

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 12 | n. 1 | janeiro/abril 2021 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Novo marco regulatório do saneamento**

### *New sanitation regulatory framework*

**Sérgio Guerra\***

Fundação Getulio Vargas (Brasil)  
sergio.guerra@fgv.br

**Rafael Véras\*\***

Fundação Getulio Vargas (Brasil)  
rafael.veras@llaw.com.br

Recebido: 26/07/2021

Received: 07/26/2021

Aprovado: 09/09/2021

Approved: 09/09/2021

Como citar este artigo/*How to cite this article*: GUERRA, Sérgio; VÉRAS, Rafael. Novo marco regulatório do saneamento. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 196-215, jan./abr. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28563

\* Professor Titular de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Pós-Doutor em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas/ Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Doutor em Direito Econômico pela Universidade Gama Filho (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade Cândido Mendes (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Diretor da Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Visiting Researcher pela Yale Law School. Coordenador do Curso International Business Law, da Universidade da Califórnia (Irvine, Estados Unidos). Árbitro da Câmara de Arbitragem e Mediação da Federação das Indústrias do Paraná. Árbitro da Câmara Fundação Getulio Vargas de Mediação e Arbitragem. Árbitro do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem. Embaixador no Brasil da Yale University. Editor da Revista de Direito Administrativo (RDA). Consultor Jurídico da Comissão de Direito Administrativo da OAB/RJ. E-mail: sergio.guerra@fgv.br.

\*\* Professor de Direito da Infraestrutura da Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil) e de Direito Regulatório da Fundação Getulio Vargas, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, do Curso Forum e da Universidade Cândido Mendes (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Pós-Graduado em Direito do Estado e da Regulação pela Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Pós-Graduado em Direito Administrativo Empresarial pela Universidade Cândido Mendes (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Diretor de Infraestrutura do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem. Membro das Comissões de Direito Administrativo e Direito da Infraestrutura da OAB/RJ, do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro – IDAERJ e do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB. E-mail: rafael.veras@llaw.com.br.

## Resumo

O presente estudo aborda o problema da ineficácia da aplicação de sanções administrativas. *Este artigo investiga a sistemática, regulatória e institucional, trazida pela Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico) examinando os conceitos e limites das normas de referência, a serem expedidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, relacionando-os à aspectos jurídicos e econômicos da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Os contornos dessa reestruturação setorial serão examinados na modelagem recém licitada no Estado do Rio de Janeiro (Leilão da CEDAE). A investigação examina o novo marco regulatório do saneamento básico sob a perspectiva da instituição de incentivos, por intermédio de uma regulação top down, com vistas a alcançar a universalização e sob a ótica da nova arquitetura regulatória que visa induzir à prestação regionalizada, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.*

**Palavras-chave:** *regulação; saneamento básico; normas de referência; prestação regionalizada; leilão da CEDAE.*

## Abstract

*This article investigates the regulatory and institutional systematic brought by Law No. 14.026/2020 (New Regulatory Framework for Basic Sanitation) examining the concepts and limits of the standards to be issued by the National Water and Basic Sanitation Agency, listing them to the legal and economic aspects of the regionalized provision of basic sanitation services. The contours of this sectorial restructuring will be examined in the model recently tendered in the State of Rio de Janeiro (CEDAE Auction). The investigation examines the new regulatory framework for basic sanitation from the perspective of the institution of incentives through a top-down regulation to achieve universalization and from the perspective of the new regulatory framework that aims to induce regionalized provision with a view to generation of gains of scale and the guarantee the technical and economic-financial viability of the services.*

**Keywords:** *regulation; basic sanitation; reference norms; regionalized provision; CEDAE's bidding.*

## Sumário

**1.** Introdução. **2.** Aspectos regulatórios das normas de referência a serem editadas pela Agência Nacional de Águas – ANA. **3.** A prestação regionalizada no novo marco regulatório do saneamento básico. **4.** Os reflexos do Novo Marco Regulatório do Saneamento nas concessões dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a licitação da CEDAE. **5.** Conclusões.

