigatório.

Com isso, o saneamento adquiriu um caráter universal, é um direito de todos e ganhou uma definição ampla, pois compreende não só o abastecimento d'água e o esgotamento sanitário, como também o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais ligados a esses serviços, a limpeza urbana, a drenagem urbana, os manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais (BRASIL, 2007).

Nesse quadro, a compreensão do processo de implementação das agências do saneamento básico nacional, do formato e de suas atribuições, requer, primeiramente, a exposição das transformações ocorridas no processo de fornecimento desses serviços até a edição da nova lei do saneamento brasileiro.

### **2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO BRASIL**

O primeiro indício de prestação de serviços de saneamento no Brasil é a escavação de um poço no Rio de Janeiro, por Estácio de Sá, no ano 1561, para o abastecimento da população local. Posteriormente, tem-se a construção do primeiro

aqueduto do Brasil, iniciado em 1673 e finalizado em 1723. Pouco tempo depois, no ano de 1746, os conventos de Santa Tereza receberam linhas adutoras, assim como a Luz em São Paulo. No ano de 1774, na cidade de São Paulo, foi criado o primeiro chafariz na capital paulista. Em 1842, já havia cinco chafarizes estabelecidos na cidade (BARROS, 2014; SANTOS, 2013).

A organização dos serviços de saneamento básico, que antes era feita de forma individualizada e localizada, como foi demonstrado acima, só ocorreu no final do século XIX com concessões às companhias estrangeiras, sobretudo inglesas. A expansão dos sistemas de abastecimento de água se deu em um primeiro momento em São Paulo (1857 e 1877), Porto Alegre (1861) e Rio de Janeiro (1876) (SANTOS, 2013). Como se vê, a organização do setor ocorreu de forma lenta e fragmentada.

Ocorre que os serviços prestados pelas empresas estrangeiras eram considerados péssimos, influenciando a estatização do setor no final século XX. Somente em 1940 foram criadas as autarquias do setor para prestação desses serviços (BIER; PAULANI; MESSENERG, 1988; SANTOS, 2013).

O Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, instituído em 1971, sedimentou os valores da década de 1950: autonomia e autossustentação, por meio das tarifas e financiamentos baseados em recursos retornáveis, além de concentração de decisões e sobreposição da política das concessionárias estaduais sobre os serviços prestados pelos Municípios. Soma-se a isso, a cisão das instituições encarregadas da saúde (FUNASA) e do saneamento básico, até então integradas (SANTOS, 2013; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

O *modus* operacional do PLANASA envolvia a associação entre Estados e Municípios através de companhias estaduais de saneamento básico, sob o guarda-chuva da União, que era encarregada da centralização da política nacional de saneamento básico e do financiamento às companhias estaduais, através do Banco Nacional da Habitação (BNH), antigo gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (SANCHEZ, 2001; SOUSA, 2011).

No modelo Planasiano, as Companhias Estaduais de Abastecimento, de titularidade dos Estados da federação, subordinavam-se à regulamentação da União e operavam com o monopólio do setor, carecendo da concessão dos serviços de saneamento dos municípios do respectivo Estado (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016). Uma consequência desse formato foi que os Municípios de cidades de médio e grande porte, como dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, resistiram

à política centralizadora da União e optaram por prestar seus serviços autonomamente, o que inviabilizou o financiamento de seus projetos pelo Governo Federal (SANCHEZ, 2001).

Para Sanchez (2001, p. 91-92), esse modelo incluiu esses serviços no rol dos “sistemas fechados”, marcados pela centralização regulatória da União e “[...] um arranjo tarifário financeiro com funções redistributivas inter-regionais”. Uma consequência disso foi a formação de “uma burocracia de elite dentro das empresas” e a consolidação de “uma capacitação nacional em engenharia e projetos”.

O PLANASA foi reconhecido como “a principal experiência brasileira na área de investimentos em serviços públicos de água, esgotamento e drenagem”. O objetivo do plano era acabar com o *déficit* de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e levar água potável a 90% da população que vivia na zona urbana e elevar em até 65% o esgotamento sanitário. Contudo, foi omisso quanto à fixação de metas para a drenagem das águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e limpeza pública (SOUSA, 2011, p. 12).

Para se ter uma ideia do cenário brasileiro, na década de 60, menos de 50% da população urbana dispunha de serviços de abastecimento d`água. A situação do esgotamento sanitário era pior, apenas 25% da população contava com esse serviço e o Brasil ocupava o penúltimo lugar na América Latina quanto ao saneamento básico (BIER; PAULANI; MESSENERG, 1988).

O modelo Planasiano começou a esgotar-se com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, que era o principal financiador do setor (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016). Nessa direção, Sousa (2011, p. 14) pontua que “a revogação do decreto 82.587/78 em 1991 enterrou a única regulação existente para as companhias estaduais em nível federal no âmbito desse plano, o que acabou por selar o fim do mesmo”.

Com o fim do PLANASA, as companhias estaduais tiveram que instituir seus próprios mecanismos de autorregulação tarifária, remuneração e acompanhamento da qualidade dos serviços prestados (SANCHEZ, 2001).

Após um período de ostracismo provocado pela extinção do Banco Nacional de Habitação, logo, do próprio Plano Nacional de Saneamento básico – PLANASA, a Câmara Federal iniciou um debate acerca do Projeto de Lei Complementar nº 199, no ano de 1993, que propunha concessões do saneamento básico à iniciativa privada, proposta que acabou sendo rejeitada (SOUSA, 2011).

Somente em 1995, com as reformas institucionais e legais advindas do Plano de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro<sup>6</sup>, foi aprovada a Lei de Concessões – Lei nº 8.987 de 1995<sup>7</sup>, regulamentando o disposto no artigo 175 da Constituição Federal<sup>8</sup>, permitindo a concessão de serviços públicos e autorizando a outorga desses serviços (BARROS, 2014).

Em 2001, foi apresentada a Proposta de nº 4.147/2001<sup>9</sup> que tinha como objetivo tornar os Municípios titulares dos serviços de saneamento básico, mas não logrou êxito no Congresso Nacional (BRASIL, 2001). Posteriormente, em dezembro de 2004, foi criada a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs), Lei nº 11.079<sup>10</sup>, que “instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004).

Pouco tempo depois, em 2005, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal passaram a estabelecer consórcios públicos com a promulgação da Lei de Consórcios Públicos, Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005).

Depois de um período de ampla liberdade de atuação das companhias estaduais na definição de investimentos e de sua política tarifária, deu-se início à discussão de um novo marco regulatório de saneamento básico, resultando na elaboração do projeto de Lei n. 11.445/2007 (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

---

<sup>6</sup> “O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma publicada” (BRASIL, 1995, p. 2).

<sup>7</sup>Artigo 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

<sup>8</sup>Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

<sup>9</sup> Art. 4º Projeto de lei nº 4.147, de 2001: É titular dos Serviços Públicos de Saneamento Básico: I - o Município, nos serviços de interesse local; II - o Distrito Federal, em sua área geográfica; III - o Estado, nos serviços de interesse comum. Parágrafo único. A captação de água e a disposição final de esgotos necessitam de outorga de uso de recursos hídricos pela entidade competente.

<sup>10</sup> Segundo a Lei nº 11.079 de 2004 em seu artigo 2º: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Finalmente, em 05 de janeiro de 2007, foi editada a Lei Federal nº 11.445, adjetivada de Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico Brasileiro, vigente a partir de 22 de fevereiro de 2007. Essa lei impôs à União a obrigação de elaboração de um Plano Nacional de Saneamento e, aos Municípios, à elaboração de Planos Municipais de Saneamento.

A Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento básico, foi responsável por determinar a criação das entidades reguladoras para o setor, sobretudo, quando a prestação dos serviços se dá por empresas privadas (BRASIL, 2007). Recentemente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, deu início a um processo de desestatização do setor de saneamento básico, através da publicação, em 09/11/2016, do edital de pré-qualificação nº 01/2016<sup>11</sup> (BNDES, 2016).

Segundo o DIEESE (2017), desde março de 2017 foram anunciados mais 55 projetos, dos quais se destacam a desestatização de 14 empresas estaduais de saneamento: Depasa (Acre), Caesa (Amapá), Casan (Santa Catarina), Casal (Alagoas), Cagece (Ceará), Caema (Maranhão), Cagepa (Paraíba), Compesa (Pernambuco), Caern (Rio Grande do Norte) e Deso (Sergipe) tem previsão de leilão para o primeiro semestre de 2018; Embasa (Bahia), Agespisa (Piauí), ATS (Tocantis) e Cosama (Amazonas), para o segundo semestre de 2018. Entre as críticas desse processo, é possível citar a forma rápida como está ocorrendo, sem a participação da sociedade e o tempo para o correto escrutínio público.

## 2. 2 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NACIONAL

A Lei nº 11.445, de 2007, condicionou a validade dos contratos de delegação dos serviços de saneamento à criação de normas regulatórias e indicação de órgão ou entidade com a função de regular e fiscalizar esses serviços. Essa lei é o grande marco regulatório do saneamento básico que não recebeu atenção desde a extinção do Plano Nacional do Saneamento – PLANASA, em 1986 (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

---

<sup>11</sup>Objeto do Edital: Pré-qualificação de consórcios para participação em licitações futuras destinadas a contratações de serviços técnicos especializados para processos de desestatização no setor de saneamento básico, tais como concessões, subconcessões e Parcerias Público-Privadas (conforme art. 64 da Lei n.º 13.303/2016).

Como foi explicado anteriormente, o Planasa era marcado pela centralização regulatória da União sobre os serviços de saneamento prestados pelas companhias estaduais. Cabia ao Governo Federal aprovar as tarifas, definir as remunerações máximas das companhias e aprovar os respectivos planos de investimento, onde praticamente não havia controle, avaliação, acompanhamento e fiscalização da regularidade e qualidade dos serviços prestados pelas companhias estaduais, que em razão disso, exerciam sua própria autofiscalização (SANCHEZ, 2001).

A primeira inovação da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico foi acabar com a autorregulação exercida pelos prestadores de serviços, separando as ações de planejamento, regulação e fiscalização das de prestação dos serviços de saneamento básico.

Essa lógica acompanhou o estabelecido na Lei de consórcios públicos – Lei n. 11.107/2005, que dispõe em seu artigo 13, § 3º<sup>12</sup> que: “é nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados” (BRASIL, 2005). Em outras palavras, as funções de organizar, regular e fiscalizar os serviços não podem ser delegadas a quem prestar diretamente o serviço, sob o argumento de que “a concentração de competências inviabilizaria o exercício de qualquer controle” (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016, p. 90).

A segunda inovação, foi o rompimento com o modelo vigente à época do Planasa, que retirava dos Municípios brasileiros a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e concedia aos Estados, que prestavam esses serviços por meio de empresas estaduais e sociedades de economia mista (BRASIL, 2007).

Nesse novo quadro, a política regulatória passou a ser um dos eixos da Política Nacional do Saneamento Básico ao lado dos planos municipais de saneamento e dos prestadores dos serviços públicos (MELO; NAHUM, 2010). A regulação parte da premissa de que o Estado deve regular o serviço e não prestá-lo diretamente. O Estado, antes prestador desses serviços, agora delega à iniciativa privada o direito de explorar o setor, porém sob sua regulação.

---

<sup>12</sup>Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências; § 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

A nova lei deu ao saneamento básico um caráter universal, tornando-o um direito de todos e contemplou não apenas o abastecimento d'água e o esgotamento sanitário, mas também o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais ligados a esses serviços, a limpeza urbana, a drenagem urbana, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais (BRASIL, 2007).

Com isso, alargou-se o conceito dos serviços públicos de saneamento, que contemplava apenas o tratamento da água em suas respectivas fases: captação, tratamento, adução, distribuição e esgotamento sanitário, incluindo, a infraestrutura envolvida na instalação e transporte eficiente da água, a coleta e o tratamento adequado do esgoto, a limpeza urbana, a drenagem urbana, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais (MENEGUIN; PRADO, 2018).

Ademais, foram estabelecidos como objetivos para regulação dos serviços de saneamento básico: a correção de falhas do mercado, a universalização dos serviços prestados, a eficiência e a eficácia, a modicidade tarifária, a existência de mecanismos de participação e o acesso à informação (publicidade) (MELO; NAHUM, 2010, p 11). Para além disso, essas agências passaram a despertar grande interesse dos pesquisadores em função de seus poderes normativo, fiscalizatório e arbitral (RUEDIGER; LEITÃO, 2004).

A nova lei de regência do saneamento nacional implementou modernas diretrizes para a prestação desses serviços públicos de grande impacto no desenvolvimento econômico e social do país e fortemente integrado com a saúde pública, enfatizando a necessidade de prestá-los com excelência profissional e eficiência.

Destacou ainda que a prestação dos serviços de saneamento básico precisa ser regulada por entidade dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e decisória, além do estabelecimento de regras claras e técnicas (BRASIL, 2007). Por sua vez, essas autoridades reguladoras foram dotadas de poder de polícia administrativa para apurar irregularidades e aplicar sanções.

Assim, um importante mecanismo instituído por esse novo marco legal é a necessidade de fiscalização dos serviços prestados pelas empresas delegadas, o cumprimento das metas definidas nos contratos de delegação, ou seja, o cumprimento das regras do contrato por uma entidade distinta do prestador.

Registre-se ainda que os parâmetros regulatórios de caráter econômico, social e técnico da regulação devem respeitar as peculiaridades de cada serviço:

abastecimento de água, esgotamento, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais (BRASIL, 2007; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016). Na próxima seção serão examinadas a classificação jurídico-administrativa das entidades reguladoras do saneamento básico e suas competências.

### 2.3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO: formato e atribuições

A adoção de agências reguladoras não é condição *sine qua non* para o exercício do poder regulador do Estado. Notadamente, a regulação é anterior à constituição dessas entidades e inerente à existência do Estado. Dito de outra forma, o Estado sempre exerce algum tipo de regulação em menor ou maior grau e de diferentes formas. As agências reguladoras são, na verdade, espécies de entidades que têm a função de regular mercados específicos, ou seja, o ente estatal pode fazer uso de seu poder de polícia administrativa de forma direta ou indireta, através de agências ou comissões autônomas (MAJONE, 1999; DOURADO, 2011).

O processo de agencialização do saneamento básico brasileiro acompanhou uma tendência inaugurada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), de delegação para o setor privado dos serviços, antes tidos como exclusivos do Estado; descentralização dos serviços públicos e instituição de agências reguladoras para regulação de mercados específicos.

Seguindo essa tendência, a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento, Lei 11.445 de 2007, instituiu a necessidade de constituição de entidades reguladoras para o saneamento básico nacional, condicionando a validade dos contratos firmados entre o Poder Público e os prestadores privados à edição de normas destinadas à regulação dos serviços delegados, bem como à indicação de órgão ou entidade para realizar a regulação e a fiscalização dos respectivos serviços distinto do prestador (BRASIL, 2007).

Esse novo marco regulatório rompeu com o modelo anterior, estabelecendo que o Município, por ser titular de quaisquer dos serviços de saneamento básico, deveria definir um ente responsável por regular e fiscalizar os serviços, com as seguintes garantias “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira” e com a observância dos seguintes princípios: “transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões” (BRASIL, 2007).

Uma primeira anotação a ser destacada diz respeito ao uso do termo “entidade” referenciado na lei do saneamento, pois ele pode levar à interpretação equivocada de que o regulador dos serviços de saneamento básico precisa ser dotado de personalidade jurídica própria, o que não é verdade, pois os titulares dos serviços podem exercer a regulação e fiscalização do setor diretamente, mediante órgão ou entidade de sua Administração direta. Ademais, existe a possibilidade de delegação a consórcio público (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Nessa ordem, a nova lei do saneamento nacional facultou aos titulares dos serviços (Estados e Municípios) a regulação e a fiscalização do setor (i) diretamente, mediante órgão ou entidade de sua Administração Direta; (ii) por órgão ou entidade da Administração Indireta; (III) através de consórcio público do qual participe; (iv) indiretamente, mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou (v) por meio de consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 2007).

Conforme o explicado, a constituição de agências reguladoras do saneamento na forma de Autarquia não foi uma imposição da lei do saneamento básico nacional, embora esse tenha sido o modelo majoritariamente adotado como foi demonstrado ainda nessa seção.

Ademais, é possível a delegação da fiscalização desde que a entidade delegada esteja constituída na circunscrição territorial do Estado em que o Município titular do serviço está localizado. Registre-se também, que a regulação e a fiscalização não podem ser repartidas entre autoridades diferentes, pois a Lei de Diretrizes Nacionais do saneamento<sup>13</sup> vedou o fracionamento dessas funções (MELO; NAHUM, 2010; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Em geral, as agências reguladoras são criadas por lei como autarquias. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público cuja função é desempenhar de modo descentralizado atribuições próprias do Estado e integram a chamada Administração Indireta. Elas estão orientadas pelo regime jurídico de direito público, afinal desempenham funções típicas do Estado. Diferentemente de empresas públicas e sociedades de economia mista, também integrantes da Administração Pública

---

<sup>13</sup> Nos termos da própria lei: Art. 23. § 1o A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. (Redação dada pela Medida Provisória nº 844, de 2018).

Indireta, não possuem finalidade lucrativa e são criadas por lei específica, dispensando o registro de seus atos constitutivos em órgão de registro de pessoas jurídicas (DI PIETRO, 2001; MAZZA, 2011).

Por Administração Direta, compreende-se aquela composta pelas pessoas políticas ou entes estatais tradicionais, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, que são representativos dos três níveis do federalismo brasileiro. Já a Administração Indireta é composta por pessoas jurídicas distintas do ente estatal, sem o seu poder político, que desempenham funções administrativas e permanecem vinculadas, mas não subordinadas, à pessoa política que as instituiu. Integram a Administração Indireta as Autarquias, as Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (DI PIETRO, 2001; BANDEIRA DE MELLO, 2009).

As autarquias – **e isso talvez justifique a preferência por esse modelo para constituição das agências reguladoras** – são dotadas de autonomia administrativa e possuem patrimônio próprio; não se subordinam ao ente estatal, mas possuem uma vinculação para fins de controle finalístico (MAZZA, 2011). É por meio desse controle finalístico que a Administração Direta verifica a conformação dos atos dessas autarquias com a legalidade e o cumprimento das funções que lhes foram atribuídas.

Essas entidades gozam de imunidade tributária, a exemplo dos entes políticos tradicionais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – pois são pessoas de direito público. Além disso, desfrutam dos mesmos privilégios processuais dos entes políticos, com prazo recursal diferenciado. O patrimônio das autarquias conta com proteção especial, pois, por serem bens públicos equiparados aos das pessoas políticas tradicionais, são alcançados pelos institutos da impenhorabilidade e imprescritibilidade (MAZZA, 2011).

Ora, essas características das Autarquias acabam por aproximá-las dos requisitos exigidos pela Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento para a constituição das entidades encarregadas da regulação do setor: **autonomia administrativa, orçamentária, financeira e decisória**, além do poder de polícia administrativa para apurar irregularidades e aplicar sanções, como foi reiterado ao longo desse capítulo (BRASIL, 2007).

Adiciona-se a isso o fato das primeiras agências reguladoras brasileiras<sup>14</sup>, as agências reguladoras federais de infraestrutura, terem sido constituídas como Autarquias de Regime Especial (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007). A alcunha “especial”, não distanciou aquelas agências das demais autarquias, recebendo os mesmos atributos: são pessoas jurídicas autônomas, integrantes da Administração Pública indireta, com orçamento próprio e sem subordinação hierárquica. Somando-se a essas prerrogativas, uma maior independência decisional para as agências reguladoras com a estabilidade de seus dirigentes (MELO, 2001; GOMES, 2006).

Segundo Majone (1999, p. 19), há duas vantagens na adoção do modelo de agências independentes: a primeira é o conhecimento e a experiência específicos nos assuntos de mercado regulados por essas entidades e a segunda é a credibilidade política alcançada por esses órgãos junto ao mercado. Nas palavras do próprio autor, a expectativa em torno desses conhecimentos e experiência específicos atuaram “como motor da melhoria social — a especificidade técnica que nem legisladores nem tribunais nem generalistas burocráticos presumivelmente possuem — sempre foi uma fonte importante de legitimidade para os reguladores”.