## 1. Introdução

O saneamento básico (espécie do gênero saneamento ambiental) compreende as seguintes fases: captação, tratamento, adução, distribuição da água e tratamento e disposição final do esgoto. Cuida-se de um sistema complexo, composto por um ciclo de cadeias que se relacionam, diretamente, com a saúde pública (considerando que a sua ausência importa na profusão de diversas doenças, a exemplo da cólera, leptospirose e febre tifoide<sup>1</sup>) e com o meio ambiente (uma vez que os esgotos urbanos constituem uma das maiores fontes de poluição dos recursos hídricos<sup>2</sup>).

Ademais disso, cuida-se de uma atividade que se desenvolve por intermédio de uma malha dutoviária, o que lhe impõe a sistemática dos monopólios naturais; isto é, infraestruturas que não podem ser duplicadas, em razão da inviabilidade técnica e/ou econômica da sua exploração por mais de um prestador. Em tais situações, é necessário que haja apenas um prestador, já que os elevados investimentos iniciais na infraestrutura (*sunk costs* ou “custos afundados”) e os baixos custos incrementais para utilização do sistema exigem que a atividade apresente economias de escala e de escopo, no âmbito de uma exploração monopólica.

A expressão “saneamento básico” não é encontrada na Constituição como uma atividade qualificada como serviço público, a exemplo dos serviços de titularidade da União explicitamente delineados no art. 21 da CRFB. Para que uma atividade seja qualificada como serviço público, não é indispensável uma qualificação expressa pela Constituição. Com efeito, revestindo-se de essencialidade, é autorizado ao legislador qualificar a atividade como serviço público, mormente quando sua prestação se der em regime de exclusividade (como sói ocorrer em infraestruturas de redes).

O serviço de saneamento básico constitui um serviço público, seja pela sua essencialidade à população, seja pela prestação por meio de infraestruturas de redes, seja pelos impactos diretos que provoca na urbe de determinada municipalidade. Trata-se de um serviço público municipal,

---

<sup>1</sup> Outras doenças decorrentes da ausência de saneamento básico são: diarreias, parasitoses, hepatite A, problemas de pele, esquistossomose, além das doenças causadas pelo mosquito *Aedes aegypti* (CARLOS, 2020, p. 46).

<sup>2</sup> Nesse sentido, o estudo publicado pela Agência Nacional de Águas, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente: “a falta de tratamento e de disposição adequada de esgotos domésticos provoca a contaminação de cursos de água de todo o mundo e constitui uma das maiores fontes de poluição hídrica” (ANA – Agência Nacional de Águas, 2013, p. 32). Para uma análise sobre os dados envolvendo a coleta de esgoto e as ações judiciais pleiteando a coleta e o tratamento de esgoto, ver: BARCELLOS, 2014.

como assentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, nos quadrantes do disposto no art. 30, V, da CRFB.

Do ponto de vista infraconstitucional, cumpre ressaltar que em 2007 foi promulgada a Lei nº 11.445 estabelecendo um marco regulatório lastreado em determinados princípios, tais como: (i) defesa de maior tecnicidade e objetividade das decisões; (ii) estabelecimento de padrões para a adequada prestação de serviços; (iii) possibilidade de regulação tarifária por incentivos; (iv) instituição de um plano nacional de saneamento básico (PLANSAB); e (v) exigência de que o titular do serviço defina uma entidade responsável por sua regulação e fiscalização e que também se responsabilize pelo seu planejamento, por meio do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB.

A despeito desses princípios, o modelo de exploração pública por intermédio das Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs continuou a produzir externalidades negativas fazendo com que o setor de saneamento não se desenvolvesse satisfatoriamente em termos de universalização (BORGES, 1998).<sup>3</sup> E isso fato ocorreu, dentre outros fatores, pela: (i) estrutura de subsídios cruzados<sup>4</sup> na qual não há transparência no direcionamento dos recursos, nem a avaliação ou evidências de que os usuários mais carentes estão recebendo benefícios; (ii) falta de previsibilidade do modelo de regulação discricionária, atualmente, utilizado; e (iii) ausência de transparência e padronização dos contratos de prestação do serviço de saneamento básico.

Diante desse cenário, foi editada a Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento), estruturando uma nova sistemática, regulatória e institucional, para esse setor, operando mudanças significativas na Lei nº 11.445/2007. Cuida-se de uma sistemática que tem os seguintes

---

<sup>3</sup> No mesmo sentido, Diogo Coutinho (2013), para quem “Com relação às externalidades negativas, pode-se dizer que, em países com rede pública de saúde como o Brasil, a falta de redes de saneamento — e, em especial, de estações de tratamento de esgoto — gera custos elevados e em muitos casos incomensuráveis. Como se sabe, a água poluída é fonte de diversas doenças, como cólera, disenteria, febre tifoide, gastroenterite, diarreia infantil, leptospirose e esquistossomose. Por causa delas, os cofres públicos são constantemente onerados para arcar com tratamentos que seriam evitados se houvesse universalização do acesso ao saneamento”.

<sup>4</sup> Como bem advertem Andréa Costa de Vasconcelos e Fernando S. Marcatto (2015): “A ideia do subsídio cruzado é ajudar os usuários de localidades que não estariam em condições de pagar pelos serviços às tarifas efetivas da empresa prestadora dos serviços. Com isso, cobra-se uma tarifa média mais baixa em uma localidade cujos usuários não têm condições de suportar a tarifa integral e aumentasse a tarifa média em outras localidades, nas quais as tarifas cobradas podem gerar um excedente de receita capaz de cobrir o que foi oferecido no subsídio cruzado”.

pilares principais: (i) universalizar os serviços de água e esgoto até 31 de dezembro de 2033; (ii) conferir coerência regulatória setorial, por intermédio das normas de referência, a serem editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico — ANA; (iii) instituir a abertura do mercado à competição (*Competition for the Market*) (CAMACHO; RODRIGUES, 2014), por intermédio da introdução de uma regulação contratual mais eficiente; e (iv) engendrar uma indução regulatória à prestação regionalizada, com o desiderato de, por meio da obtenção de economias de escala e de escopo, atender à obrigação de universalização<sup>5</sup>.

Diante desse novo quadro normativo, pretende-se investigar neste artigo os novos quadrantes trazidos pela Lei nº 14.026/2020 relativamente à função reguladora transversal da ANA, que passará a figurar como agência com competência para instituir normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e pelas entidades reguladoras e fiscalizadoras.

Para o desenvolvimento dessa investigação, serão examinados num primeiro momento os conceitos e os limites das normas de referência, as serem expedidas pela ANA, passando-se a explorar os aspectos jurídicos e econômicos da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico a partir dos objetivos regulatórios engendrados e do seu racional econômico-financeiro. E, por fim, serão examinados os contornos de uma modelagem recém licitada (o “Leilão da CEDAE”), que foi influenciado pelo Novo Marco Regulatório antes mesmo da sua edição.

O método empregado na análise é o hipotético-dedutivo, ou seja, partiu-se dos conhecimentos disponíveis sobre os aspectos regulatórios que envolvem o saneamento básico, no Brasil, para deduzir consequências aptas a serem testadas. O exame da modelagem empregada no Leilão da CEDAE,

---

<sup>5</sup> As Diretrizes trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento estão alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e com as recentes recomendações feitas pelo Banco Mundial para o setor. Nesse quadrante, o Objetivo 6 de Desenvolvimento Sustentável é garantir disponibilidade e manejo sustentável de água e saneamento para todos, destacando-se: alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos, até 2030 (Objetivo 6.1) e alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, até 2030 (Objetivo 6.2). Em relação às recomendações do Banco Mundial para água e saneamento, é válido destacar que a instituição recomendou PPPs como mecanismo para ajudar governos a reduzir o subfinanciamento e a ineficiência do saneamento. Ademais, recomenda a agregação de vários municípios em uma única estrutura de prestação, visando realizar economias de escala e atrair investimentos. WORLD BANK. *Water & Sanitation PPPs*. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/water-sanitation/FR>>; e *Utility restructuring corporatization decentralization performance contracts*. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/utility-restructuring-corporatization-decentralization>>. Acessos em: 10 maio 2021.

recém lícitado, serve ao propósito de procurar evidências empíricas que derrubem – ou não – os contornos regulatórios apresentados na análise teórica. Como técnica de pesquisa, foram utilizadas o levantamento bibliográfico e documental (GIL, 2008, p. 12).