No caso particular da regulação do saneamento nacional, tem-se observado múltiplos modelos de agências reguladoras, em razão dos diferentes arranjos institucionais existentes nesses setores (SOUSA, 2011). Há casos de consórcios de municípios e prestadores de serviços em torno de uma única autoridade regulatória, agências com campo de incidência em um município ou mais municípios, incumbidas de regular serviços prestados de forma direta ou indireta, municípios em que o serviço de saneamento, esgotamento e abastecimento de água está repartido entre diferentes prestadores (MELO, NAHUM, 2010).

Esse aspecto também foi observado nas agências reguladoras federais onde a “[...] uniformidade é, em grande medida, aparente e esconde diferenças significativas no funcionamento das agências” (PÓ; ABRUCIO, 2006). Daí a quantidade de estudos comparativos entre as agências reguladoras federais.

Entre os poderes atribuídos às autoridades reguladoras do setor, destacam-se: o normativo, o fiscalizatório, o sancionador, o conciliatório e o arbitral. Essa

---

<sup>14</sup> Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

regulação pode incidir nos serviços prestados de forma direta, indireta, delegada, por meio de concessão, permissão ou autorização (MEIRELLES; OLIVA, 2000).

Considerando as especificidades técnicas do saneamento básico, as agências reguladoras do setor foram encarregadas de definir as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade desses serviços; as normas econômicas e financeiras relativas à definição das tarifas; definição dos subsídios pagamentos pelos serviços prestados aos usuários e entre os prestadores; a forma de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários; perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos; o sistema contábil para os prestadores que tenham cobertura em mais de um Município (BRASIL, 2007).

Outrossim, a nova lei de regência do saneamento básico outorgou a essas Autarquias o poder normativo, permitindo que elas editem normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços.

#### 2.4 A PREFERÊNCIA PELO MODELO DE AGÊNCIAS REGULADORAS

Majone (1999) sublinha três tipos de intervenção pública na economia analisadas em larga escala pelos analistas das teorias político-econômicas modernas do Estado: (1) a redistribuição de renda ou políticas redistributivas; (2) a estabilização macroeconômica e (3) a regulação de mercados.

Com respeito à primeira forma de intervenção, a redistribuição de renda, Majone (1999) destaca as diferentes formas de transferência de recursos de grupos, regiões ou países, para outros grupos e o fornecimento de “bens de mérito”, assim definidos pelo autor como os serviços de educação básica, a seguridade social e certos serviços de assistência à saúde.

Já a política de estabilização macroeconômica, explica o pesquisador, tem por objetivo manter o crescimento econômico e a geração de emprego para a população. Como instrumentos dessa política o pesquisador destaca a política fiscal e monetária, o mercado de trabalho e a política industrial.

Por fim, as políticas reguladoras, cujo tema interessa a essa pesquisa, são utilizadas para corrigir falhas de mercado, como as geradas pelo poder de monopólio de certos seguimentos, as externalidades negativas, déficits ou insuficiência informacional, bens públicos prestados insuficientemente.

Em outra classificação, a regulação tem como “[...] objetivo primordial [...] estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal” (BRASIL, 2013). A ação regulatória se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editadas pelo Poder Público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos, como é o caso das agências objeto desse estudo.

A ação regulatória ocorre de forma genérica ou setorializada. No primeiro caso, incidindo na economia ou sociedade de forma geral e no segundo, em um setor específico (BRASIL 2013). As Agências Reguladoras dos Serviços Públicos de Saneamento Básico brasileiro se aproximam da regulação setorial, o que não significa, dado o alcance do setor regulado por essas agências, que suas atividades não atinjam a sociedade como um todo.

A adoção do modelo regulador de governança tem como consequência primeira e mais óbvia a mudança estrutural impulsionadora do crescimento de uma nova classe de agências especializadas e comissões autônomas do governo central. Enquanto as políticas de redistribuição de renda e a gestão macroeconômica são marcadas pela alta centralização na formulação de políticas e na administração, as demandas administrativas do exercício da normatividade exigem organizações mais flexíveis e especializadas com autonomia considerável no processo de tomada de decisões (MAJONE, 1999).

Como justificativa para a adoção do modelo de agências autônomas dos ministérios clássicos, expõe-se a alta especialização e o conhecimento de mercado por elas regulados e a experiência a ser adquirida no enfrentamento de problemas específicos, a relativa liberdade às exigências da política partidária e a rapidez no enfrentamento das questões atinentes aos mercados regulados (MAJONE, 1999; MELO, 2001; GOMES, 2006).

Na mesma linha, Gomes (2006) destaca uma outra hipótese explicativa para adoção de agências autônomas esboçada pela literatura acadêmica, o **isomorfismo institucional**, que se traduz na prática de importar modelos/formatos institucionais de outros países que passaram pelas mesmas reformas liberais vivenciadas no Brasil na década de 90, seja por modismo ou por indução de órgãos financiadores desses projetos.

Outro argumento explicativo é o da “transferência de culpa”, ou “*blame shifting*”. Nessa hipótese, há uma transferência de responsabilidade na tomada de

decisão dos poderes Executivo e Legislativo para as entidades autônomas. Existem dois argumentos para essa transferência: o primeiro deles é a transferência de culpa do Executivo e do Legislativo por decisões impopulares, como no caso de aumento de tarifas às agências reguladoras, o que mostra alto custo-efetivo do ponto de vista político, e o segundo é o tecnicismo excessivo das avaliações e decisões dessas entidades (MAJONE, 1999; MELO, 2001; GOMES, 2006).

Não obstante, Gomes (2006) e Marques Neto (2003) dão ênfase à hipótese de redução do risco regulatório para os investidores nos setores recém-privatizados. Nesse diapasão, o temor do excesso de discricionariedade dos entes estatais diante de mercados de interesse geral da coletividade (Públicos) e a subjugação de interesses menores (Privados) justificaria a implementação dessas agências que transmitiriam credibilidade e segurança para o mercado.

Com respeito ao saneamento básico, as especificidades técnicas envolvidas na regulação e prestação desses serviços, o medo de que interesses privados prejudiquem ou inviabilizem sua universalização e o acesso à expectativa de ampliação da qualidade da prestação desses serviços são os principais argumentos em defesa da implementação das agências reguladoras para o setor, assim apresentadas (MELO; NAHUM, 2010; SOUSA, 2011; SANTOS, 2013; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Os estudos que têm a regulação como objeto de análise reconhecem pelo menos três tipos de regulação, a depender da finalidade envolvida: (i) a regulação econômica; (ii) a regulação social e (iii) a regulação administrativa (VITALIS, 2016).

No primeiro caso, a regulação econômica, formata uma estrutura institucional apta a regular agentes econômicos, organizações privadas e mercados. Essa regulação tem como objetivo “[...] facilitar, limitar ou intensificar os fluxos e trocas de mercado, por intermédio de políticas tarifárias, princípios de confiabilidade do serviço público e regras de entrada e saída do mercado”. Em um sentido amplo, a regulação pública da economia, pode ser compreendida como: “[...] um conjunto de medidas convencionadas de natureza legislativa e administrativa, por meio das quais os poderes públicos, [...], determinam, controlam ou influenciam o comportamento dos agentes econômicos”, impedindo que interesses socialmente legítimos sejam prejudicados (VITALIS, 2016, p. 277).

Advoga-se que a implementação de mecanismos de controle e de avaliação pelo Poder Público para os agentes econômicos, sobretudo quanto à atuação destes

em setores onde inexistem concorrência e serviço, constituiu-se como essencial, indisponível e decisivo para se combaterem abusos e efetivar a entrega de serviços de qualidade aos cidadãos.

No segundo caso, a regulação social preocupa-se com a entrega de bens e serviços públicos de qualidade aos cidadãos, regulando setores de interesse público e “ [...] intervém na provisão dos bens públicos e na proteção do interesse público, define padrões para saúde, segurança e meio ambiente e os mecanismos de oferta universal desses bens” (BRASIL, 2013, p. 9).

O terceiro tipo de regulação é a administrativa, cujo campo de incidência são os procedimentos administrativos e burocráticos, sobretudo os que estabelecem um elo entre o Poder Público e os cidadãos, “[...] materializa-se no próprio exercício, pela administração, de seu poder regulamentar, isto é, de expedir regulamentos para a correta interpretação das leis, conforme prevê, genericamente, o art. 84, IV da Constituição Federal” (BRASIL, 2013, p. 9).

Com respeito às Agências Reguladoras, objeto dessa pesquisa, percebem-se duas espécies/tipos de regulação até aqui citadas, a regulação econômica e a social, pois essas agências buscam dirimir imperfeições, em um setor caracterizado pelo monopólio na prestação do serviço, ao mesmo tempo em que otimizam e ampliam a cobertura dos serviços aos cidadãos e buscam prevenir o abuso do poder econômico e a prevalência do interesse público.

Essa afirmação pode ser justificada na análise do disposto no artigo 22, da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, in verbis:

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (grifos nossos). (BRASIL, 2007)

Acrescente-se a isso, o fato das Agências Reguladoras do saneamento serem importantes para a otimização dos serviços prestados pelas concessionárias

prestadoras dos serviços, a ampliação de sua cobertura, o respeito à capacidade econômica dos usuários/consumidores dos serviços, a participação do cidadão-cliente nos serviços prestados e a universalização do serviço, como se depreende da leitura do artigo 23, da lei 11.445:

Art. 23 A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, 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 (BRASIL, 2007).

Resumidamente, a lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico instituiu os seguintes mecanismos: (a) possibilidade de participação da sociedade na formulação, planejamento e avaliação das políticas públicas de saneamento básico, através de audiências e consultas públicas sobre minuta de contrato e apreciação de propostas do plano de saneamento básico; (b) acesso a informações sobre a regulação, fiscalização dos serviços, direitos e deveres dos usuários; (c) participação da sociedade na revisão de tarifas e (d) uso de mecanismos indutores de eficiência e eficácia desses serviços (BRASIL, 2007).

Nessa ordem, é possível observar que no novo modelo de prestação dos serviços de saneamento básico há mecanismos de avaliação de desempenho de resultados dos prestadores, baseados no estabelecimento de indicadores de qualidade e produtividade; maior autonomia às agências governamentais, horizontalizando a estrutura hierárquica e a descentralização política e administrativa.

Por meio da atividade regulatória, o Estado intervém no comportamento dos agentes para ampliar a eficiência, a segurança, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Todavia, a utilização arbitrária e desproporcional da atividade regulatória pode comprometer os mercados regulados e a sociedade, como por

exemplo, ocasionando preços de produtos ou serviços elevados, retração nos investimentos, desestímulo à entrada de empresas e inovação, além de riscos e distorções nos mercados regulados. Ademais, é importante destacar que a regulação em si acarreta custos de fiscalização e monitoramento às autoridades reguladoras (BRASIL, 2013).

Não por outro motivo, Majone (1999) enfatiza que a opção pelo modelo de agências deve ser de segunda ordem, abarcando áreas de mercado limitadas e mais importantes, onde conhecimento técnico, experiência e reputação sejam requisitos para a eficaz prestação dos serviços regulados por essas agências.

Por fim, a autonomia conferida às agências reguladoras deve ser dosada com a definição clara das atribuições das autoridades reguladoras, a exposição e publicidade dos fundamentos das decisões dessas entidades, a existência de mecanismos de transparência, a qualificação dos recursos humanos envolvidos e a instituição de mecanismos de participação e controle dos usuários nas decisões regulatórias e um forte accountability (TCU, 2013), pontos que serão debatidos com mais profundidade no próximo capítulo desta dissertação.

### **3 ENTRE A AUTONOMIA E O COTROLE: por uma governança regulatória**

A legitimidade democrática das agências reguladoras e a credibilidade delas alinha-se com a necessidade de instituição de instrumentos que assegurem que suas decisões se conformam com o interesse público e a legalidade. Dessa forma, ao lado da autonomia concedida às agências reguladoras devem ser instituídos mecanismos de controle das ações dessas entidades pelo poder público e pela sociedade (PÓ; ABRUCIO, 2006).

É importante registrar, que a autonomia decisória das entidades reguladoras, se bem orientada, constitui-se ao mesmo tempo como um mecanismo de autonomia e de controle delas, pois pode favorecer o alinhamento das ações das agências reguladoras com o interesse da sociedade, já que a definição clara dos seus poderes e limites diminui incertezas e empresta clareza ao processo decisório e gerencial nessas agências (OCDE, 2013).

A relação entre a autonomia e o controle das entidades reguladoras tem recebido atenção desde o seu surgimento (MARQUES-NETO, 2003; MELO, 2001). Nessa direção, esse capítulo desenvolve a discussão acerca desse binômio: autonomia-controle, procedendo o exame da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico Nacional – Lei 11.445 e do aporte teórico aplicável.

#### **3.1 AUTONOMIA REGULATÓRIA**

O artigo 21 da lei nº 11.445, estabeleceu que o exercício da função de regulação seria norteado pelos seguintes princípios: “[...] independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora” (BRASIL, 2007).

Esses princípios emprestaram a essas entidades características típicas das primeiras agências reguladoras implementadas no Brasil, na década de 90, às agências reguladoras federais de infraestrutura. Por sua vez, análogo ao ocorrido quando da implementação das agências reguladoras federais, surgiram debates acerca dos mecanismos necessários para efetivar sua autonomia, sem que essa autonomia, fosse minada pelo controle dessas entidades, pela sociedade e pelo Poder Público.

As características distintivas das agências reguladoras de outros órgãos do poder público são: a independência decisional atribuída a essas entidades e a alta especialização nas matérias de interesse dos setores regulados por elas. Disto resultam duas consequências: a primeira, é o rompimento do modelo centralizado e verticalizado clássico dos demais órgãos e departamentos e a segunda, é a horizontalização e descentralização da administração pública (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

Desde o surgimento dessas entidades, acadêmicos, políticos, burocratas e cidadãos têm demonstrado preocupação com o risco de que comportamentos oportunistas dos investidores privados nos setores sob sua regulação desequilibrasse a balança em favor desses investidores. Nesse desiderato, duas teorias que tratam da formação de grupos de interesse e captura de agentes regulados ganharam destaque: a teoria da captura e a teoria econômica da regulação (MELO, 2001; GOMES, 2006).

Há um argumento comum para os analistas das duas teorias: o poder de organização que os investidores privados possuem. Segundo esses pesquisadores, esse poder de organização e aferição de rendas pode acabar comprometendo o interesse dos cidadãos/consumidores dos serviços regulados pelas agências reguladoras. Em outras palavras, o *lobby* de grupos empresariais junto às autoridades reguladoras poderia desequilibrar a balança em favor dos investidores e em desfavor dos consumidores e do interesse público (GOMES, 2006).

Nessa ordem, os analistas têm argumentado que é necessário fortalecer alguns aspectos, tais como: a autonomia dessas entidades, a governança pública, aqui chamada de governança regulatória; a segurança jurídica; a adoção de estratégias de combate à corrupção; a instituição de mecanismos de aferição da qualidade e/ou impacto regulatório e a credibilidade do Poder Judiciário (MELO, 2001).

É importante registrar que a independência formal, a estipulada em lei, concedida às agências reguladoras, não garante, por si só, a blindagem contra a possível captura dos mercados e dos governos, porém, este é um ponto que não pode ser afastado (MELO; NAHUM, 2010; MELO, 2001; GOMES 2006; GUERRA, 2014).

As especificidades técnicas envolvidas na regulação dos serviços de saneamento e o temor de que interesses privados pudessem prejudicar ou inviabilizar a universalização e o seu acesso, ao lado das expectativas de que a qualidade da

prestação dos serviços fosse ampliada com a regulação e fiscalização desses serviços por uma entidade diversa da do prestador, foram as justificativas preponderantes para adoção desse modelo<sup>15</sup> e o interesse no fortalecimento do seu desenho (MELO; NAHUM, 2010; SOUSA, 2011; SANTOS, 2013; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Em um cenário no qual a delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento a investidores privados é marcada por desconfianças, a entidade reguladora, por ser entidade pública, tem sido reconhecida como um canal de proteção dos cidadãos, consumidores finais dos serviços de saneamento (SANTOS, 2013).

É com base nesse entendimento que diferentes pesquisadores advogam a instituição de mecanismos/instrumentos para garantir a independência da entidade reguladora dos serviços de saneamento básico, tal como foi conferida na lei do setor: a independência administrativa e a orgânica. Na literatura jurídica, a independência administrativa é caracterizada pela autonomia administrativa e financeira e a orgânica pela autonomia decisória (DI PIETRO, 2001). Diante disso, convém apresentar detalhadamente cada um desses princípios, a começar pela autonomia orçamentária e financeira atribuída a essas entidades.

### 3.1.2 Autonomia orçamentária e financeira

Além da autonomia administrativa, as agências reguladoras do saneamento brasileiro foram dotadas de autonomia orçamentária e financeira. Nesse ponto, a OCDE (2013) tem recomendado que os recursos das entidades reguladoras sejam estáveis, previsíveis e transparentes, para protegê-las, assim, de cortes no orçamento em razão de ações políticas motivadas por decisões impopulares dos reguladores,

---

<sup>15</sup>Nesse ponto, o artigo 23 da lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento é um bom exemplo dessa preocupação, ao estabelecer que “a entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (...) 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”.

sob risco de comprometer sua autonomia e a continuidade/regularidade de seus serviços.

No plano federal, as leis de instituição e regência das agências reguladoras federais de infraestrutura primaram pela inserção da autonomia financeira quando da implementação dessas entidades<sup>16</sup>. Essa autonomia, decorre do próprio Decreto-Lei 200/1967<sup>17</sup>, que caracterizou as autarquias – formato jurídico adotado pelo poder público para as agências reguladoras federais – como entidades dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia financeira, patrimônio e receitas próprios (BRASIL, 1967).

Com o objetivo de analisar a autonomia financeira das agências reguladoras federais de infraestrutura, o Tribunal de Contas da União promoveu uma auditoria nessas entidades, cujos resultados foram apresentados no relatório TC 031.996/2013-2<sup>18</sup>. Na análise do TCU, não foram identificados mecanismos que distinguissem essas entidades das demais unidades orçamentárias, em razão da ausência de autossuficiência, ou seja, capacidade de se bancarem a partir de taxas e multas que aplicavam e da ausência de mecanismos formais que garantissem estabilidade de recursos destinados a elas ou a uma fonte específica (BRASIL, 2013).

Em razão dessas constatações, o Tribunal de Contas da União (2013) recomendou que fossem instituídos mecanismos/instrumentos que garantissem estabilidade e previsibilidade na destinação de recursos para as agências federais de infraestrutura, desvinculando seus orçamentos dos Ministérios a que estão vinculadas.

Conforme tem argumentado a OCDE (2013), a previsão de autonomia financeira, seguida da instituição de mecanismos formais garantidores dessa autonomia, como uma destinação específica para manutenção dessas entidades, pode fortalecer sua governança regulatória. Em que pese os poderes públicos terem recebido da lei 11.445 de 2007, o comando de dotarem suas agências reguladoras de

---

<sup>16</sup> Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (ANATEL); lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (ANEEL); lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 (ANTAQ); Lei nº 10233, de 05 de junho de 2001 (ANTT).

<sup>17</sup> Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

<sup>18</sup> Foram auditadas as seguintes agências: Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

autonomia financeira, resta averiguar de que forma essa autonomia foi tratada por cada ente Público na instituição de suas respectivas agências (capítulo 4).

É importante que se registre que essa autonomia financeira ocorre dentro dos limites fixados em lei, ou seja, há que se respeitarem todas as determinações legais conferidas aos administradores públicos no trato do dinheiro público.

### 3.1.3 Autonomia Administrativa e Decisional

Embora a lei 11.445 tenha conferido autonomia orçamentária e decisional às agências do setor, a autonomia decisional pode ter sido comprometida, pois diferentemente do tratamento dado às diretorias nas agências reguladoras federais, a lei em destaque não detalhou os poderes/garantias dos dirigentes dessas entidades, tão pouco sua forma de seleção e destituição, e deixou essa tarefa a cargo dos Estados e Municípios instituidores dessas agências.

O impacto do comportamento das Diretorias das agências reguladoras em sua autonomia vem recebendo destaque na literatura acadêmica nacional, conforme está exposto na introdução desse trabalho (CORREA et al. 2006; PECI; CAVALCANTI, 2000; XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008; AZUMENDI, 2016). Essas pesquisas têm como objeto de análise os processos de seleção e destituição de Diretorias, com foco na indicação, profissionalização, recondução e encerramento dos mandatos dos diretores, sobretudo nas agências reguladoras federais, por vezes nas agências reguladoras estaduais. A esses trabalhos somam-se os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (2012; 2013), importantes instrumentos de avaliação das agências reguladoras, no nível federal.

Outras pesquisas têm sido conduzidas nas agências reguladoras Estaduais e Municipais do saneamento básico, (MELO; NAHUM, 2010; SOUSA, 2011; SANTOS, 2013), mas não com foco na conformação e funcionamento das Diretorias.

As agências reguladoras federais brasileiras e as dos demais países que instituíram esses modelos, reconheceram a necessidade de realizar mudanças estruturais com objetivo de garantir imparcialidade na relação contratual entre as concessionárias dos serviços públicos e o Poder Público, com especial interesse na independência e profissionalização da gestão (AZUMENDI, 2016).

Argumenta-se que a estipulação de mandato fixo para os diretores das agências reguladoras é uma forma de inibir pressões de empresas dos setores

regulados e do próprio poder público. Outrossim, a clareza e a previsibilidade nas decisões das agências reguladoras são mecanismos que reforçam e legitimam a atuação dessas entidades (OCDE, 2013; AZUMENDI, 2016).

Nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União em agências reguladoras federais foram identificados déficits no estabelecimento de critérios de seleção das Diretorias das agências e um alto nível de vacância das agências pesquisadas, o que afeta a autonomia do processo decisório dessas agências (TC 012.693/2009-9; TC 031.996/2013-2) e a continuidade dos serviços prestados por elas.

Para a OCDE (2013) e o TCU (2013), a autonomia decisória dos reguladores setoriais materializa-se por meio de previsão legal de critérios técnicos a serem adotados na indicação, nomeação e remoção de seus dirigentes, além da garantia de mandatos estáveis. Uma forma de efetivar esse preceito é positivar critérios para a seleção desses diretores e estabelecer as hipóteses de substituição para os casos de vacância ou impedimento dos diretores, evitando, assim a paralisação na tomada de decisões e de gestão da agência.

No argumento do Tribunal de Contas da União, a exigência legal de preenchimento de requisitos técnicos objetivos para selecionar esses dirigentes contribui para a diminuição de indicações meramente políticas e sem base em critérios formais e iguais para todos os candidatos.

Um aspecto que diferencia as agências reguladoras é a autonomia que elas detêm em relação ao Poder Executivo, pois seus diretores não podem ser demitidos imotivadamente. Nessa linha de pensamento, o TCU recomenda um rol taxativo de hipóteses de perda de mandato dos Diretores, impedindo exonerações imotivadas e/ou injustificadas, o que ampliaria a autonomia decisória das agências reguladoras, bem como a diminuição do risco de captura.

Segundo o TCU, a autonomia decisória das agências reguladoras pode ser comprometida caso seus dirigentes sejam demitidos sem um motivo claro, o que pode levá-los a atuar segundo interesses ocasionais, para se manterem no cargo. Assim, a existência de critérios objetivos e/ou um procedimento a ser adotado no caso de exonerações fortaleceria sua autonomia decisória. Nesses casos, a previsão de um processo administrativo caracterizado por asseguração ao diretor de ampla defesa e contraditório ou pela necessidade de demissão por decisão judicial impediria exonerações meramente políticas.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (2012; 2013) recomenda que sejam definidos os critérios de substituição dos diretores nos casos de impedimentos ou afastamentos regulamentares ou de vacância decorrente da nomeação de novo dirigente, evitando, assim, paralisação nas agências reguladoras na tomada de decisões, como foi observado pelo TCU (2013) em sua auditoria nas agências federais de infraestrutura, que identificou déficits ou ausências na definição de tais critérios.

Acerca da profissionalização dos diretores, a OCDE (2013) advoga que a indicação de dirigentes com experiência profissional empresta mais credibilidade a essas entidades, melhora a reputação das agências e a regulação desenvolvida por elas, recomenda assim, que sejam recrutados diretores com envolvimento na área objeto da regulação. Esse envolvimento pode ser atestado por meio da experiência profissional e social do possível diretor na área objeto da regulação da entidade.

O TCU (2013) tem concordado com a OCDE (2013) no que tange à preocupação com diretorias que têm acesso a informações e o possível uso indevido dessas informações, sustentando, assim, que sejam instituídos mecanismos para lidar com eventuais conflitos de interesse<sup>19</sup> e intercâmbio de diretores das agências reguladoras para empresas reguladas e vice-versa.

Diante disso, esses órgãos têm defendido a necessidade de instituição de regras que limitem o recrutamento de ex-diretores por empresas dos setores regulados, como um importante mecanismo para impedir a captura dos ex-Diretores<sup>20</sup>, recomenda assim a estipulação de um período de quarentena<sup>21</sup> mínimo de um ano e

---

<sup>19</sup> No plano federal, existe uma lei específica que regulamenta ações e estratégias para gestão de eventuais conflitos de interesse, a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.

<sup>20</sup> Na auditoria do TCU (2013) nas agências reguladoras federais de infraestrutura, fora constatado que as leis de criação da ANTT, Antaq, Anatel e Anac não definiram prazo de quarentena para seus dirigentes, sendo aplicável a estas agências o prazo de quatro meses estabelecido no art. 8º da Lei 9.986/2000. Ocorre que, segundo o TCU, esse prazo não está alinhado às boas práticas internacionais que sugerem pelo menos um ano de quarentena. Contudo, a falta de uniformidade na definição de prazos ou a ausência dessa definição em lei também constitui uma falha na percepção do tribunal.

<sup>21</sup> Outras carreiras como a magistratura, também estipulam um período de quarentena. Nesse ponto, estatui o artigo 95, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal:

“Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

V - Exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) ”.

o estabelecimento de sanções para os casos em que houver uso indevido de informações privilegiadas obtidas na constância do mandado de Diretor da agência.

Contudo, a OCDE (2013) recomenda que a nomeação dos diretores das agências se dê por decisão coletiva, como nos sistemas nos quais o Presidente nomeia, com a aprovação do Legislativo. O TCU (2013) sustenta que a sabatina do diretor pelo Legislativo contribui para a legitimação e democratização do processo de escolha, pois diminui a concentração da decisão num único ator político. A participação do Legislativo também pode contribuir para diminuição de resistências desses outros atores à indicação da diretoria da agência, além disso, a sabatina pública pode ser um meio de atestar a experiência e conhecimentos do(s) futuro(s) diretor(es).

Registre-se que, a Lei nº 11.445, não estabeleceu a obrigatoriedade de participação dos legislativos no processo de seleção dessas entidades, permitindo que os Estados e Municípios estabeleçam suas próprias regras de seleção.

É preciso ressaltar que as agências reguladoras precisam cumprir suas funções regularmente, com tecnicidade, autonomia e legitimidade, porém devem prestar contas à sociedade e garantir mais benefícios que obrigações e custos aos cidadãos (BRASIL, 2013). Igualmente, o respeito aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência estampados na Constituição Federal (BRASIL, 1988) deve ser um imperativo a ser seguido por essas autoridades reguladoras.

Nesse sentido, a governança regulatória tem sido defendida como um importante mecanismo assegurador da conformidade das decisões das agências reguladoras com os princípios que regem a Administração Pública, interesse público e a própria eficiência dessas entidades reguladoras.

Essa governança regulatória é na verdade espécie do gênero governança pública, e tem ocupado lugar de destaque no controle interno de cada ente federativo e no controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as agências reguladoras federais. Dessa forma, antes de adentrar na governança regulatória das agências do saneamento básico, é importante que se esclareça a origem e a importância desse instrumento.

### 3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA: Gênese, definição e aplicação

A expressão Governança pública, referenciada nesse capítulo, compreende o conjunto de estruturas ou os sistemas direcionados a manter o equilíbrio de poder entre cidadãos, representantes eleitos e a alta administração, garantindo que o bem comum não seja vencido por interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essas estruturas devem ser capazes de alinhar o interesse da sociedade e as ações do Poder Público, possibilitando o controle e o acesso às informações de interesse da sociedade civil (TCU, 2014a).

Tema caro à Administração Pública, a ideia de Governança, tal como se conhece hoje, foi primeiro sedimentada na iniciativa privada e adjetivada como Governança Corporativa. Segundo se relata (BRASIL, 2014a, o estopim para a introdução da governança no meio corporativo foi a inclusão de administradores não proprietários na gestão das organizações e recursos privados. Isso ocorreu porque, no processo de transferência de autoridade de gestão para terceiros não proprietários dessas organizações, surgiram divergências entre esses novos administradores e os proprietários/acionistas no que diz respeito ao modo de geri-las.

Não bastasse isso, instalou-se um desequilíbrio de informações entre os proprietários e os novos administradores, pois os administradores tinham mais informações sobre o dia a dia das organizações que seus proprietários/acionistas. Tal situação, potencializou as desconfianças entre esses sujeitos que buscavam, cada qual, ampliar seu poder e proveitos, dando origem a conflitos que prejudicavam o desempenho dessas organizações (PALUDO; PUTZ; FARAH JUNIOR, 2016).

Em razão desse clima e dos problemas advindos dele, surgiram iniciativas ou estruturas no sentido otimizar o desempenho dessas organizações, emprestar mais credibilidade e segurança organizacional e dirimir os conflitos existentes entre os proprietários e/ou acionistas e os novos administradores, melhorando, assim, a confiança entre esses sujeitos e, por conseguinte, o próprio desempenho das organizações. Resumidamente, essas estratégias buscavam diminuir a distância entre os administradores e os proprietários e acionistas e impedir desvios de finalidade (MATIAS-PEREIRA, 2010; PALUDO; PUTZ; FARAH JUNIOR, 2016).

No Brasil, foram implementadas algumas estratégias, tais como, a ampliação da participação de investidores minoritários no controle das sociedades por ações, graças às alterações na Lei de Sociedade por Ações, Lei nº 6.404/1976, inseridas pela

Lei nº 10.303/2001. A publicação de protocolos voltados para governança como os da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, em 2002, e do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, nos anos de 2004 e 2009 (BRASIL, 2014a).

Com respeito ao setor público, desde a crise fiscal dos anos 1980, foram difundidas propostas para dar maior transparência às ações das organizações públicas e melhorar a prestação de contas à sociedade, ampliando também o seu poder de controle nessas organizações (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Conforme foi relatado no referencial básico de Governança do Tribunal de Contas da União (2014), o Brasil tem institucionalizado, direta ou indiretamente, estruturas de governança, por meio de leis e decretos. Um exemplo robusto dessa tentativa de institucionalização é a própria Constituição Federal de 1988, que ampliou os mecanismos de participação social, o direito de petição, os remédios constitucionais (Habeas Corpus; Habeas Data; Mandado de Segurança; Mandado de Injunção; Ação Popular); o controle de constitucionalidade; a delimitação do campo de atuação de autoridades e instituições públicas e a definição das estruturas de controle interno e externo<sup>22</sup> para responsabilizar agentes públicos.

Segundo este referencial, dentre os principais instrumentos implementados, é possível citar: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000); (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública); (c) a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício

---

<sup>22</sup> Conforme disposto na Constituição Federal de 1988:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal<sup>23</sup>; e (d) a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>24</sup>.

O que se depreende a partir do exame de tais dispositivos, é que essas iniciativas visam ampliar o poder de acesso do cidadão a informações do Poder Público e Organizações Públicas, orientar comportamentos dos agentes e servidores públicos e melhorar a prestação do serviço público.

Segundo o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União, a governança pode ser descrita como “[...] um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle” (BRASIL, 2011, p. 67). Portanto, a governança no setor público busca dar mecanismos/instrumentos para que a sociedade, principal interessada, possa avaliar, direcionar e monitorar as ações do Poder Público e de suas organizações com vistas a garantir a longevidade dessas instituições e o seu alinhamento com o interesse público.

Nesse passo, a governança pública se mostra um mecanismo hábil a conquistar e preservar a confiança dos cidadãos, conjugando instrumentos/mecanismos capazes de garantir a aproximação de ações executadas pelo Poder Público com os interesses da sociedade. Esse entendimento também está cristalizado na citação seguinte:

---

<sup>23</sup> Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal: I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas; II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe; III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas; IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão; VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

<sup>24</sup> Subordinam-se ao seu regime: “I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003, s.p. apud TCU, 2014a, p. 18).

Quanto às agências reguladoras, objeto de interesse desse trabalho, a Governança Regulatória, espécie da qual a governança pública é gênero, busca a conformação das ações das agências reguladoras (desenhadas para serem entidades autônomas) com o interesse público e a lei; impedindo, assim, desvios de finalidade e sobreposição de interesses particulares – das próprias agências ou de setores por elas regulados – em detrimento do interesse público, conforme ressaltam trabalhos voltados para esse tema, como os de Pó e Abrucio (2006).

A formatação e os poderes das agências reguladoras têm emprestado a essas entidades, poderes típicos do Estado, tais como: o poder de concessão e fiscalização típicos do Poder Executivo; o poder de normatizar os setores por elas regulados, criando regras e procedimentos de observância obrigatória aos regulados, ações típicas do Poder Legislativo; arbitragem de conflitos, imposição de sanções e interpretação de contratos firmados entre o poder público (concedente/delegante) e prestadores (concedidos/delegados), funções típicas do Poder Judiciário (NUNES, 2001). Ressalta-se, porém, que nem um dos poderes citados foi excluído desse processo.

Por sua vez, os poderes reservados a essas entidades são acompanhados pela discussão da necessidade de implementação de mecanismos de responsabilização e controle de seus dirigentes, conforme é pontuado por Melo (2001). Nessa esteira, o conjunto de mecanismos consolidadores da chamada governança regulatória atrai a atenção de atores políticos e acadêmicos como será analisado na seção seguinte.

### 3.3 GOVERNANÇA REGULATÓRIA: principais instrumentos

Dentre os mecanismos instituídos para dar segurança e legitimidade à tomada de decisão das entidades reguladoras, são amplamente difundidos: o *accountability*;

a transparência; o controle social; a participação social; a análise de impacto regulatório e o controle interno e externo do poder público.

Nessa seção, a partir da análise da Lei nº 11.445, e do arcabouço normativo vigente, apresenta-se a maneira como esses mecanismos foram contemplados ou podem ser invocados para o exercício do controle do Poder Público e da sociedade sobre essas entidades.

### 3.3.1 *Accountability*

O termo *accountability*<sup>25</sup>, sem tradução literal para o português, tem sido amplamente utilizado para representar a obrigação de prestar contas que alguns atores e organizações possuem para com outros atores e organizações. O termo consegue ao mesmo tempo congrega responsabilização e prestação de contas e decorre da própria vinculação legal existente entre pessoas e organizações (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Esse poder de controle de um ator sobre outro é comumente observado na relação entre os poderes clássicos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, e no Brasil, com o Ministério Público e na relação entre eleitorado e representantes eleitos e entre representantes eleitos e cortes de contas (PINHO, SACRAMENTO, 2009).

Tema caro à democracia representativa, no qual a ideia de legitimação dos regimes democráticos carece da responsabilização de representantes e burocratas, a *accountability* costuma estar agrupada em *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Sendo a primeira marcada pela relação entre eleitores e representantes, caracterizados pela necessidade de disponibilização de informações aos cidadãos, justificação dos representantes e premiação ou punição por (des)cumprimento das obrigações assumidas. E a segunda, refere-se às instituições de controle e fiscalização com poder de exigir informações, justificativas e punir outros atores e/ou entidades, tais como: cortes de contas; Ministério Público, Poderes Legislativo e Judiciário (O'DONNELL, 1998).

---

<sup>25</sup> “Accountability refere-se à obrigação que têm aqueles a quem foram confiados recursos de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades” (TCU, 2014b, p. 26).

Por certo, a autonomia conferida às agências reguladoras do saneamento básico não poderia distanciá-las do controle do Poder Público e da Sociedade, ou seja, da *accountability*, e de fato, não distanciou. Conforme será apresentado nos tópicos seguintes, foram instituídos diversos mecanismos para que a sociedade controlasse as ações das agências reguladoras do saneamento básico nacional, a saber: a obrigatoriedade de disponibilização das informações dos reguladores aos cidadãos, a necessidade de conformação das ações dessas agências à legalidade e à criação de mecanismos de participação popular. Conforme se depreende da análise da lei de regência do setor:

Art. 23 A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

X - Padrões de **atendimento ao público e mecanismos de participação e informação** (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Registre-se, que o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas Estaduais não foram afastados do processo de agencialização do setor, uma vez que essas entidades podem fiscalizar e exigir informações de quaisquer órgãos da Administração Pública Direta e Indireta (*accountability horizontal*), incluindo as agências reguladoras. Não bastasse isso, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser afastada do Judiciário<sup>26</sup>, que também pode exigir uma postura *accountable* das agências reguladoras (BRASIL, 1988).

Além disso, os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência vinculam todos os atores da Administração Pública Direta e Indireta, como está preceituado na Constituição Federal de 1988, o que se traduz na necessidade de observância desses princípios pelas agências reguladoras do saneamento nacional.

Registre-se, que os diretores dessas entidades são escolhidos pelos representantes eleitos (Chefes do Executivo) e suas ações devem ser pautadas nas leis elaboradas no processo legislativo democrático, havendo assim um *accountability vertical indireto*, pois os cidadãos, embora não participem diretamente por meio de eleição da escolha desses diretores, elegeram os chefes do executivo e os

---

<sup>26</sup> Art. 5o, XXXV, CF/1988 “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

legisladores responsáveis pelo recrutamento e imposição dos limites legais a sua atuação.

### 3.3. 2 Transparência

A transparência<sup>27</sup> é considerada como um pilar consolidador de um governo aberto ou permeável, pois está assentada na ideia de que os administradores públicos devem tornar transparentes suas ações com fidelidade e tempestividade (OCDE, 2016).

Esse pilar, está estampado na própria Constituição Federal de 1988<sup>28</sup>, especificamente, no princípio da publicidade, que obriga os agentes públicos a tornar públicas suas ações e produto da própria ideia de Estado Democrático, que seria inviável sem que o cidadão tivesse acesso às informações públicas para avaliar e premiar ou punir os administradores públicos.

Para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2016), governo aberto é uma cultura de governança que propicia a participação social e a responsabilização dos governos. Ocorre que, segundo a OCDE (2016), não basta ser transparente no sentido de disponibilizar as informações aos cidadãos, o governo aberto impõe o dever de criação de mecanismos de participação (Audiências Públicas, Ouvidorias, Controle Popular).

Um bom exemplo da consolidação da transparência como qualidade inerente e indispensável à Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal é a Lei de Acesso a Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>29</sup>, que obriga a Administração Pública direta e indireta a tornar públicas as informações de interesse dos cidadãos (BRASIL, 2011).

No tocante às agências reguladoras do saneamento básico brasileiro, o artigo 27 da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento básico Nacional, assegurou aos usuários desses serviços o acesso às informações sobre os serviços prestados; a

---

<sup>27</sup> “Transparência, consiste em valor democrático, consequência direta da delegação do poder soberano do povo aos governantes” (TCU, 2014b, p. 26).

<sup>28</sup> Inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal.

<sup>29</sup> Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências

ciência prévia de seus direitos, deveres e penalidades; o acesso ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário e aos relatórios da prestação dos serviços pelos regulados (BRASIL, 2007).

Destarte, para o TCU (2013), a transparência é um elemento intrínseco do conceito de governança e condição *sine qua non* para uma gestão pública moderna alinhada com o Estado Democrático de Direito.

### 3.3.3 Controle Social e Participação Popular

As entidades reguladoras do saneamento são entidades de caráter público. Isso ocorre porque, primeiro, são órgãos de estado, com características típicas de entes públicos e, segundo, porque demandam a participação do público, sendo assim, precisam ser abertas, transparentes e permeáveis aos regulados e cidadãos (MARQUES-NETO, 2003).

Isso implica dizer que a participação e o controle social devem se fazer presentes na gestão dessas entidades. Nesses termos, o artigo 2º, inciso IV, da lei do saneamento, definiu o controle social como os “[...] mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento” (BRASIL, 2007), impelindo o poder público a adotar mecanismos que garantam esse controle.

A própria lei do setor, erigiu aos prestadores e reguladores algumas obrigações, a saber:

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

- I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;
- II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;
- IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços (BRASIL, 2007).