## 2. Aspectos regulatórios das normas de referência a serem editadas pela Agência Nacional de Águas – ANA

Tradicionalmente, entende-se que a intervenção regulatória se justifica para corrigir falhas de mercado<sup>6</sup>, as quais demandam a ação estatal para garantir o funcionamento mais eficiente do mercado<sup>7</sup>.

Essas falhas de mercado se traduzem na existência de: (i) monopólios naturais e econômicos, que resultem numa concorrência imperfeita<sup>8</sup> – na linguagem concorrencial, na possibilidade do exercício de Poder de Mercado<sup>9</sup>; (ii) assimetria de informações, as quais podem gerar condutas oportunistas entre as partes, seleções adversas e o risco moral (*moral hazard*); (iii) bens públicos, ou seja, a produção de bens que sejam, a um só tempo, não rivais e não excludentes – fomentadores dos denominados *free-riders* –, que justifiquem a intervenção estatal para impedir a sua produção subótima; e (iv) externalidades negativas, assim consideradas como os custos que não são internalizados pelo agente econômico em suas ações, custos estes que são transferidos a terceiros – como preconizado por Ronald Coase, em 1960<sup>10</sup>.

Todas essas falhas de mercado no setor de saneamento básico, carecem de uma intervenção regulatória em razão da configuração de um serviço público prestado em um setor explorado em regime de monopólio público, que produz importantes externalidades negativas.

---

<sup>6</sup> V. FIGUEIREDO, 2013. No mais, quando a concorrência não for capaz de resolver as falhas, por si só, para corrigi-las será preciso regular as variáveis específicas, dentre preço, entrada, qualidade e informação, conforme a peculiaridade da falha no caso concreto. Neste sentido, cf.: RAGAZZO, 2011. p. 21/30 e p.137/155.

<sup>7</sup> São diversas as teorias existentes para fundamentar e orientar a intervenção regulatória do Estado. Para um panorama didático, cf.: CAMPOS, 2008.

<sup>8</sup> Para que haja concorrência perfeita, os produtos comercializados devem ser substitutos perfeitos e os fornecedores e tomadores são tomadores de preço (*price-takers*), posto que, individualmente, não têm poder de mercado suficiente para influenciar o preço (MANKIWI, 2007. p. 290)

<sup>9</sup> Conceito que pode ser extraído da Resolução nº 02, 29 de maio de 2012, do CADE.

<sup>10</sup> O estudo de Ronald Coase buscou avaliar até que ponto o mercado é eficiente ao lidar com externalidades, chegando à conclusão de que, se os agentes econômicos negociarem a partir de direitos de propriedade bem definidos e sem custos de transação, poderão alocar recursos eficientemente. (COASE, 1960). No Brasil, o artigo foi traduzido e revisado pelos professores Luciano Benetti Timm, Antonio José Maristrello Porto e Marcelo Lennertz, ver: COASE, 2009.

A Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento) conferiu uma espécie de *spending power* à ANA, o qual tem por desiderato corrigir, para além das falhas de mercado, falhas da regulação setorial, provocadas, seja pela incoerência regulatória, seja pela captura de determinadas entidades reguladoras, seja pela pulverização de entidades reguladas<sup>11</sup>.

De fato, o setor de saneamento, nos últimos anos, vem apresentando algumas falhas de governo. As primeiras são falhas de coordenação<sup>12</sup>, as quais dizem respeito aos casos de inconsistências e incoerências causadas pela multiplicidade de normas regulatórias sobre um mesmo tema, notadamente pela profusão de entidades reguladoras locais e regionais (OECD, 2005, p. 51).

Foi o que se passou, no setor de saneamento até a definição da titularidade municipal de tais serviços pelo Supremo Tribunal Federal – STF, e que ainda retrata o arranjo regulatório setorial. Trata-se de falha de regulação que viola a recomendação da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2008, p. 4), no sentido de que o sucesso da função regulatória “depende do conjunto de instituições que realizam atividade regulatória serem capazes de manter a consistência da abordagem sistemática regulamentar ao longo do tempo”.