Não bastasse o exposto, o artigo 47, inciso IV, do referido diploma legal, estabeleceu que o controle social dos serviços de saneamento poderia incluir a “[...]”

participação dos usuários de serviços de saneamento básico” e de “entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

Ademais, o artigo 11 da lei 11.445 condicionou a validade dos contratos entre os prestadores e o Poder Público à implementação de Audiências Públicas sobre o Edital de Licitação, como se lê:

Art. 21 São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:  
(...)  
IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

Como está listado, a permeabilidade social foi contemplada de modo a garantir que o cidadão – destinatário final e principal interessado – pudesse controlar e participar da formulação e avaliação das políticas do setor de saneamento, tornando essas agências responsivas perante o cidadão e outras agências do Estado.

### 3.3.4 Análise de Impacto Regulatório

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) vem sendo adotada como uma ferramenta para otimizar intervenções e ações de entidades reguladoras sob os setores por elas regulados, em razão do impacto dessa regulação nas organizações públicas e privadas e no dia a dia dos cidadãos.

Na percepção do TCU (2013), essa metodologia decorre da própria necessidade que essas entidades têm de se portarem de modo transparente, responsivas e do rigor técnico exigido na elaboração de suas regulamentações.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (2013) defende que as partes interessadas e afetadas pelas ações das agências reguladoras participem da elaboração da Análise de Impacto Regulatório – AIR, ampliando a legitimidade dessa ferramenta. Nas palavras do próprio TCU (2013, p. 20), essa metodologia intenta “[...] garantir que a regulação proposta será tão eficiente quanto possível no sentido de alcançar a política pública objeto da regulação, ao menor custo total para o conjunto da sociedade”.

Nessa inteligência, foram elaboradas dez boas práticas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (1997) para implementação da

Análise de Impacto Regulatório – AIR, adotadas nas auditorias do Tribunal de Contas da União (2013, p. 21):

- a) Garantir o comprometimento político com a AIR;
- b) Alocar responsabilidades cuidadosamente para o cumprimento das etapas da AIR;
- c) Treinar os reguladores;
- d) Utilizar um método analítico consistente, porém, flexível;
- e) Desenvolver e implementar estratégias de coleta de dados;
- f) Concentrar esforços em objetivos precisos;
- g) Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, dando início o mais cedo possível;
- h) Conferir publicidade aos resultados;
- i) Envolver o público extensivamente;
- j) Aplicar AIR tanto a novas propostas regulatórias como à revisão de regulação existente.

Mesmo que a AIR não tenha sido expressamente descrita na lei 11.445 como uma ferramenta obrigatória a ser adotada pelas entidades reguladoras do setor, os elementos intrínsecos a essa ferramenta foram contemplados nas determinações dirigidas a essas entidades, como se depreende da análise do artigo seguinte:

Art. 23 (...)

- I - **padrões e indicadores de qualidade** da prestação dos serviços;
- II (...)
- 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 -
- X - padrões de **atendimento ao público e mecanismos de participação** e informação (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Analisando o artigo 23 da Lei nº 11.445, é possível observar, que o Poder Público erigiu obrigações às agências do setor para que adotassem ações baseadas em evidências, com rigor metodológico, publicidade e participação popular, tal como se observa nas recomendações da OCDE para implementação da AIR citadas anteriormente.

Essa metodologia tem sido adotada pelas agências reguladoras brasileiras do saneamento, como exemplos, é possível citar algumas entidades pesquisadas: a Agência Reguladora do Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE-MG (CARVALHO et al., 2017); a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP (SÃO PAULO, 2019) e Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA (BRASÍLIA, 2019), sempre acompanhada da discussão de sua importância.

### 3.3.5 Controle Interno e Externo do Poder Público

Sabe-se que as agências reguladoras estão submetidas ao controle externo dos tribunais de contas com relação à aplicação de bens e recursos públicos e do legislativo Estadual ou Municipal, a depender da entidade reguladora, que pode solicitar informações, promover comissões, sustar atos que exorbitem o poder normativo dos reguladores e ao controle do Poder Judiciário, em casos de abusos e ilegalidades (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Ademais, as entidades reguladoras estão vinculadas, finalisticamente, aos titulares (Ministérios, Secretarias, Gabinete do Prefeito ou Governador), que monitoram o cumprimento das metas e objetivos atribuídos às agências reguladoras (DI PIETRO, 2001; MAZZA, 2011).

Não obstante, contra as decisões administrativas que apresentem vícios de legalidade ou de mérito, é possível a interposição de recurso administrativo à autoridade imediatamente superior, nos termos da Lei Federal n. 9.784/1999<sup>30</sup> (Lei do Processo Administrativo), o chamado recurso hierárquico próprio. No caso das agências reguladoras, por não haver uma relação de subordinação direta entre o diretor da agência reguladora e outra autoridade dentro do mesmo órgão, mas uma vinculação finalística da agência com o titular do serviço, é possível a adoção do recurso hierárquico impróprio.

Como foi observado ao longo desse capítulo, a autonomia das agências reguladoras não é irrestrita, estando limitada por preceitos legais típicos das

---

<sup>30</sup> Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

democracias contemporâneas, sujeitando seus diretores a prestação de contas e responsabilização por seus atos. Essas entidades foram obrigadas a adotar uma postura *accountable*, sujeitando-se ao controle social e ao controle de outras agências do Estado.

Após o argumento apresentado de que a autonomia decisória é também um instrumento que fortalece a própria governança regulatória nessas agências, pois empresta clareza ao processo de escolha, nomeação, destituição, vedações e direitos aos dirigentes dessas entidades, o próximo capítulo faz o exame aprofundado da autonomia decisória das agências do setor a partir da situação de suas diretorias e de sua autonomia financeira.

## **4 A AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO: Análise e discussão dos resultados**

A autonomia decisória das agências reguladoras do saneamento básico brasileiro foi analisada nesse trabalho a partir da configuração e funcionamento de suas diretorias e a previsão de autonomia financeira.

Para a análise foram selecionadas quarenta e três agências reguladoras do saneamento do país, vinte e quatro delas de abrangência estadual, dezoito municipais e uma distrital. Foram excluídos os consórcios públicos reguladores do saneamento, pois possuem natureza jurídica distinta das agências pesquisadas, instituídas como autarquias.

Como objeto da pesquisa optou-se pela análise das leis de regência dessas entidades, pois são documentos político-jurídicos que orientam, descrevem e limitam sua atuação, além de sua observância ser obrigatória por seus atores e pelo próprio poder público, podendo ser exigíveis pela via judicial em caso de descumprimento.

Ademais, acredita-se que, sem previsão legal de critérios técnicos a ser adotados na indicação, nomeação, remoção de seus dirigentes, garantia de mandatos estáveis e autonomia financeira, a autonomia decisória dessas entidades estaria comprometida (OCDE, 2013).

Antes de adentrar na análise e discussão desses resultados, é oportuno apresentar o percurso metodológico utilizado na condução dessa pesquisa.

### **4.1 PERCURSO METODOLÓGICO**

Consoante com o disposto na introdução desta dissertação, esse é um estudo qualitativo, que apresenta caráter descritivo e destaque na pesquisa documental.

Para identificar quais foram os mecanismos/instrumentos implementados pelos Estados e Municípios brasileiros para assegurar a autonomia decisória de suas agências, percorreram-se os diários oficiais dos Estados e Municípios a que essas entidades estão vinculadas, os sites das próprias agências e o site da Associação Brasileira de Agências Reguladoras, com o objetivo de levantar as leis de regência dessas entidades. Registre-se que essas leis são aquelas vigentes até o mês de maio de 2019, período em que houve um reexame desse material, pois foi observado que

entidades escolhidas no momento da qualificação do trabalho foram extintas e/ou fundidas e deram origem a novas agências.

Localizados esses documentos, o material foi impresso e organizado em uma pasta em formato físico e arquivado em uma pasta em formato eletrônico para manuseio do pesquisador.

Em um primeiro momento foi necessário organizar esses documentos, listando todos eles em um quadro que continha as seguintes informações: nome da agência reguladora; Município ou Estado a que a agência está vinculada, o número da respectiva lei e os serviços por elas regulados. Essas agências foram separadas em dois grupos: um com as agências reguladoras estaduais e outro com as agências reguladoras municipais.

Logo após, fez-se uma análise prévia de cada uma das leis de regência das agências pesquisadas com vistas a identificar em suas seções e/ou títulos o seguinte: (1) a identificação da agência como Autarquia; (2) a previsão de autonomia financeira e administrativa e (3) o tratamento dado às diretorias das agências. Todos esses termos foram grifados para melhor visualização e posterior análise do conteúdo.

Foram excluídos os Consórcios Públicos reguladores do setor, pois possuem natureza jurídica distinta das agências pesquisadas constituídas como Autarquias. Essa opção se deu em razão do desenho do consórcio público – que envolve a associação de diversos entes públicos – ser distinto da autarquia, que está ligada a um ente público, estadual ou municipal.

Para o confronto desses dados, tomou-se como parâmetro o relatório de auditoria utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2013) nas agências reguladoras federais brasileiras de infraestrutura em que se avaliou a autonomia decisória dessas entidades e as recomendações de boa governança regulatória adotadas pela OCDE (2013), também utilizadas pelo TCU.

A opção por esses norteadores conceituais se deu pelo reconhecimento do grau de maturidade e experiência que o Tribunal de Contas da União vem granjeando na avaliação de aspectos referentes à autonomia e governança decisória das agências reguladoras federais brasileiras implementadas na década de noventa. Ademais, o Tribunal de Contas da União tem orientado e acompanhado a governança pública no nível federal e inspirado ou servido de parâmetro para os níveis estaduais e municipais.

Na seção seguinte, são apresentados os achados dessa pesquisa e a discussão desses dados.

## 4.2 AGÊNCIAS REGULADORAS PESQUISADAS

Ao todo foram localizadas quarenta e três agências reguladoras que exercem a regulação do saneamento brasileiro, pelo menos em uma de suas fases, ou seja, abastecimento d` água, esgotamento sanitário, drenagem de rios, coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Nos quadros 1 e 2 são apresentadas as vinte e quatro agências reguladoras estaduais implementadas no Brasil até maio de 2019 e uma agência distrital, as leis que foram utilizadas para a análise de conteúdo e os serviços regulados por essas agências

**Quadro 1 - Agências Reguladoras Estaduais Pesquisadas**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>ESTADO</b>	<b>LEI DE REGÊNCIA</b>	<b>SERVIÇOS REGULADOS</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre – AGEAC	ACRE	Lei .480, de 15/012003 Lei n. 1.969, de 4 de dezembro de 2007	Distribuição de gás canalizado; energia elétrica; telecomunicações; água.
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	ALAGOAS	Lei 6.267, de 20/09/2001	Energia Elétrica, Gás Natural, Transporte Intermunicipal e Saneamento
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	AMAZONAS	Lei 2.568, de 25/11/1999	Transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros e gás natural canalizado e outros serviços públicos concedidos, permitidos ou delegados por lei ou convênio
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará	CEARÁ	Lei 12.786, de 30/12/1997	Energia, Gás, Água e Esgoto, Transporte.
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	GOIÁIS	Lei 13.569, de 27/12/1999	Transporte Terminais Rodoviários Energia Gás Canalizado Saneamento Parcerias Público-Privadas Contratos com OSs
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí – AGRESPI	PIAUI	Lei Estadual nº 7.049/2017, em 16 de outubro de 2017	Saneamento básico, transportes, gás canalizado e infraestrutura geral e demais serviços públicos delegados.
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul	MATO GROSSO DO SUL	2.363, de 19/12/2001 Lei Nº 4.146, de 19 de dezembro de 2011	Saneamento; Energia; Gás; Transporte Rodoviário Intermunicipal; Transporte

			Interestadual e Internacional <sup>31</sup>
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	MATO GROSSO	Lei 7.101, de 14/01/1999 Lei Complementar Nº 66, de 22 de dezembro de 1999.	Saneamento; rodovias; portos e hidrovias; transporte intermunicipal de passageiros; distribuição de gás canalizado; energia elétrica; telecomunicações;
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	PARÁ	Lei 6.099, de 30/12/1997	Energia, Saneamento, Transporte.
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	PERNAMBUCO	Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003; Decreto nº 30.200, de 09 de fevereiro de 2007.	Saneamento básico; energia elétrica; rodovias; telecomunicações; transportes; distribuição de gás canalizado; inspeção e segurança veicular; coleta e tratamento de resíduos sólidos; atividades lotéricas e outras modalidades de concurso de prognósticos; e outras resultantes de delegação.
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	RIO DE JANEIRO	Lei 4.556, de 6/6/2005	Na área de serviços de esgoto sanitário e industrial e de abastecimento de água e de coleta e disposição de resíduos sólidos; na área de energia, incluindo Gás Canalizado.
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	RIO GRANDE DO NORTE	Lei 7.463 de 02/03/1999	Distribuição de gás canalizado; energia elétrica; saneamento básico;
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	RIO GRANDE DO SUL	Lei 10.931, de 09/01/1997	Saneamento, energia elétrica, polos de concessões rodoviárias, hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros e estações rodoviárias
Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	TOCANTINS	Lei 1.758, de 2/01/2007	Geração, energia elétrica; Terminais aeroportuários, hidroviários e rodoviários; Comunicações, saneamento; Petróleo; Mineração; Transporte; Inspeção de segurança de veículos; Serviços ou uso de bens públicos.
ARSEMA-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão	MARANHÃO	Lei 8.915 de 2008; Lei 9.449 no dia 30 de agosto de 2011;	Distribuição de gás canalizado; saneamento básico; exploração de faixa de domínio.

<sup>31</sup> Convênios com ANELL e ANTT.

		Regimento Decreto nº 27.827 de 11 de novembro de 2011.	
Agência de Regulação de Serviços Públicos – ARSP.	ESPIRITO SANTO	Lei Complementar nº 827 de 1º de julho 2016.	Saneamento básico, infraestrutura viária, gás natural, energia elétrica
AAGISA-PB Agência de Águas e Irrigação e Saneamento	PARAÍBA	Lei nº 7.033, de 29 de novembro de 2001. Lei nº 10.695 de 09 de maio de 2016	Energia elétrica, distribuição de gás canalizado, saneamento e outros serviços públicos, de competência do Estado
ARSAE-MG Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	MINAS GERAIS	Decreto nº 45.871 de 30 de dezembro de 2011 Decreto 46. 607, de 26 de setembro de 2014	Abastecimento de água e de esgotamento sanitário
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	BAHIA	Lei 12.602 de 29 de novembro de 2012	Abastecimento de água, esgotamento sanitária, drenagem urbana, resíduos sólidos.
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC)	SANTA CATARINA	Lei nº 16.673, de 11 de agosto de 2015	Saneamento básico; recursos hídricos; recursos minerais; exploração e/ou distribuição de gás natural canalizado; geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e outros serviços delegados pela União, pelos Estados e pelos Municípios.
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	SERGIPE	Lei nº 6.661, de 28 de agosto de 2009 e pela Lei nº. 8.442, de 05 de julho de 2018	Energia Elétrica; Gás Canalizado; Transporte; saneamento.
Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO	RONDÔNIA	Lei Complementar nº 826 DE 09/07/2015	Energia elétrica; gás natural, petróleo e seus derivados e álcool combustível; saneamento, compreendidos o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem, o manejo de águas pluviais urbanas, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos; comunicações; transporte de passageiros e terminais de cargas e passageiros; transportes hidroviários e aeroviários; portos; e Mineração.
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP	SÃO PAULO	Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007, e regulamentada pelo Decreto nº 52.455, de 07 de dezembro de 2007	Gás Canalizado; Energia Elétrica; Saneamento básico

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná - AGEPAR	PARANÁ	Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, Lei Complementar nº 202, de 27 de dezembro de 2016	Saneamento, Gás Canalizado, travessias marítimas, fluviais e lacustres, concessão de rodovias, transporte rodoviários
--	--------	--	---

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos diários oficiais dos Estados pesquisados (2019).

**Quadro 2 – Agência Reguladora Distrital Pesquisada**

Agência Reguladora de Águas e Saneamento Distrital – ADASA	DISTRITO DEFERAL	Lei 3.365, de 16/06/2004	Energia e saneamento básico.
--	------------------	--------------------------	------------------------------

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no Diário Oficial do Distrito Federal (2019).

É importante registrar que apenas as agências que regulam efetivamente o setor foram incluídas na amostra e não apenas aquelas que possuem competência legal para regular serviços públicos delegados como é o caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Amapá (ARSAP), que tem por finalidade exercer o controle, regulação e fiscalização sobre serviços públicos delegados do Estado, mas não menciona em sua Lei de regência, Lei nº. 0625/2001, a competência sobre a regulação do saneamento básico, nem no site do governo o exercício atual dessa função.

Ademais, foi excluído da análise o Instituto de Águas do Paraná – IAP, Gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado, regido pela Lei nº 16.242 de 2009, pois o Paraná conta com uma agência reguladora para o setor de saneamento básico, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná – AGEPAR, analisada nessa pesquisa. Destaque-se, ainda que o Estado de Roraima extinguiu sua agência reguladora, em 2015, por meio da Lei nº 1012, de 10 de setembro de 2015, logo essa agência também não foi analisada nessa pesquisa (RORAIMA, 2015).

Consoante com o exposto nos quadros 1 e 2, o percentual de agências estaduais, e aqui incluída a Agência Reguladora de Águas e Saneamento Distrital – ADASA, que regulam apenas os serviços ligados ao saneamento básico é de apenas 12%, ou seja, as entidades responsáveis pela regulação de saneamento básico nos estados brasileiros e no Distrito Federal são multifacetadas, regulando e fiscalizando outros serviços de infraestrutura, tais como: energia elétrica, gás canalizado; transportes terrestres e fluviais, mineração e até comunicação. É importante registrar que essas entidades firmaram acordos com agências federais, a exemplo da ANTT e

ANELL, sem prejuízo da competência destinada a elas, para regular e fiscalizar serviços de sua competência originária.

Uma primeira anotação a ser feita, é a falta de exclusividade da atividade regulatória exercida por essas entidades, diferentemente do cenário federal, onde as agências reguladoras de infraestrutura são responsáveis por regular mercados exclusivos. Esse fato desconstrói uma característica básica atribuída às agências reguladoras pela literatura acadêmica (MAJONE, 1999; GOMES, 2006), que é o alto grau de especialização dessas entidades nos assuntos dos mercados regulados por elas<sup>32</sup>.

No quadro 3, são apresentadas as dezoito agências reguladoras municipais responsáveis pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços do saneamento básico selecionadas para essa pesquisa. Essas agências foram selecionadas no site da Associação Brasileira de Agências reguladoras. A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná – AGERJI, não entrou na amostra, pois não foi possível levantar os dados necessários para a consecução da análise dessa entidade.

**QUADRO 3 – Agências Reguladoras Municipais pesquisadas**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>LEI DE REGÊNCIA</b>	<b>SERVIÇOS REGULADOS</b>
Agência de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza	FORTALEZA – CE	Lei nº 8.869 de 19 de julho de 2004 Lei nº 9500, de 25 de setembro de 2009	Abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas
Agência Municipal de Regulação dos todos os Serviços Públicos concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo Poder Público Municipal de Cachoeiro do Itapemirim – ES	CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM – ES	Lei nº 5.807, de 29 de dezembro de 2005; Lei nº 6537	Saneamento, Lixo, Transportes, Publicidade e Propaganda, Espaços Públicos e Iluminação.
Agência Reguladora das Águas de Tubarão- SC	TUBARÃO- SC	Lei Complementar nº 20, de 27 de junho de 2008	Saneamento básico, incluindo águas pluviais e resíduos sólidos
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – MS.	CAMPO GRANDE – MS	Lei n. 4.423, de 8 de dezembro de 2006.	Energia elétrica, saneamento, transporte urbano, gás, telecomunicações, portos e rodovias

<sup>32</sup>O que distingue o modelo de agências do modelo burocrático tradicional, então, é a combinação de conhecimentos e experiência específicos e independência juntamente com a especialização, numa gama bastante estreita, de questões de política (MAJONE, 1999, p.21)

Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos do Município de Mauá – SP – ARSAE	MAUÁ – SP	Foi criada pela Lei nº 3.263/2000 Reestruturada pela Lei Municipal n.º 5027 de 07 de abril de 2015	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbana
Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol – SP	MIRASSOL - SP	Lei nº 3.066, em 27 de agosto de 2007	Água e esgoto.
Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos do Município de Guaratinguetá – SP	GUARATINGUETÁ – SP	Lei nº 3.933/2007 Decreto nº 7.029, de 02 de abril de 2008	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos.
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – RN	NATAL – RN	Lei nº 5.346/2001	Saneamento básico
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina	TERESINA – PI	Lei nº 3.600, de 22 de dezembro de 2006	Abastecimento de água, esgotamento sanitário, e futuramente outros serviços delegados do Município.
Agência de Saneamento do Município de Resende - SANEAR-RJ	RESENDE – RJ	Lei nº 3128, de 24 de setembro de 2014	Saneamento básico
AMAE-PA Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém	BÉLEM – PA	Lei Ordinária n.º 8.630, de 07 de fevereiro de 2008. Decreto Municipal n.º 7.8441, de 09 de janeiro de 2014.	Abastecimento de água, esgotamento sanitário
ARSEC-MT Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá	CUIABÁ – MT	Lei complementar de nº 374, de março de 2015	Água e Esgotamento Sanitário, Resíduos Sólidos e Transporte Público
ARPF-SP Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira	PORTO FERREIRA – SP	Lei Complementar nº 101, de 19 de novembro de 2010	Serviços de Água e Esgoto, os serviços de Transporte Público e Terminal Rodoviário.
ARSAL-BA Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador	SALVADOR – BA	Lei nº 7.394/2007 e alterada pela Lei nº 8.473/2013.	Transporte coletivo; Abastecimento de água e esgoto; publicidade.
AGER-RS Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim	ERECHIM – RS	Lei nº 5.310, de 26 de março de 2013.	Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário transporte municipal de passageiros; coleta e processamento de resíduos sólidos urbanos; estacionamento viário rotativo urbano
AR-SP Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo	SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP	Lei nº 6309, de 13 de novembro de 2013; Lei nº 6675/2018.	Saneamento básico

AGERT-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon	TIMON – MA	Lei Municipal nº 1.926, de 11 de setembro de 2014.	Abastecimento de água e esgotamento sanitário, sem prejuízo de regular outros serviços futuramente delegados
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN	MANAUS – AM	Lei nº. 2.265, de 11 de dezembro de 2017	Abastecimento de água e esgotamento sanitário, transporte público e iluminação pública.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos sites e nos diários dos municípios pesquisados e no site da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (2019).

A Agência Reguladora de Águas e Saneamento Básico do Município de Ponta Grossa – ARAS foi extinta em 2017, por meio da lei nº 12.742 (PONTA GROSSA, 2017), e suas atribuições foram transferidas para a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de Ponta Grossa, por ser a natureza da secretaria distinta das agências pesquisadas, optou-se por sua exclusão da análise.

Analisando o quadro 3, é possível observar que entre as agências reguladoras municipais, 61,11% regulam apenas os serviços de saneamento básico, e 38,89% regulam além dos serviços de saneamento, outros serviços tais como: energia elétrica, gás canalizado, iluminação pública, publicidade e propaganda.

No contexto dos Municípios brasileiros, diferentemente do cenário estadual, as agências regulam e fiscalizam de modo especializado e exclusivo o setor em 61, 11% dos municípios. Destaque-se que, conforme preceituado na lei de regência de algumas dessas entidades – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon/MA e Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina/PI –, elas poderão, por meio de disposição legal, regular outros serviços públicos futuramente delegados de competência desses municípios.

Essa participação dos municípios na regulação da prestação dos serviços de saneamento básico foi discutida no segundo capítulo desta dissertação ao tratar das mudanças no fornecimento e prestação de tais serviços. Conforme foi explicado, uma das inovações da Lei nº 11.445, foi o rompimento com o modelo Planasiano, que retirava dos Municípios a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e concedia aos Estados, que prestavam esses serviços por meio de empresas estaduais e sociedades de economia mista (BRASIL, 2007) e a

abertura do setor para a iniciativa privada<sup>33</sup> (ANDRADE; MAGALHÃES, 2016; MELO; NAHUM, 2010).

Apresentadas as agências reguladoras, necessário observar como suas diretorias estão organizadas (diretorias individuais ou colegiadas) e se há previsão de remuneração para os ocupantes desses cargos ou a atividade se dá de forma não remunerada. Os resultados estão dispostos no quadro 4

**QUADRO 4 – Configuração e remuneração de diretorias estaduais e distrital**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>DIRETORIA INDIVIDUAL</b> <small>34</small>	<b>DIRETORIA COLEGIADA</b> <small>35</small>	<b>FORMA DE REMUNERAÇÃO PREVISTA EM LEI</b> <sup>36</sup>	<b>EXERCÍCIO NÃO REMUNERADO</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre – AGEAC		<b>SIM</b>		<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas <sup>37</sup>	<b>SIM</b>			
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos		<b>SIM</b>		
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí – AGRESPI		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Estadual de Regulação de Serviços		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	

<sup>33</sup> Assim como ocorreu no plano federal na década de 90, quando da desestatização de certas empresas e criação das agências reguladoras federais, a criação das agências reguladoras do saneamento básico tem acompanhado a abertura desse mercado a entes privados, como foi relatado por Melo e Nahum (2010) e Andrade e Magalhães (2016).

<sup>34</sup> Ainda que exista órgão colegiado, nessa hipótese, o órgão é consultivo e o Diretor-presidente está hierarquicamente em vantagem em relação aos demais diretores e/ou suas decisões são preponderantes.

<sup>35</sup> Nessa hipótese as decisões são tomadas em conjunto, ainda que caiba a um Diretor um voto de desempate, a diretoria é colegiada. As decisões são tomadas por votação.

<sup>36</sup> Não é necessário que esteja fixado o valor em reais, mas que seja determinado a forma de remuneração, porcentagens, base de cálculo.

<sup>37</sup> O Diretor-Presidente da ARSAM é a autoridade pública dirigente da estrutura executiva do Órgão, revestida dos poderes legais para exercer a regulação e controle da prestação dos serviços públicos de competência estadual e os de competência municipal delegados à ARSAM, mediante convênio. É membro nato do conselho de regulação com poder de desempate.

Públicos do Mato Grosso do Sul				
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	<b>SIM</b>		<b>SIM</b>	
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul		<b>SIM</b>		
Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos		<b>SIM</b>		
ARSEMA-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão		<b>SIM</b>		
Agência de Regulação de Serviços Públicos - ARSP		<b>SIM</b>		
AAGISA-PB Agência de Águas e Irrigação e Saneamento		<b>SIM</b>		
ARSAE-MG Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais		<b>SIM</b>		
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia		<b>SIM</b>		
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC)		<b>SIM</b>		
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência reguladora de serviços públicos		<b>SIM</b>		

delegados de infraestrutura do Paraná – AGEPAR				
Agência Reguladora de Águas e Saneamento Distrital – ADASA		<b>SIM</b>		

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

Como foi apresentado no quadro 4, a totalidade das agências pesquisadas, 92% delas, são formadas por diretorias colegiadas. Isso implica dizer que as decisões dessas entidades se dão de forma coletiva, por maioria simples ou maioria absoluta dos votos, não há concentração do poder decisório num único diretor.

Outro ponto diz respeito à remuneração dessas diretorias, como foi visto no quadro 4, existe previsão legal de remuneração fixada em 48% das agências. É importante assinalar que não só se consideraram valores expressos em reais, mas também adjetivações, como a menção à remuneração equivalente à de secretário de estado, ou um percentual do salário desse, ou outra forma de cálculo.

Ademais, uma das entidades observadas, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre – AGEAC<sup>38</sup>, considera a ação dos conselheiros uma atividade de relevante interesse público e não remunerável. De maneira contrária têm se posicionado organizações como a OCDE (2013) e o TCU (2013), que defendem a necessidade de remuneração atrativa e compatível com a formação e responsabilidades inerentes a essas diretorias e que essa remuneração não seja inferior à da iniciativa privada, assegurando não só o recrutamento, mas também a permanência de profissionais competentes.

Com respeito à organização e remuneração das diretorias municipais, o cenário encontrado foi exposto no quadro 5

**Quadro 5 – Configuração e remuneração de diretorias municipais**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>DIRETORIA INDIVIDUAL</b>	<b>DIRETORIA COLEGIADA</b>	<b>REMUNERAÇÃO PREVISTA EM LEI</b>	<b>NÃO REMUNERADO</b>
Agência de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza	<b>SIM</b>		<b>SIM</b>	
Agência Municipal de Regulação dos todos os Serviços Públicos concedidos, permitidos, autorizados	<b>SIM</b>		<b>SIM</b>	

<sup>38</sup> Que na análise do pesquisador estão acima dos diretores daquela agência com função meramente executiva, e por isso, foram escolhidas para a análise.

e/ou operados diretamente pelo Poder Público Municipal de Cachoeiro do Itapemirim – ES				
Agência Reguladora das Águas de Tubarão- SC		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – MS.		<b>SIM</b>		<b>SIM</b>
Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos do Município de Mauá – SP – ARSAE	<b>SIM</b>			
Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol – SP		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos do Município de Guaratinguetá – SP		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – RN		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência de Saneamento do Município de Resende - SANEAR-RJ <sup>39</sup>	<b>SIM</b>			
AMAE-PA Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém	<b>SIM</b>			
ARSEC-MT Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
ARPF-SP Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira	<b>SIM</b>			
ARSAL-BA Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador		<b>SIM</b>		
AGER-RS Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
AR-SP Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
AGERT-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN		<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

Nas agências reguladoras municipais, o percentual de diretorias colegiadas é de 66, 67 %, número superior ao de diretorias individuais (27,78%). A remuneração das diretorias, foi prevista nas próprias leis dessas entidades em 66,67% das agências

<sup>39</sup> Art. 17 - O Diretor Presidente, nomeado pelo Chefe do Executivo, constitui, em caráter individual, a autoridade pública revestida dos poderes legais para exercer a regulação, o controle e a fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico de competência do Município, dirigindo e nomeando, para esse fim, a estrutura executiva da SANEAR.

pesquisadas. Em apenas uma dessas entidades, a atividade se dá de forma não remunerada, semelhante ao cenário observado nas agências estaduais analisadas.

#### 4.3 AUTONOMIA FINANCEIRA

Como foi discutido ao longo dessa dissertação, uma das qualidades inerentes a agências reguladoras é a previsão de autonomia financeira. No caso específico das entidades reguladoras do saneamento básico, a lei de regência do setor regulamentou, em um nível federal, que as entidades a ser criadas pelos poderes públicos estaduais e municipais brasileiros deveriam ser dotadas de autonomia financeira, administrativa e decisional (BRASIL, 2007; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Sem embargo, organismos internacionais como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2013) e nacionais, como o Tribunal de Contas da União (2013), têm sustentado a necessidade de instituição de mecanismos/instrumentos que efetivem e consolidem essa autonomia financeira. Sem com isso retirar dessas entidades o imperativo legal de, no uso dos recursos destinados a elas, conformarem suas ações às leis que disciplinam a forma de utilização do dinheiro público e a necessidade de prestação de contas.

Ocorre que, como foi evidenciado pelo Tribunal de Contas da União (2013) em auditorias nas agências reguladoras federais de infraestrutura, a simples menção da autonomia financeira não garante a essas entidades uma autonomia financeira de fato, há uma dependência de repasses dos ministérios a que estas autarquias estão vinculadas. Nessa linha de pensamento, tomando por base diretrizes da OCDE, o TCU (2013) assinalou a importância de se manterem fontes e formas de custeio discriminadas para essas entidades, ou mesmo um percentual fixado sobre a taxa de regulação, multas e/ou contratos firmados entre os regulados para a manutenção das entidades.

Seguindo essas diretrizes, nessa pesquisa, foi observado, nas leis de regência presentes no quadro 1 e 2, além da previsão de autonomia financeira, se havia fontes de receitas previstas para as agências estaduais e distrital pesquisadas e se existiam percentuais mínimos fixados sobre os contratos sujeitos a regulação dessas entidades, direito sobre as multas aplicadas em virtude de sanções e descumprimentos de ordem contratual e/ou legal, ou mesmo uma taxa de regulação

e fiscalização ou percentual fixado sobre o valor desta. Ademais, fora observado se há previsão de autonomia administrativa, considerando para tanto, o fato das agências reguladoras não dependerem do Executivo e/ou de outra Secretaria de Estado a que a entidade estivesse vinculada, para tomar decisões administrativas. Esses resultados constam no quadro 6

**Quadro 6** – Previsão de Autonomia Financeira das Agências Reguladoras Estaduais e Distrital pesquisadas

<b>AGÊNCIA</b>	<b>PREVISÃO DE AUTONOMIA FINANCEIRA<sup>40</sup></b>	<b>FONTES DE RECEITAS PREVISTAS<sup>41</sup></b>	<b>POSSUI UM PERCENTUAL FIXADO PARA MANUTENÇÃO DA ENTIDADE<sup>42</sup></b>	<b>AUTONOMIA ADMINISTRATIVA<sup>43</sup></b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre – AGEAC	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí – AGRESPI	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>

<sup>40</sup> A expressão autonomia financeira deve aparecer expressa na lei de regência.

<sup>41</sup> Consideram-se as fontes creditadas diretamente no nome da Agência. As dotações consignadas no orçamento do Município, créditos especiais, créditos suplementares e repasses que lhe forem conferidos; os valores apurados em aplicações financeiras; os valores decorrentes da aplicação de multas pecuniárias ao prestador do serviço delegado, ao poder concedente (ou titular) do serviço ou aos usuários; os recursos provenientes da taxa de regulação e fiscalização paga pelo prestador dos serviços.

<sup>42</sup> Percentual fixado sobre taxas e /ou multas de forma expressa.

<sup>43</sup> A agência não deve depender do gabinete do executivo para tomar decisões administrativas.

Delegados do Estado do Mato Grosso				
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
ARSEMA-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência de Regulação de Serviços Públicos - ARSP	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
AAGISA-PB Agência de Águas e Irrigação e Saneamento	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
ARSAE-MG Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
IAP-PR Instituto das Águas do Paraná	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência de Regulação de Serviços Públicos	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>

Delegados do Estado de Rondônia - AGERO				
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência reguladora de serviços públicos delegados de infraestrutura do Paraná - AGEPAR	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA,	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

Os dados expostos no quadro 6, evidenciam que as agências reguladoras estaduais do saneamento básico reproduziram o comando da lei 11.445, ao estipular em 100% dos casos a autonomia financeira e administrativa para essas entidades, ainda no caput ou artigos iniciais de sua lei/decreto de criação e estruturação das entidades pesquisadas. Com respeito à fixação de fontes de receitas para custeio das atividades e manutenção das entidades, o fato também se repetiu, uma vez que todas as entidades pesquisadas estipularam de forma detalhada fontes específicas destinadas as agências, inclusive com poder decisório sobre a destinação desses recursos, tais como: Taxa de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Saneamento – TFA, a ser definidos em contrato ou lei específica, as doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; valores decorrentes da venda ou do aluguel de bens móveis ou imóveis de sua propriedade, as dotações consignadas no orçamento do Estado.

Quando foi observado se existiam percentuais fixados para estas entidades, sobre taxas de regulação e fiscalização ou um outro percentual destinado diretamente do tesouro estadual, 72% das agências reguladoras estaduais pesquisadas fixaram tais valores, estipulando que competia às entidades porcentagens sobre o produto resultante de sua arrecadação.

Como foi lido, os poderes públicos estaduais não negaram as entidades fontes de receitas próprias, mas que esses valores seriam analisados internamente pela agência, ou reajustados periodicamente por meio de decretos ou nos contratos. É bom lembrar que percentuais fixos podem se mostrar não razoáveis, pois podem

comprometer a manutenção da entidade se o produto do valor arrecadado não for suficiente ou exceder o necessário para a manutenção das entidades. Criando assim, entidades deficitárias ou superavitárias, como foi relatado pelo TCU nas agências federais de infraestrutura (BRASIL, 2011).

Quanto às agências reguladoras municipais brasileiras, o quadro 7 expõe o tratamento dispensado a elas no que se refere à autonomia financeira, tomando como parâmetro, a previsão de autonomia financeira e administrativa em lei, fontes de receitas previstas destinadas às agências e à existência ou não de percentual fixado para manutenção das autarquias pesquisadas

**Quadro 7 – Autonomia Financeira das Agências Reguladoras Municipais**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>PREVISÃO DE AUTONOMIA FINANCEIRA</b>	<b>FONTES DE RECEITAS PREVISTAS</b>	<b>POSSUI UM PERCENTUAL FIXADO PARA MANUTENÇÃO DA ENTIDADE</b>	<b>AUTONOMIA ADMINISTRATIVA</b>
Agência de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Municipal de Regulação dos todos os Serviços Públicos concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo Poder Público Municipal de Cachoeiro do Itapemirim – ES	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora das Águas de Tubarão- SC	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>		<b>SIM</b>
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – MS.	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos do Município de Mauá – SP - ARSAE <sup>44</sup>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol - SP	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos do Município de Guaratinguetá – SP	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – RN	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina <sup>45</sup>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>

<sup>44</sup> Finanças próprias.

<sup>45</sup> Art. 17. Os valores recolhidos em virtude da aplicação de multas e penalidades pela ARSETE serão diretamente recolhidos em favor do Município de Teresina ou do poder concedente, de acordo com a legislação vigente.

Agência de Saneamento do Município de Resende - SANEAR-RJ	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
AMAE-PA Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
ARSEC-MT Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
ARPF-SP Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
ARSAL-BA Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
AGER-RS Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>
AR-SP Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
AGERT-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

Conforme se observa no quadro 7, a exemplo das agências reguladoras estaduais, 100% das entidades pesquisadas apresentaram a previsão de autonomia financeira e administrativa. Foi observado nas leis objeto da pesquisa que as agências em destaque possuem poder para gerenciar o patrimônio, recursos humanos e financeiros disponibilizados a essas entidades. Ademais, possuem poder decisório sobre contratos e conflitos e colaboradores das agências.

Com respeito à previsão de receitas destinadas às agências municipais, a exemplo do observado junto aos reguladores estaduais, foram previstos recursos para manutenção e custeio da entidade, a saber: taxa de fiscalização e regulação, recursos provenientes de dotações orçamentárias, entre outros. No entanto, em apenas 38,89% das agências pesquisadas foi estabelecido um percentual fixo para manutenção da agência a ser pago pelo tesouro ou outra fonte específica de modo a garantir a manutenção dessas entidades<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, por exemplo, é uma agência de fomento à pesquisa científica e tecnológica do país e conta com autonomia garantida por lei, a FAPESP está ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e possui um orçamento anual correspondente a 1% do total da receita tributária do Estado, a FAPESP. Essa destinação garante a entidade sua manutenção e de suas ações.

O contingenciamento ou constrangimento da agência por meio da paralisação de recursos pode ser um complicador no quesito autonomia das entidades reguladoras, pois a dependência financeira das autarquias dos repasses do executivo para manutenção e realização de suas atividades pode paralisar as ações dessas entidades. Segundo argumentam os analistas do modelo de agências reguladoras implementados no Brasil, a continuidade dos serviços prestados por essas entidades pode ser comprometida por meio de interferências na sua agenda dos agentes regulados (teoria da captura) ou do chefe do Poder Executivo, através desse contingenciamento de recursos (MELO; NAHUM, 2010; PÓ; ABRUCIO, 2006). Daí a recomendação de recursos estáveis e fixos (OCDE, 2013).

Ocorre que a situação financeira dos municípios brasileiros, que nem sempre gozam de uma boa saúde econômica, pode ser um complicador para tal fixação. Não foi objeto desse trabalho, um estudo mais aprofundado no sentido de verificar se as receitas destinadas as agências pelos poderes públicos estaduais e municipais ou a taxa de regulação e fiscalização têm sido suficientes para o custeio destas ou se há uma necessidade de transferências do orçamento a critério do executivo de modo que sua rotina administrativa seja comprometida.

Contudo, a presença de mecanismos formais que garantam a estabilidade, previsibilidade e continuidade de recursos orçamentários para as agências e a desvinculação de suas receitas de suas secretarias e/ou outros órgãos são defendidos como motores da boa governança regulatória (TCU, 2013). Quanto aos aspectos formais e instrumentos legais analisados, os poderes públicos estaduais e municipais pesquisados tiveram o cuidado de normatizar fontes de receitas para suas respectivas entidades e um patrimônio próprio. Ademais, essas autarquias foram dotadas de pessoal próprio no momento da criação dessas entidades e suas diretorias de poder decisório para a gestão, organização e normatização de seus processos internos.

#### 4. 4 AUTONOMIA DECISÓRIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS

Consoante com argumentos reiterados em pesquisas que têm a autonomia das entidades reguladoras como objeto de interesse (MELO, 2001; SALGADO, 2003; GOMES, 2006) e a própria Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2013), caracterizam a independência das agências reguladoras,

sua criação por meio de lei, no sentido estrito, isto é, em processo ocorrido no parlamento/legislativo ao invés de decreto elaborado pelo Chefe do Executivo.

Acrescente-se a isso, sua gestão por meio de diretorias colegiadas; a estipulação de mandatos fixos; a falta de coincidência dos mandatos de seus diretores e dos chefes do Executivo (*staggered directors*); a descrição de hipóteses previamente estabelecidas (preferencialmente em lei) para remoção/exoneração dos diretores e estabelecimento de critérios para situações de vacância.

Na mesma direção, compreendendo que essa independência não pode insular essas entidades do interesse público que estão obrigadas a defender, o TCU (2013) sustenta que empresta segurança às decisões tomadas por elas o fato de suas decisões serem passíveis de recursos; a possibilidade de remoção dos diretores incapazes ou ímprobos; a obrigatoriedade de se adotar uma postura transparente no processo de seleção dos diretores e na tomada de decisões desses regulocratas e a participação dos legislativos na escolha dos indicados pelo Executivo.

Com base em tais apontamentos, o tratamento dispensado para as diretorias das agências do saneamento básico pelos poderes públicos estaduais e municipais foi verificado nessa pesquisa com foco na seleção (quem indica e se há participação dos legislativos); garantias (estabilidade, mandato fixo, possibilidade ou não de recondução para o cargo); existência de elementos impeditivos de captura pelos setores regulados (vedação de relacionamento com os prestadores, existência de um período de quarentena); destituição/demissão do(s) diretor(es) (rol de hipóteses que sujeitam o dirigente à perda do cargo; previsão de processo administrativo/judicial); qualificação acadêmica e profissional; hipóteses de vacâncias.

#### 4.4.1 Indicação e nomeação

Os dados levantados e expostos no quadro 8 demonstram que nas agências reguladoras estaduais, com exceção dos Estados de Sergipe e do Rio Grande do Sul, o Chefe do Executivo Estadual, o Governador do Estado, detém a prerrogativa exclusiva de indicar o diretor ou a diretoria da agência (92, 00%).

No caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe, o Governador indica (3) três nomes e a Assembleia Legislativa (2) dois nomes, mas todos os candidatos sujeitam-se à aprovação do legislativo (SERGIPE, 2009; 2018). Já na agência estadual de regulação dos serviços públicos delegados do Rio Grande

do Sul, os membros são escolhidos da seguinte forma: 3 (três) membros de livre indicação do Governador do Estado; 1 (um) representante do quadro funcional da AGERGS, indicado pelo Governador do Estado, a partir de lista tríplice elaborada por meio de eleição secreta realizada entre os servidores efetivos da AGERGS; 2 (dois) representantes dos consumidores, sendo 1 (um) eleito em fórum específico organizado pelos órgãos e entidades de defesa dos direitos do consumidor e 1 (um) indicado pelo Governador do Estado, a partir de lista tríplice composta pelos cidadãos do Rio Grande do Sul mais votados em eleição direta e secreta organizada pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES-RS; 1 (um) representante dos concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos regulados (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Ademais, no processo de seleção das diretorias, apenas três entidades (Agências Reguladoras de Saneamento Básico do Estado da Bahia; Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo – ARSP; Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão – ARSEMA) não contam com a participação dos legislativos estaduais na sabatina ou análise do nome do candidato/candidatos a direção da agência, havendo, portanto, uma concentração da decisão nas mãos do Chefe do Executivo em 12% das agências pesquisadas.

Conforme foi relatado pela OCDE (2013), a participação do legislativo no processo de escolha do candidato ou candidatos as diretorias das agências reguladoras, legitima a atuação dessas entidades e democratiza a escolha desses atores, ampliando a credibilidade dessas entidades, diminuindo argumentos contrários à autonomia decisória conferida a elas. Além disso, essa participação do legislativo pode diminuir resistências à atuação das agências, pois os legisladores se sentirão coparticipantes da escolha dos indicados pelo executivo. Soma-se a isso, o fato da sabatina, quando implantada, ser um instrumento que permite analisar a experiência e o preparo dos futuros diretores.

Em 76% das entidades pesquisadas, o tempo de mandato dos diretores é de 4 anos e o tempo médio dos mandados das diretorias é de 3.61 anos. O menor mandato registrado é o da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe, 2 anos, para os membros do conselho, que na percepção do pesquisador gozam de status superior ao da diretoria e por isso foi analisada como sendo o órgão máximo de deliberação da entidade nessa pesquisa.

**Quadro 8 – Autonomia decisória das agências reguladoras estaduais e distrital**

AGÊNCIA	INDICAÇÃO	LEGISLATIVO PARTICIPA	ESTABILIDADE	DURAÇÃO MANDATO	RECONDUÇÃO	VEDAÇÕES RELACIONAMENTOS REGULADOS	QUARENTENA	PERÍODO DE QUARENTENA	HIPÓTESES DE DEMISSÃO EM LEI	FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA	EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	CONHECIMENTO NA ÁREA <sup>47</sup>	HIPÓTESES DE VACÂNCIA
Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	NÃO TRATA	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	Chefe do Executivo	SIM	SIM	3 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	24 MESES	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – Agepan	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	4 MESES	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM

<sup>47</sup> Para as agências que apresentaram a exigência de formação universitária compatível com o cargo, também foi assinalado esse item conhecimento na área ou notável saber, expressão referenciada nas leis analisadas.

Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	4 MESES	NÃO <sup>48</sup>	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí – AGRESPI	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	NÃO	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	6 MESES	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	120 DIAS	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	SIM <sup>49</sup>	SIM	SIM

<sup>48</sup> Conforme previsto na lei de regência da autarquia: “Os conselheiros poderão perder os seus mandatos em caso de prática de atos lesivos ao interesse ou patrimônio público ou, ainda, nos demais casos previstos em lei, garantidos a ampla defesa e o contraditório, por meio de processo administrativo instaurado por ato do Governador do Estado”.

<sup>49</sup> Ter notável saber jurídico ou econômico ou de administração ou técnico em área específica sujeita ao exercício do Poder Regulatório da AGENERSA, evidenciado por experiência profissional compatível por prazo superior a 10 (dez) anos.

do Estado do Rio de Janeiro													
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	6 MESES	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	Chefe do Executivo Servidores da agência; sociedade civil e regulados	SIM	SIM	4 ANOS	NÃO	SIM	SIM	6 MESES	SIM <sup>50</sup>	SIM	SIM	SIM	NÃO
Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	NÃO MENCIONA	SIM	SIM	4 MESES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
ARSEMA-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão	Chefe do Poder Executivo	NÃO	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	3 MESES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Agência de Regulação de Serviços Públicos - ARSP	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	3 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
AAGISA-PB Agência de Águas e Irrigação e Saneamento	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 anos	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM

<sup>50</sup> Decisão da Assembleia Legislativa.

ARSAE-MG Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 anos	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	Chefe do Executivo	NÃO	NÃO <sup>51</sup>	NÃO DISPÕE	NÃO TRATA	SIM	SIM	6 MESES	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina - ARESC	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	6 MESES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	Chefe do Executivo e Legislativo <sup>52</sup>	SIM <sup>53</sup>	SIM	2 ANOS	SIM	SIM	NÃO <sup>54</sup>	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	NÃO	NÃO TRATA	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM

<sup>51</sup> Art. 13 - Os cargos da Diretoria da AGERSA serão de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo.

<sup>52</sup> Art. 9º O Conselho Superior deve ser composto de 05 (cinco) membros, com as seguintes origens: I - 03 (três) membros de livre indicação do Governador do Estado; II - 02 (dois) membros de livre indicação da Assembleia Legislativa do Estado. § 1º Ao Conselho Superior, cujas decisões serão tomadas por maioria absoluta, compete a direção superior da AGRESE. Conforme descrito no Artigo 16, inciso III, da Lei de regência da AGRESE a diretoria executiva deve cumprir e fazer cumprir as determinações do Conselho Superior. Dessa forma, na análise do pesquisador trabalhamos com o conselho superior e não com a diretoria executiva.

<sup>53</sup> Art. 10. Os membros do Conselho Superior devem ter mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução, e serão empossados somente após terem seus nomes aprovados pela Assembleia Legislativa do Estado.

<sup>54</sup> A quarentena se aplica à Diretoria, mas não a menção ao conselho.

Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP	Chefe do Executivo	SIM	SIM	5 ANOS	NÃO	SIM	SIM	4 MESES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Agência reguladora de serviços públicos delegados de infraestrutura do Paraná - AGEPAR	Chefe do Executivo	SIM	SIM	3 ANOS	SIM	SIM	SIM	6 MESES	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	6 MESES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

Registre-se ainda, que a falta de coincidência de mandados dos diretores das agências é defendida pela OCDE (2013) como um importante mecanismo para autonomia decisória dessas entidades. Nesse ponto, em todas as agências pesquisadas, há previsão de vedação de coincidências entre os mandados das diretorias e dos governadores dos estados, ou seja, os mandados dos diretores não devem coincidir com os dos Chefes do Executivo.

Quanto à possibilidade de recondução, 60% das agências observadas permitem a recondução dos diretores. A possibilidade de recondução não compromete as funções da agência, pois, como foi observado, os mandados não são coincidentes.

#### 4.4.2 Estabilidade e Demissão

Foi observada em 96% das agências pesquisadas a estabilidade dos cargos, marcada pela garantia relativa de permanência do diretor no cargo, salvo cometimento de infrações e desvios e necessidade de abertura de processo administrativo disciplinar próprio assegurada a ampla defesa ou demissão por ordem judicial para destituição/perda do cargo.

Para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2013), a estipulação ou fixação clara de razões ou motivos para exoneração/substituição de diretorias são mecanismos importantes na consolidação da estabilidade prevista para os cargos, impedindo exonerações imotivadas ou sem fundamentação. No argumento da OCDE, quanto mais pormenorizada a descrição de procedimentos para perda do cargo e do processo a ser adotado na exoneração das diretorias, menos imotivadas serão as demissões dessas diretorias.

Sem embargo, a pesar de 72 % das agências estaduais terem tratado das hipóteses de exoneração/destituição das diretorias, uma análise de conteúdo das respectivas leis demonstrou que, à exceção dos impedimentos ligados a relacionamentos com os setores regulados e uso indevido de informações, as hipóteses de perdas de mandato são incipientes, cuidando a legislação de estabelecer de forma genérica, a exemplo das agências reguladoras federais que, em caso de comprometimento da integridade da agência ou conduta indevida, os diretores estariam sujeitos à demissão, nos termos estipulados nas próprias leis pesquisadas: “Os membros da Diretoria perderão o mandato em virtude de renúncia,

condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar...” (o transcrito foi inserido em praticamente todas leis pesquisadas tal como se lê na oração entre aspas).

É importante ressaltar que as entidades preveem a necessidade de abertura de processo administrativo próprio, assegurada a ampla defesa, para exonerações ou mesmo para a decisão judicial transitada em julgado. Acrescente-se que os diretores podem ser demitidos imotivadamente nos 4 (quatro) meses iniciais do mandato, não estando assegurada sua estabilidade nesse período, o que para OCDE é medida não razoável e sem fundamento.

O uso de termos imprecisos, como “em caso de comprometimento dos interesses da agência” não emprestam clareza aos processos de demissão, assim, um rol mais exaustivo de perdas de mandato é o mais recomendável, como se posiciona o TCU (2013).

#### 4.4.3 Mecanismos impeditivos da captura das diretorias

Com respeito à vedação de relacionamento dos diretores com os setores regulados, as entidades pesquisadas proíbem que os diretores das entidades participem como sócios, cotistas ou acionistas de qualquer ente regulado, sejam cônjuge, companheiros ou tenham qualquer parentesco por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, com dirigente, administrador ou conselheiro de qualquer ente regulado ou, ainda, com pessoas que detenham mais de 1% (um por cento) do capital social dessas entidades; exerçam atividade profissional, empresarial ou sindical em entidade sujeita à regulação e à fiscalização; utilizem em benefício próprio informações obtidas em decorrência do cargo exercido. Essas proibições foram quase que absolutamente idênticas em todas as leis analisadas.

O risco da captura é um dos pontos de maior preocupação nos trabalhos voltados para análise das agências reguladoras, bem como, pelos políticos nas discussões que envolvem ou envolveram o processo de criação dessas agências.

Nesse ponto, além das hipóteses de proibição de relacionamento dos diretores com os setores regulados e a possibilidade de sanções e multas pelo uso indevido de informações, a OCDE e o TCU defendem a estipulação de um período de quarentena.

Nas agências estaduais pesquisadas, foi previsto um período de quarentena em 88% dos casos, sendo o menor período de 3 (três) meses e o maior 24 (vinte e quatro) meses. Ademais, em 12% das agências não há previsão de período de quarentena. O cenário não é dos piores, conforme foi ventilado no capítulo anterior, regras que limitem o recrutamento de ex-diretores por empresas dos setores regulados funcionam como um mecanismo impeditivo da captura dos ex-Diretores pelos setores regulados.

Em auditoria nas agências reguladoras federais, o TCU já havia se manifestado sobre o pequeno tempo de quarentena, 4 meses, naquelas entidades, ou a ausência desse período em algumas agências pesquisadas. O tempo médio de quarentena em meses nas agências estaduais pesquisadas é de 8 meses.

Para a OCDE e o TCU (2013), o período mínimo de (1) um ano é o recomendável. Nesse ponto, apenas 36% das entidades pesquisadas adotam um período de no mínimo 12 (doze meses), conforme recomenda a OCDE. Quanto ao uso indevido de informações privilegiadas, todas as entidades pesquisadas preveem sanções e/ou impedimentos dessa prática. Destarte, o gerenciamento do conflito de interesses tem sido defendido como um instrumento importante no fortalecimento da governança regulatória.

#### 4.4.4 Qualificação, experiência das Diretorias

No quesito qualificação e experiência profissional das diretorias, a OCDE tem argumentado que a profissionalização da gestão empresta credibilidade e segurança a essas agências.

Para analisar a profissionalização das diretorias foi verificado se há exigência legal de formação universitária, experiência profissional ou conhecimento na área. É importante registrar que o pesquisador não acredita que a simples ausência de formação universitária seja um fator impeditivo ao exercício do cargo, consoante ao exigido pelas leis de instituição das agências, a presença de conhecimento e experiência nas áreas objeto de regulação é um fator a ser levado em conta, mesmo nas situações em que não se exigiu formação universitária. Nesse ponto, a sabatina do legislativo também pode contribuir para essa análise de adequação do perfil dos candidatos, caso não seja requerido formação universitária.

O quadro 8 apresenta os critérios exigidos pelos poderes públicos estaduais para a composição das diretorias de suas agências reguladoras. Nesse ponto, foi observado se esses Estados exigiram formação universitária, experiência profissional ou se utilizaram as expressões do tipo: notável saber ou conhecimento na área sujeita à regulação. Registre-se que nas hipóteses em que se identificou a exigência de formação universitária na área sujeita à regulação também foi assinalada a opção “conhecimento na área”.

O quadro identificado pode ser resumido da seguinte forma: 40% exigem formação universitária na área objeto de regulação da agência; 40% das entidades pesquisadas exigem experiência profissional compatível com o cargo e área sujeito a regulação da agência e 80% das entidades utilizaram a expressão conhecimento na área ou notável saber.

Registre-se que a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro exige dos candidatos ter notável saber jurídico ou econômico ou de administração ou técnico em área específica sujeita ao exercício do Poder Regulatório da AGENERSA, evidenciado por experiência profissional compatível por prazo superior a 10 (dez) anos (RIO DE JANEIRO, 2005).

A expressão notável saber pode ser tida como vaga ou imprecisa ou mesmo diminuir o rigor na seleção das diretorias, porém é importante lembrar que a exigência de uma formação universitária poderia impedir que membros da sociedade civil organizada com vínculo e participação ativa nos setores sujeitos à regulação, mas sem diploma de nível superior, ou pessoas com experiência e aptidão para gestão, fossem excluídos do processo.

#### 4.4.5 Vacâncias

Acerca das hipóteses de vacância nos cargos das diretorias, 56% das diretorias analisadas previram hipóteses para situação de vacância dessas diretorias. A OCDE e o TCU sustentam que é importante tal previsão para evitar paralisação das diretorias e deliberações da agência e mesmo prejuízo à continuidade dos serviços das agências reguladoras.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, externou preocupação com vácuos na gestão das agências reguladoras federais de

infraestrutura, paralisação de decisões e descontinuidade dos serviços prestados por elas. No citado acórdão, foi identificado que as vacâncias nos conselhos e diretorias das agências federais comprometiam a tomada de decisão, em face à ausência de quóruns mínimos necessários. Como exemplo, o TCU, citou a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTAQ, cuja diretoria colegiada é composta por três membros e a ausência de um deles põe em risco a tomada de decisão da entidade em casos de empate ou impedimentos e suspeições por parte de um dos diretores.

Nesse desiderato, considerando que as agências estaduais pesquisadas possuem poder decisório sobre os mercados regulados por elas, avaliam e realizam concessões, delegações e permissões de serviços públicos e que suas diretorias são encarregadas da gestão dessas entidades, recomenda-se que sejam detalhadas as hipóteses de vacância nos cargos ou que seja estabelecido um prazo imperativo para que o poder público substitua o diretor impedido ou ausente (AZUMENDI, 2016).

Registre-se que, nas hipóteses em que se ventilaram, os casos de vacância, as leis de regência das entidades pesquisadas se limitaram a tratar do processo de escolha do novo diretor, casos em que os poderes públicos estaduais estabeleceram que os diretores anteriores deveriam permanecer nos cargos até a escolha de um novo diretor ou que em casos de renúncia ou exoneração, o antecessor deveria ser substituído por outro diretor escolhido da mesma forma que a prevista em lei para a escolha da diretoria.

#### 4.5 AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS MUNICIPAIS

Consoante com os dados expostos na quadro 9, são analisadas nessa seção as diretorias de 18 agências reguladoras do saneamento básico brasileiro.

Reitera-se, conforme foi apontado no quadro 3 desse capítulo, que apenas 33,33% das agências reguladoras municipais regulam apenas os serviços de saneamento básico, e 66,67% regulam além dos serviços de saneamento, outros serviços tais, como energia elétrica, gás canalizado, iluminação pública, publicidade e propaganda.

**Quadro 9 – AUTONOMIA DECISÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS MUNICIPAIS**

AGÊNCIA	INDICAÇÃO	LEGISLATIVO PARTICIPATIVA	ESTABILIDADE	TEMPO DE MANDATO	PERMITE RECONDUÇÃO	VEDAÇÕES RELACIONAMENTOS REGULADOS	POSSUI PERÍODO DE QUARENTENA	PERÍODO DE QUARENTENA	HIPÓTESES DE DEMISSÃO EM LEI	FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA	EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	NOTÓRIO SABER	HIPÓTESE DE VACÂNCIA
ACFOR (Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental)	Chefe do Executivo	NÃO	NÃO	NÃO ESTIPULADO	NÃO ESTIPULADO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO TRATA	SIM
Agência Municipal de Regulação dos todos os Serviços Públicos concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo Poder Público Municipal de Cachoeiro do Itapemirim – ES	Chefe do Executivo	DEPOIS DA NOMEAÇÃO	NÃO PREVISTO	4 ANOS	NÃO TRATA	SIM	SIM	4 MESES	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO TRATA
Agência Reguladora das Águas de Tubarão- SC	Chefe do executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – MS.	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	2 ANOS	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM

Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos do Município de Mauá – SP - ARSAE	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol - SP	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos do Município de Guaratinguetá – SP	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	NÃO MENCIONA	SIM
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – RN	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	3 ANOS	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM <sup>55</sup>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Agência de Saneamento do Município de Resende - SANEAR-RJ	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	2 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM

<sup>55</sup> § 2º Após a investidura no cargo, o dirigente não poderá ser afastado, salvo se praticar ato lesivo ao interesse público ou que comprometa a independência e integridade da ARSETE, apurado em processo administrativo, sendo-lhe assegurados a ampla defesa e o contraditório

AMAE-PA Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
ARSEC-MT Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá	Chefe do Executivo	SIM	NÃO MENCIONA	3 ANOS	NÃO MENCIONA	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO <sup>56</sup>
ARPF-SP Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira	Chefe do Poder Executivo	NÃO	NÃO MENCIONA	NÃO	NÃO	SIM	SIM	6 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO TRATA
ARSAL-BA Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador <sup>57</sup>	Chefe do Executivo	NÃO	SIM	6 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	NÃO MENCIONA	NÃO MENCIONA	NÃO MENCIONA	NÃO TRATA
AGER-RS Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM

<sup>56</sup> Artigo 12. Parágrafo único. Os Diretores terão mandato de 03 (três) anos e permanecerão no exercício de suas funções após o término de seus mandatos, até que seus sucessores sejam nomeados e empossados.

<sup>57</sup> A diretoria é colegiada (composta por três membros) não recebem remuneração.

AR-SP Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo	Chefe do Executivo	SIM	SIM	3 ANOS	SIM	SIM	SIM	12 MESES	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
AGERT-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon	Chefe do Executivo	SIM	SIM	3 ANOS	NÃO TRATA	SIM	SIM	12 MESES	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN	Chefe do Executivo	SIM	SIM	4 ANOS <sup>58</sup> 3 ANOS	NÃO TRATA	SIM	SIM	6 MESES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

<sup>58</sup> Para o presidente e três anos para os demais diretores.

#### 4.5.1 Indicação e Nomeação

Como ocorre nas diretorias estaduais, são os chefes do executivo que indicam e nomeiam os Diretores das entidades do setor de saneamento básico nos municípios. No caso das agências reguladoras municipais pesquisadas, conforme foi apresentado na tabela 9, é dos prefeitos a incumbência de indicar os diretores das agências na totalidade das entidades pesquisadas. Inicialmente, observa-se que o envolvimento dos legislativos municipais na seleção dos diretores das entidades pesquisadas é de 55,56%. Assim, percebe-se que há uma concentração do poder de indicar e nomear a diretoria dessas entidades no chefe do executivo em 44,44%.

Convém registrar, no entanto, que as agências reguladoras possuem funções típicas não só do executivo, mas também do legislativo, como o poder normativo que essas entidades receberam para editar as “normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos”; além de normas com impacto direto nas finanças dos consumidores desses serviços, a saber: “as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos” (BRASIL, 2007).

Ora, se essas entidades receberam prerrogativas típicas dos legislativos municipais para edição de normas, era justo que os legisladores também participassem do processo de seleção desses diretores.

Entretanto, é necessário destacar que a simples presença do legislativo na seleção das diretorias como tem sido feita no Brasil, nos Estados Unidos e na Austrália, não garante que a sabatina seja profissionalizada. Diante dessa constatação, Azumendi (2016) advoga que a nomeação de Diretores se beneficiaria de um processo de sabatina mais profissionalizado e não apenas da chancela ou rejeição do legislativo.

#### 4.5.2 Estabilidade e Demissão

A estabilidade das diretorias das agências municipais também foi considerada a partir da menção dessa estabilidade na lei de regência da entidade, seguida da expressão somente perderá o mandato depois de empossado...; ou mesmo da

previsão da necessidade de abertura de um processo administrativo disciplinar próprio com direito à ampla defesa ou demissão por ordem judicial.

Nessa situação, em 77,78% das agências municipais há previsão de estabilidade para os dirigentes, enquanto em 22,22% das entidades pesquisadas não houve tratamento legal da matéria.

Em relação ao tempo de mandato dos diretores das agências, o tempo médio foi de 3,41 anos, sendo o menor tempo 2 (dois) anos e o maior de 6 (seis) anos. Há a possibilidade de recondução para o cargo em 66,67% das agências pesquisadas.

Com respeito às vedações de relacionamento dos diretores dessas entidades com os regulados, incluíram como vedações passíveis de demissão o fato dos membros da diretoria/conselho receberem a qualquer título, quantias, descontos, vantagens ou benefícios de qualquer entidade regulada, manifestar-se publicamente, salvo nas sessões da Diretoria Executiva, sobre qualquer assunto submetido à área de regulação da agência, ou que, pela sua natureza, possa vir a ser objeto de apreciação dela, ser acionista, quotista ou empregado de qualquer entidade regulada; ter contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, ser condenado criminalmente.

Foram fixadas hipóteses de demissão dos dirigentes das entidades municipais pesquisadas em 94,44% dos casos, número superior ao dos estados que previram hipóteses em apenas 72% das agências pesquisadas.

#### 4.5.3 Mecanismos impeditivos da captura das diretorias

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2013), o conflito de interesses ocorre quando interesses privados influenciam indevidamente a busca pelo interesse público, comprometendo o alcance desse último.

A necessidade de instituição de mecanismos para gestão desses conflitos é tema corrente nas análises com foco no desempenho das agências reguladoras. Nesse ponto, como ferramenta de boa governança regulatória, as agências têm sido impelidas a adotar mecanismos que minimizem esses conflitos, tais como a proteção de informações, vedação de certos relacionamentos com usuários/atingidos pela regulação da agência e o período de quarentena.

Nas entidades observadas, a exemplo das agências federais e estaduais, o recebimento de quaisquer títulos, quantias, descontos, vantagens ou benefícios de

das entidades reguladas, manifestações públicas sobre assuntos sigilosos, ser acionista, quotista ou empregado de qualquer entidade regulada foram vedados às diretorias dessas entidades.

Já o período de quarentena foi estipulado em 77,78% das agências pesquisadas, com um período mínimo de 4 (quatro) meses e um máximo de 12 (doze) meses. Sendo o tempo médio em meses de 10,57 meses.

No caso da Agência Municipal de Regulação de Cachoeiro do Itapemirim – ES, o tempo estimado para quarentena foi de 4 (quatro) meses e da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira de 6 (seis) meses, os demais casos em que foram previstos um período de quarentena, esse foi fixado em 12 (doze) meses, ou seja, 88,89 % das agências municipais seguem a recomendação da OCDE (2013).

Ao comparar as entidades estaduais e municipais, percebe-se uma menor variação dos períodos de quarentena entre agências municipais. Ademais o tempo médio de quarentena em agências estaduais é de 8 meses e em agências municipais de 10,57 meses.

#### 4.5.4 Qualificação, experiência das Diretorias

A maioria das entidades reguladoras municipais, 61,11%, exigem formação universitária como requisito para preencher a cadeira de diretor nas agências reguladoras. Por sua vez, a exigência de conhecimento na área ou notável saber aparece em 66,67% das entidades e a exigência de experiência profissional em 11,11% casos analisados.

#### 4.5.5 Vacâncias

A paralisação das ações da agência em um setor que requer continuidade é de grande impacto para a saúde, economia e infraestrutura dos municípios, como é o setor de saneamento básico, provoca o interesse em saber que mecanismos foram instituídos pelos municípios para as situações de vacância que, ao lado da saúde financeira dessas entidades, pode ser um obstáculo à continuidade de seus serviços.

Nesse ponto, foi observado que 63,16% dos municípios trataram das vacâncias em suas agências e 36,84% das agências municipais não previram

procedimentos a serem adotados nos casos de vacância das diretorias. Recomenda-se que sejam estipuladas de forma exaustiva saídas a ser adotadas em casos de vacância e impedimentos, de modo a garantir a perpetuação e a continuidade dos serviços dessas entidades.

Azumendi (2016), em pesquisa acerca das tendências da configuração das Diretorias em nove agências reguladoras federais de infraestrutura, desde a sua criação até dezembro de 2015, observou que as vacâncias prolongadas comprometiam o funcionamento das agências, pela insuficiência de quórum deliberativo mínimo para a tomada de decisões.

Do mesmo modo, a indicação de diretores como interinos para ocupar vagas no período de vacância naquelas agências por períodos prolongados diminuem sua independência e a legitimidade das decisões regulatórias. Nesse ponto, Azumendi (2016) reitera a sugestão do Tribunal de Contas da União para a importância de se estabelecerem prazos peremptórios para que o Poder Executivo preencha as vagas ociosas.

A análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas permitiu identificar a situação das agências estaduais e municipais brasileiras no que se refere as suas diretorias. Diante disso, foi identificado o seguinte cenário

**Tabela 10** – Quadro comparativo da Autonomia Decisória dos Reguladores Estaduais e Municipais

	<b>AGÊNCIAS ESTADUAIS</b>	<b>AGÊNCIAS MUNICIPAIS</b>
REGULAM APENAS O SANEAMENTO	<b>12%</b>	<b>61, 11%</b>
AUTONOMIA FINANCEIRA	<b>100%</b>	<b>100%</b>
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	<b>100%</b>	<b>100%</b>
FONTES DE RECEITAS PRÓPRIAS	<b>100%</b>	<b>100%</b>
PERCENTUAL FIXADO PARA MANUTENÇÃO DA AGÊNCIA	<b>72%</b>	<b>38,89%</b>
DIRETORIAS INDIVIDUAIS	<b>18%</b>	<b>33,33%</b>
DIRETORIAS COLETIVAS	<b>92%</b>	<b>66, 67 %</b>
REMUNERAÇÃO PREVISTA EM LEI	<b>48%</b>	<b>66,67%</b>
INDICAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO	<b>92%</b>	<b>100%</b>
PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO	<b>88%</b>	<b>55,56%</b>
PREVISÃO DE ESTABILIDADE	<b>96%</b>	<b>77,78%</b>
TEMPO MÉDIO DO MANDATO	<b>3, 83 anos</b>	<b>3,41 anos</b>
PERMITE RECONDUÇÃO	<b>60%</b>	<b>66,67%</b>

VEDA O RELACIONAMENTO COM USUÁRIOS	<b>100%</b>	<b>100%</b>
POSSUI QUARENTENA	<b>88%</b>	<b>77,78%</b>
TEMPO MÉDIO DE QUARENTENA	<b>8 meses</b>	<b>10,57 meses</b>
HIPÓTESES DE DEMISSÃO EM LEI	<b>72%</b>	<b>94,44%</b>
FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA	<b>40%</b>	<b>61,11%</b>
EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	<b>40%</b>	<b>11,11%</b>
EXIGE CONHECIMENTO NA ÁREA	<b>80%</b>	<b>66,67%</b>
DISPÕE SOBRE VACÂNCIA	<b>56%</b>	<b>72,22%</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na análise das leis de estruturação das entidades pesquisadas (2019).

Como observado na tabela 10, foram instituídos importantes mecanismos para assegurar a autonomia das agências reguladoras pesquisadas: a previsão de receitas para as agências, autonomia de gestão, taxa de regularização e fiscalização a ser paga pelos prestadores, vedação de relacionamento com os regulados, estipulação de período de quarentena e diretorias colegiadas.

Contudo, podem comprometer as ações dessas entidades, a ausência de critérios objetivos para demissão de seus dirigentes, a baixa participação dos legislativos municipais na escolha dos diretores e a falta de alternativas para as situações de vacância, sobretudo dos estados pesquisados.

Recomendando-se, portanto, que sejam apresentadas de maneira clara as alternativas para situações de vacância e/ou impedimento dos diretores, demissão e a ampliação da participação dos legislativos na seleção dos diretores, de preferência, com uma sabatina profissionalizada.

## 5 CONCLUSÃO

A Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento, Lei nº 11.445 de 2007, estabeleceu que as entidades encarregadas da regulação e fiscalização do setor deveriam ser dotadas de autonomia financeira e decisional, porém sem dar maior atenção à matéria, possibilitando assim que os entes federados – estados e municípios – titulares dos serviços de saneamento básico e por isso encarregados da implantação das entidades reguladoras, o fizessem.

Nesse ponto, foram levantadas nessa pesquisa informações acerca da autonomia financeira e decisional das entidades reguladoras do saneamento básico brasileiro com foco nas diretorias.

Não foi objeto desse trabalho discutir a necessidade/conveniência da adoção do modelo de agências reguladoras, mas, a partir da constatação de que foram atribuídas a essas entidades “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira” (BRASIL, 2007), descobrir como esses princípios foram concretizados pelos estados e municípios brasileiros. De maneira mais específica, identificar os instrumentos/mecanismos instituídos pelos poderes públicos estaduais e municipais brasileiros para assegurar a autonomia decisória das agências reguladoras do saneamento básico.

Para tanto, optou-se por uma análise dos critérios formais presentes nas leis de instituição e estruturação das agências, pois conforme argumento ventilado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Social – OCDE (2013) e pelo Tribunal de Contas da União – TCU (2013), a autonomia dessas entidades suscita a instituição de mecanismos/instrumentos legais a ser adotados na indicação, nomeação, remoção de seus dirigentes, garantia de mandatos estáveis e autonomia financeira. Ademais, as diretorias – como *corpus* encarregados da representação e gestão das agências – podem impactar significativamente na autonomia das entidades reguladoras e suas rotinas, como foi relatado em alguns trabalhos referenciados ao longo da dissertação: Peci; Cavalcanti (2000); Ximenes; Galvão Júnior (2008); Azumendi (2016).

De certo, uma análise do modo como essas diretorias são selecionadas e destituídas, as garantias e vedações que lhe são imputadas não poderiam escapar da análise de conteúdo das suas leis de regência, pois são esses os seus documentos

estruturantes e vinculantes. Além disso, esses documentos demonstram intenções e pontos de vista dos seus elaboradores cristalizados em comandos imperativos, ou seja, de observância obrigatória. Por não ter sido pretendida uma análise da “qualidade” dessa gestão ou do perfil dos dirigentes até aqui selecionados, esse percurso metodológico pareceu mais oportuno e capaz de atingir o objetivo da pesquisa.

E de fato, o objetivo almejado pôde ser alcançado, o olhar sobre as leis estruturantes das agências reguladoras de 24 (vinte e quatro) estados brasileiros, 18 (dezoito) municípios e do distrito federal permitiu identificar o *status* dado às diretorias dessas entidades, por conseguinte sua autonomia decisória e financeira.

De início, foi necessário apresentar o contexto histórico da prestação e regulação dos serviços do saneamento brasileiro para compreender as mudanças no setor até a instituição dessas entidades. Nessa direção, constatou-se que o novo marco legal do saneamento, a Lei nº 11.445 de 2007, surgiu para preencher um vazio deixado pelo antigo Plano Nacional do Saneamento Básico – PLANASA, extinto em 1986, e provocou o surgimento das entidades reguladoras do setor, acabando com a autorregulação e fiscalização que era exercida pelos próprios prestadores desses serviços e condicionando a validade de contratos firmados entre poder público e prestadores privados à implementação dessas entidades.

A partir desse marco, tornou-se imperativo que a atividade de regulação e fiscalização fosse realizada por entidade distinta da do prestador, diferentemente do que ocorria no modelo Planasiano. Outras inovações importantes destacadas nessa pesquisa foram: (1) a ampliação do conceito de saneamento básico, antes compreendido como o abastecimento d’água e o esgotamento sanitário, para incluir o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais ligados a esses serviços, a limpeza urbana, a drenagem urbana, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais e; (2) o reconhecimento dos municípios como legítimos titulares desses serviços (MELO; NAHUM, 2010; ANDRADE; MAGALHÃES, 2016).

Ao lado da autonomia das agências reguladoras, o controle tem sido tema corrente e a ela conexo. Dessa forma, não se pôde deixar de apresentar como a lei nacional do saneamento dispôs sobre esse binômio: autonomia-controle. No capítulo três desta dissertação, foi argumentado que a própria autonomia decisória conferida a essas agências, constitui um instrumento de controle, pois a clareza na definição e seleção de suas diretorias e de seus papéis, bem como sua estruturação, empresta

confiança à tomada de decisão nessas entidades e impede sua captura por setores regulados. Somam-se a isso os mecanismos instituídos para dar segurança e legitimidade à tomada de decisão das entidades reguladoras: o *accountability*; a transparência; o controle social; a participação social; o controle interno e externo do poder público, nenhum deles excluídos pela lei de diretrizes nacionais do saneamento básico e todos eles disponíveis para que sociedade e Poder Público exerçam o controle nessas entidades, impedindo que elas se distanciem do interesse público que visam proteger (MARQUES-NETO, 2003).

Umbilicalmente relacionada aos poderes e prerrogativas que são dadas a essas entidades e, aqui especificamente, às suas diretorias, está a cessão de poderes dos próprios titulares – Executivo e Legislativo – a essas entidades que passam a atuar na concessão e delegação desses serviços e a normatizar o setor. No capítulo quatro, foi apresentado o tratamento dispensado às diretorias/conselho superior das entidades reguladoras dos estados e municípios brasileiros, considerando os critérios adotados para selecionar os diretores, as garantias e vedações desses dirigentes, a presença de elementos impeditivos da captura desses membros pelos setores regulados, as causas para sua destituição/demissão; a qualificação acadêmica e profissional exigida e a previsão (ou não) de hipóteses de vacância dos cargos.

Diferentemente do que tem apontado a literatura acadêmica (MAJONE, 1999; GOMES, 2001, MARQUES-NETO, 2003), acerca da exclusividade e alto grau de especialidade alcançado pelas entidades reguladoras autônomas nos mercados em que atuam, as agências estaduais e municipais pesquisadas se mostraram multifacetadas, responsáveis por regular e fiscalizar um amplo leque de serviços com grandes diferenças entre si. Conforme o exposto na tabela 10, as agências estaduais regulam o saneamento com exclusividade e especialidade em apenas 12% dos casos e os municípios em 61,11%.

Além de identificar se as leis de regência e estruturação dessas entidades lhes conferiram autonomia financeira e administrativa, foi observado se havia receitas ou fontes de receitas destinadas pelos entes públicos pesquisados para suas respectivas agências. Nesse sentido, constatou-se que, em 100% dos casos, estados e municípios, elencaram fontes de receitas pertencentes às agências, tais como: taxas de regulação e fiscalização, multas, repasses do tesouro estadual e municipal ou mesmo o produto do dinheiro arrecado com seu patrimônio e liberdade para fazerem uso destas receitas para sua manutenção e custeio.

Observou-se ainda se havia percentuais fixados a ser repassados para as agências pelo tesouro; em decorrência de contratos com os regulados ou sobre outras receitas arrecadas por elas. Nesse ponto, apurou-se que em 81,82 % das agências reguladoras estaduais e 38,89% das agências municipais foram estabelecidos percentuais de uso exclusivo da entidade. Essa fixação empresta mais certeza e previsibilidade quanto a fontes de custeio dessas entidades e diminui a dependência de repasses, que podem ser contingenciados, pelo Executivo, conforme sustentam a OCDE (2013) e o TCU (2013).

Todavia, é importante destacar que nas agências em que não foram estipulados percentuais fixos para sua manutenção, foi estabelecido que tais valores poderiam ser firmados em ato próprio das agências, passíveis de revisão periódica, em contrato com prestadores dos serviços ou por meio de decretos. É bom lembrar que, mesmo a fixação de um percentual não garante autossuficiência financeira para essas entidades que, dependendo da realidade de cada município, podem não arrecadar um montante suficiente para sua manutenção. Assim, a fixação periódica a ser reavaliada por ato da própria agência ou em revisões contratuais pode ser a alternativa mais indicada.

Quanto à organização e composição das diretorias, apurou-se que 92% das agências estaduais são colegiadas e 66,67% das municipais também o são, não havendo, portanto, concentração do poder decisório num único diretor na maioria das entidades analisadas, sobretudo em agências reguladoras estaduais.

Essa constatação demonstrou a importância da instituição de mecanismos para as situações de vacância, evitando o comprometimento ou a paralisação de decisões nas agências que possuem diretorias colegiadas em caso de ausência de quórum mínimo necessário para a tomada de decisões. Todavia em apenas 56% das entidades estaduais há previsão expressa para situações de vacância, mesmo com um quadro elevado de diretorias colegiadas. Já os municípios preveem alternativas para as vacâncias em 72,22% de suas agências, mesmo possuindo um número menor de diretorias coletivas do que as agências estaduais pesquisadas. Embora não tenha sido realizado um estudo empírico para observar se, entre a saída de um dirigente e a entrada de um novo ou mesmo nos casos em que interinos assumiram a vaga, a autonomia decisional foi comprometida ou os serviços típicos das agências foram paralisados. Pesquisas anteriores (AZUMENDI, 2016; TCU, 2013) nas agências reguladoras federais, demonstraram que as vacâncias e a ausência de tratamento da

matéria podem paralisar a tomada de decisões, comprometendo os serviços dos reguladores e, por conseguinte, dos regulados.

A estabilidade dos dirigentes foi expressamente prevista em 96% das agências reguladoras estaduais e em 77% das agências reguladoras municipais objeto do estudo. O tempo de mandato dessas gerências também foi analisado, no caso das entidades estaduais, o tempo médio é de 3,83 anos, enquanto nas agências municipais é 3,41 anos. Existe possibilidade de recondução de dirigentes em 76% das entidades estaduais analisadas e 66,67% das agências municipais. Devido à vedação de coincidência entre mandatos dos diretores e chefes do Executivo, a possibilidade de recondução para o cargo não pareceu capaz de fragilizar a gestão das entidades pesquisadas.

Com respeito à fixação de remuneração para as diretorias nas próprias leis de estruturação das entidades reguladoras, 54,55% das agências reguladoras estaduais e 66,67% das agências municipais trataram da remuneração de suas diretorias ainda em suas leis de regência. Registre-se que apenas uma agência estadual e uma agência municipal não remunera os dirigentes máximos das entidades, considerando a atividade um relevante serviço público. Trata-se de conselheiros e não diretores executivos da agência, mas que foram inseridos na análise, pois foi verificado que eles possuíam alto poder decisório nas agências<sup>59</sup>, não exerciam um papel meramente opinativo/consultivo ou de controle social como em outras entidades pesquisadas.

A desconcentração do poder de selecionar os dirigentes das agências foi avaliada, levando em conta o ator político encarregado da indicação do diretor e a presença ou não do Legislativo. Nesse ponto, em 88% das agências reguladoras estaduais pesquisadas, há participação do Legislativo, enquanto nos municípios a participação se dá em 55,56% dos casos, pouco mais da metade. Conforme tem sustentado a OCDE (2013), a legitimação dessas entidades é fortalecida com a presença dos legislativos na seleção dos diretores. Argumentou-se também que a presença do Legislativo é necessária, pois essas entidades assumem funções típicas do Legislativo, como as de normatizar o setor (BRASIL, 2007).

A vedação de relacionamento das diretorias e seus familiares com regulados durante, ou mesmo antes da seleção, e a proteção a informações de interesse da

---

<sup>59</sup> Cabendo as diretorias executar suas decisões.

entidade foi objeto de regulamentação de todas as agências reguladoras pesquisadas, prevendo inclusive, processos por advocacia administrativa e/ou pagamento de multas. Tais vedações, ao lado da estipulação do período de quarentena, são defendidos como mecanismos impeditivos da captura das agências e alternativas para eventuais conflitos de interesses (OCDE, 2013; MARQUES-NETO, 2003; TCU 2013).

Nessa direção, a análise documental permitiu verificar a presença ou não de quarentena e o tempo médio estipulado pelos poderes públicos estaduais e municipais. Concluiu-se que em 88% dos estados e 77,78% dos municípios houve previsão de um período de quarentena, sendo o tempo médio nos estados de 8 meses e nos municípios de 10,57 meses. Nos estados, o menor período de quarentena observado foi de 3 (três) meses e o maior de 24 (vinte e quatro) meses. Em apenas 36,36% das entidades estaduais pesquisadas foi adotado o período mínimo 12 (doze meses) recomendado pela OCDE (2013). Já nos municípios, 88,89% das entidades adotaram o período de quarentena de 12 (doze) meses, as duas exceções foram: a Agência Municipal de Regulação de Cachoeiro do Itapemirim – ES, com quarentena de 4 (quatro) meses e da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira com 6 (seis) meses, estando assim, as agências municipais alinhadas com as boas práticas de governança adotadas pela OCDE (2013) e referendadas pelo TCU (2013).

A clareza exigida na seleção e na definição dos poderes e vedações dos dirigentes, também é exigida na destituição/substituição dos dirigentes das entidades reguladoras (TCU, 2013). Dessa forma, a descrição pormenorizada das hipóteses de perda do cargo e dos procedimentos a ser adotados na exoneração dessas gerências fica mais transparente e diminui o risco de dispensas imotivadas. Nesse sentido, houve regulamentação da demissão em 77% das agências estaduais pesquisadas e 94,44% das agências municipais, ainda que a análise de conteúdo do material tenha demonstrado que as hipóteses, por vezes, são pouco detalhadas ou imprecisas, como nos casos em que se utilizou a expressão: “em caso de comprometimento dos interesses da agência”.

A profissionalização da gestão foi observada em três aspectos: exigência de formação universitária; experiência profissional na área objeto da regulação da agência ou o uso de termos como conhecimento na área/notável saber. Resumidamente, a necessidade de formação universitária na área objeto da regulação foi exigida por 40% das entidades estaduais pesquisadas; a necessidade de experiência profissional em 40% destas e 80% utilizaram a expressão

conhecimento na área ou notável saber. Com respeito às entidades municipais 61,11% exigem formação universitária; 66,67% usam o termo conhecimento na área ou notável saber e 11,11% exigem experiência profissional.

Conforme foi apresentado no quadro 1, a maioria das entidades reguladoras estaduais aqui analisadas não foram instituídas para a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, já existiam antes mesmo da edição da lei 11.445 de 2007 e foram, na verdade, aproveitadas pelos estados para assumir, além dos serviços que já regulavam, os serviços de saneamento em suas diferentes fases. Disso resultou a ausência de exclusividade na regulação do setor e a necessidade de serem formatadas para atender também às necessidades de diversos setores como energia, transporte, entre outros, contrariando argumentos expostos por pesquisadores da área de que as agências reguladoras são mais especializadas que outras burocracias generalistas (MAJONE, 1999; MARQUES-NETO, 2003).

Os municípios, por sua vez, também pelo fato de gerirem serviços de interesse local, desenharam suas agências para a regulação do setor de saneamento, dando origem a entidades mais especializadas ou menos atarefadas que as estaduais. Tais constatações, no entanto, não parecem ter grande impacto na maneira como esses entes trataram a autonomia orçamentária, financeira e decisória requerida para os reguladores do setor.

A hipótese levantada no início dessa pesquisa de que os mecanismos instituídos pelos poderes públicos Estaduais e Municipais foram insuficientes quanto à autonomia decisória dessas agências restou parcialmente confirmada.

Mecanismos importantes como previsão de receitas para as agências, autonomia de gestão, previsão de taxa de regularização e fiscalização, vedação de relacionamento com regulados, estipulação de período de quarentena, diretorias colegiadas e participação dos legislativos ocuparam espaço na agenda do poder público na estruturação de suas agências.

No entanto, podem fragilizar a autonomia decisória das agências, a falta de clareza na demissão de seus dirigentes, a baixa participação dos legislativos municipais na escolha dos diretores, e sobretudo, a ausência/insuficiência de alternativas a ser adotadas nas situações de vacância, principalmente nas agências estaduais pesquisadas.

A pesquisa realizada não permite um exame profundo do modo como tais mecanismos impactam as ações das agências pesquisadas, sendo essa, uma

sugestão ou indicação de pesquisa. Mas apresenta, os atributos que os estados e municípios brasileiros entenderam ser necessários para que suas agências e diretorias desenvolvessem suas ações.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19-49, abr./jun. 1999.

ANDRADE, Érico; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Regulação e controle dos serviços públicos de saneamento básico: agências reguladoras e o controle social à luz da Lei nº 11.445/2007. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte v. 34 n. 1 p. 84-102 jan. /mar. 2016. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/157/169>. Acessado em 12 mar 2018.

AZUMENDI, Sebastian. Governança das Agências Reguladoras Federais do Brasil: Análise das Tendências de Configuração das Diretorias Durante os Últimos Vinte Anos de Reformas. **CERI**, FGV, 2016.

ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento**, 2015. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/publicacoes/panorama-da-participacao-privada-no-saneamento>.

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Saneamento básico: regulação 2015**, Brasília, [s.n.] 2015.

BIER, Amaury G.; PAULANI, Leda Maria; MESSEMBERG, Roberto P. A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol 18, nº 1, abr 1988. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/978/917>. Acessado em 11 jun 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARROS, Rodrigo. **A história do saneamento básico no Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.rodoinside.com.br/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil/>. Acessado em 29 out 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de**

**dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Diário Oficial da República, Brasília: DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria Operacional.** Agências Reguladoras de Infraestrutura. Avaliação da Governança da Regulação. Recomendações. Relatório TC 031.996/2013-2.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria de Natureza Operacional.** Governança Regulatória no Âmbito das Agências Reguladoras de Infraestrutura. Oportunidades de Melhoria. Determinações e Recomendações. Identificação de Boas Práticas. Disseminação. Comunicação. Relatório TC 012.693/2009-9.

\_\_\_\_\_. 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.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acessado em 14 de nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Diário Oficial da República, Brasília: DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Brasília: DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei da Câmara n. 4147 (2001). **Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências, altera as Leis nºs 9.074, de 1995; 9.984, de 2000 e 6.766, de 1979; e revoga a Lei nº 6.528, de 1978.** Diário Oficial da República, Brasília: DF: 2001.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (F.H. Cardoso). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei da Câmara n. 199 (1993). **Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências.** Diário Oficial da República, Brasília: DF, 1993.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da República, Brasília: DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Brasília, 25 de fev 1967; 146º da Independência e 79º da República.

**BNDES. Edital de Pré-qualificação nº 01/2016.** Objeto: Pré-qualificação de consórcios para participação em licitações futuras destinadas a contratações de serviços técnicos especializados para processos de desestatização no setor de saneamento básico, tais como concessões, subconcessões e Parcerias Público-Privadas (conforme art. 64 da Lei n.º 13.303/2016). Rio de Janeiro, 8 de novembro de 2016.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

CORREA, Paulo; PEREIRA, C.; MUELLER, B.; MELO, M. **Regulatory Governance in Infrastructure Industries Assessment and Measurement of Brazilian Regulators.** Trends and Policy Options N. 3. The World Bank: 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/7059>. Acessado em 16 mar 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOURADO, R. M. **O controle externo sobre as agências reguladoras de Estado:** limites e (im)possibilidades. 151 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro: 2011.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica Número 183 – junho 2017**, São Paulo. Disponível: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec183saneamento.pdf> Acessado em 24 nov. 2017.

GUERRA, Sérgio. **Regulação e Serviços públicos.** Rio: FGV, 2014.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 615-630, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 08 jul 2018.

MENEZES, Monique. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, CONTROLE HORIZONTAL DE AGÊNCIAS REGULADORAS E IMPACTO SOBRE USUÁRIOS DOS SERVIÇOS. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 20, n. 43, out. 2012. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31846>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, jan. /mar. 1999.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, jun. 2001.

MARQUES NETO, F. de A. **Agências reguladoras**: instrumentos do fortalecimento do Estado. São Paulo: Abar, 2003.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro 40(4):545-65, jul. /ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31595.pdf>. Acesso em 13 mar. 2017.

MELO, Glenda Barbosa de; NAHUM, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços públicos municipais de saneamento básico**. [S. l.: s.n.] 2010.

MENEGUIN, F. B; PRADO, I. P. **Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo brasileiro**. Núcleo de Estudos e Pesquisas CONLEG/Senado, Maio 2018 (Texto para Discussão nº 248). Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/542448>. Acessado em 11 maio 2018.

NUNES, E. O Quarto Poder: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle das Agências Regulatórias. Paper submetido ao " **Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos**. Instituto Hélio Beltrão. Brasília, setembro de 2001.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. Agências Reguladoras no Brasil. Documento de Trabalho nº. 65. **Observatório Universitário**: 2007. Disponível em: <http://www.agersa.es.gov.br/arquivos/relatorios/Agencias%20Reguladoras%20no%20Brasil.pdf>.

PALUDO, A. C; PUTZ, R. B. Z.; FARAH JUNIOR, M. F. Governança Corporativa. In: OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, SÔNIA M. A. (org.) **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas Poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

OCDE – **Relatório sobre a Reforma Regulatória**. Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento, 2013.

\_\_\_\_\_. **Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir – 2016**. OCDE: 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>. Acessado em jan 2019.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 99 a 118, jan. 2000. ISSN 1982-3134.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6308>>. Acesso em: 08 mar 2018.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, dez. 2009. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898>>. Acesso em: 14 Mar 2019.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Luiz Fernando. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro 40(4):679-98, jul./ago. 2006. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31601.pdf>. Acesso em 15 maio 2017.

RIO JANEIRO. Lei nº 4556, de 06 de junho de 2005. **Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da agência reguladora de energia e saneamento básico do estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências**. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e30a55fa6967fec78325701c005c6049?OpenDocument>. Acessado em jan 2019.

RORAIMA. Lei nº 1012, de 10 de setembro de 2015. **Dispõe sobre a extinção da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado de Roraima - ARES/RR e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/leis-ordinarias/122-leis-ordinarias-2015/1278-lei-n-1012-de-10-de-setembro-de-2015>. Acessado em 03 maio 2019.

RUEDIGER, Marco Aurélio; LEITÃO, Maria Sonalba Linhares. A efetividade e independência das agências reguladoras: uma análise crítica da ANATEL pelo prisma de suas competências. Organizações. **Revista Organizações e Sociedade – O&S**, v.1, n.30, maio. /ago. 2004. Acesso em 13 mar. 2017. 2005 a junho de 2006.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. A privatização do saneamento. **São Paulo Perspect.** São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-101, jan. 2001. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 11 set 2018.

SÁ-SILVA et al. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. ano 1, n 1, jul 2009.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de Saneamento no Brasil**: atores, instituições e interesses. Tese (Doutorado) 88 f, – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro: s.n., 2011.

SANTOS, Cristina de Saboya Gouveia. **Agências Reguladoras de Saneamento Básico**: uma análise à luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007.

Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro: 2013.

VITALIS, Aline. Estado prestador versus Estado regulador: Um diagnóstico do direito social à saúde no Brasil. **Revista de Informação Legislativa - RIL** Brasília a. 53, n. 210, abr./jun. 2016, p.283. Disponível  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/522909/001073210.pdf>.  
Acessado em 25 out 2017.

XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. A normatização e a construção da regulação do setor de água e esgoto. In: **Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto/** [Organizadores] Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes. - Fortaleza (CE): Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, 2008.

**APÊNDICE I**  
**LEIS DE ESTRUTURAÇÃO DAS AGÊNCIAS ESTADUAIS E DISTRITAL PESQUISADAS**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>ESTADO</b>	<b>LEI DE REGÊNCIA</b>
Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre – AGEAC	ACRE	Lei .480, de 15/01/2003 Lei n. 1.969, de 4 de dezembro de 2007
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	ALAGOAS	Lei 6.267, de 20/09/2001
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	AMAZONAS	Lei 2.568, de 25/11/1999
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará	CEARÁ	Lei 12.786, de 30/12/1997
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	GOIAIS	Lei 13.569, de 27/12/1999
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí – AGRESPI	PIAUI	Lei Estadual nº 7.049/2017, em 16 de outubro de 2017
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul	MATO GROSSO DO SUL	2.363, de 19/12/2001 LEI Nº 4.146, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2011
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	MATO GROSSO	Lei 7.101, de 14/01/1999 Lei Complementar Nº 66, de 22 de dezembro de 1999.
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	PARÁ	Lei 6.099, de 30/12/1997
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	PERNAMBUCO	LEI Nº 12.524, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003; Decreto nº 30.200, de 09 de fevereiro de 2007.
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	RIO DE JANEIRO	Lei 4.556, de 6/6/2005
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	RIO GRANDE DO NORTE	Lei 7.463 de 02/03/1999
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	RIO GRANDE DO SUL	Lei 10.931, de 09/01/1997
Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	TOCANTINS	Lei 1.758, de 2/01/2007
	MARANHÃO	Lei 8.915 DE 2008;

ARSEMA-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão		Lei 9.449 no dia 30 de agosto de 2011; Regimento Decreto nº 27.827 de 11 de novembro de 2011.
Agência de Regulação de Serviços Públicos – ARSP.	ESPIRITO SANTO	Lei Complementar nº 827 de 1º de julho 2016.
AAGISA-PB Agência de Águas e Irrigação e Saneamento	PARAÍBA	Lei nº 7.033, de 29 de novembro de 2001. Lei Nº 10.695 de 09 de maio de 2016
ARSAE-MG Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	MINAS GERAIS	Decreto nº 45.871 de 30 de dezembro de 2011 Decreto 46. 607, de 26 de setembro de 2014
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	BAHIA	Lei 12.602 de 29 de novembro de 2012
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC)	SANTA CATARINA	LEI Nº 16.673, DE 11 DE AGOSTO DE 2015
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	SERGIPE	Lei nº 6.661, de 28 de agosto de 2009 e pela Lei nº: 8.442, de 05 de julho de 2018
Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO	RONDÔNIA	Lei Complementar Nº 826 DE 09/07/2015
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP	SÃO PAULO	Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007, e regulamentada pelo Decreto nº 52.455, de 07 de dezembro de 2007
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná - AGEPAR	PARANÁ	Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, Lei Complementar nº 202, de 27 de dezembro de 2016

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no levantamento feito nos diários dos estados (2019).

Agência Reguladora de Águas e Saneamento Distrital – ADASA	DISTRITO DEFERAL	Lei 3.365, de 16/06/2004
--	------------------	--------------------------

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no Diário Oficial do Distrito Federal (2019).

**APÊNDICE II**  
**LEIS DE ESTRUTURAÇÃO DAS AGÊNCIAS MUNICIPAIS PESQUISADAS**

<b>AGÊNCIA</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>LEI DE REGÊNCIA</b>
Agência de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza	FORTALEZA – CE	Lei nº 8.869 de 19 de julho de 2004 LEI Nº 9500, DE 25 DE SETEMBRO DE 2009
Agência Municipal de Regulação dos todos os Serviços Públicos concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo Poder Público Municipal de Cachoeiro do Itapemirim – ES	CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM – ES	Lei nº 5.807, de 29 de dezembro de 2005; LEI Nº 6537
Agência Reguladora das Águas de Tubarão- SC	TUBARÃO-SC	Lei Complementar nº 20, de 27 de junho de 2008
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – MS.	CAMPO GRANDE – MS	Lei n. 4.423, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2006.
Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos do Município de Mauá – SP – ARSAE	MAUÁ – SP	Foi criada pela Lei nº 3.263/2000 Reestruturada pela Lei Municipal n.º 5027 de 07 de abril de 2015
Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol – SP	MIRASSOL - SP	Lei nº 3.066, em 27 de agosto de 2007
Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos do Município de Guaratinguetá – SP	GUARATINGUETÁ – SP	Lei nº 3.933/2007 DECRETO Nº 7.029, de 02 de abril de 2008
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – RN	NATAL – RN	Lei nº 5.346/2001
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina	TERESINA – PI	Lei nº 3.600, de 22 de dezembro de 2006
Agência de Saneamento do Município de Resende - SANEAR-RJ	RESENDE – RJ	Lei nº 3128, de 24 de setembro de 2014
AMAE-PA Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém	BÉLEM – PA	Lei Ordinária N.º 8.630, de 07 de fevereiro de 2008. Decreto Municipal n.º 7.8441, de 09 de janeiro de 2014.
ARSEC-MT Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá	CUIABÁ – MT	Lei complementar de nº 374 de março de 2015
ARPF-SP Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira	PORTO FERREIRA – SP	Lei Complementar nº 101, de 19 de novembro de 2010
ARSAL-BA Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador	SALVADOR – BA	Lei nº 7.394/2007 e alterada pela Lei nº 8.473/2013.

AGER-RS Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim	ERECHIM – RS	Lei nº 5.310, de 26 de março de 2013.
AR-SP Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo	SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP	Lei nº 6309, de 13 de novembro de 2013; Lei nº 6675/2018.
AGERT-MA Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon	TIMON – MA	Lei Municipal nº 1.926 de 11 de setembro de 2014.
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN	MANAUS – AM	Lei nº. 2.265, de 11 de dezembro de 2017

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos Diários Mupicais e sites das agências pesquisadas (2019).