Outra falha da regulação a ser enfrentada por intermédio das normas de referência da ANA é de uma possível captura dos reguladores regionais e municipais. Cuida-se de uma das principais falhas relacionadas ao processo de elaboração das normas regulatórias,<sup>13</sup> consubstanciada na “Teoria da Captura”, que tem em George J. Stigler (1971, p. 114) um de seus principais expoentes.

Entende-se que a captura do regulador terá lugar quando este tiver a sua neutralidade (sob o prisma da equidistância dos interesses envolvidos) comprometida, em razão da influência autointeressada de organizações públicas (v.g. por meio de modelagens institucionais) e privadas (v.g. pela participação organizada em consultas e em audiências públicas) nas suas

---

<sup>11</sup> De fato, a pulverização de entidades reguladoras e reguladas no setor de saneamento brasileiro é inegável. Apenas para exemplificar, em 2020, 53 agências reguladoras que atuam na regulação de saneamento estavam filiadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação. Tal fato, aliado às demais características que serão exploradas nesse item, produz falhas de governo que precisam ser consideradas pelo Estado regulador contemporâneo, nesse sentido, ver: SUNSTEIN, 1993.

<sup>12</sup> A coordenação regulatória, diversamente, é o ajuste de padrões domésticos a formatos ou molduras regulatórias estrangeiras, permitindo verificar preferências regulatórias diferentes. (DREZNER, 2007 *apud* RACHMAN, 2013).

<sup>13</sup> Como desenvolvido em RIBEIRO, 2015.



atividades quase-normativas, quase-executivas e quase-judicantes (impedindo a realização do equilíbrio de subsistemas).

A captura subverte a regulação, porque desequilibra, em favor de uma parte, o exercício de uma função que deveria estabilizar setores, justamente por ser insulada de influências exógenas. Essa influência pode ser realizada por empresas do setor privado, que tem por objetivo privilegiar seus próprios interesses econômicos, por exemplo, pela expedição de normas que as favoreça, ou que prejudique seus concorrentes<sup>14</sup>. Há casos em que a captura decorre de atos praticados pela própria burocracia estatal (MARQUES NETO, 2002, p. 90), analisada sob a ótica da *Public Choice Theory* (CASS, 2011, p. 6).

De acordo com a referida Teoria, os indivíduos seriam “maximizadores de suas próprias utilidades”.<sup>15</sup> Isto é, na qualidade de homens econômicos<sup>16</sup>, seriam seres racionais e autointeressados, dotados de capacidades intelectuais que lhes permitiriam buscar as melhores soluções para os seus interesses particulares.<sup>17</sup>

A referida teoria passa a considerar os agentes estatais como agentes econômicos que, como tal, irão direcionar seu comportamento de modo a maximizar seus próprios benefícios. De acordo com essa teoria, o processo político é concebido como “um processo dinâmico em que cada agente político persegue o seu próprio interesse”<sup>18</sup>. Trata-se de empreender uma análise econômica e racional do comportamento de políticos e burocratas, agentes que devem ser analisados como detentores de um comportamento utilitário semelhante ao que teriam se atuassem na esfera econômica.

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2002, p. 97) assevera que: “A doutrina cunhou a expressão ‘captura’ para indicar a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados. A captura configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais”.

<sup>15</sup> STIGLER, George. *The theory of economic regulation*. Beell Journal of Economics and Management Science, v. 1, pp. 3-21, 1971.

<sup>16</sup> O homem econômico como formulado pelos economistas neoclássicos é uma construção ideal, um conceito que descreve um agente “perfeitamente racional e onisciente que, ao tomar uma decisão, conhece todas as alternativas de forma que pode escolher com precisão e assim maximizar os resultados de sua decisão. Ele conhece todos os meios que, em cada situação de fato, o levam a atingir seus objetivos” (FONSECA, 1989, p. 160). “O homem econômico é um agente dotado de preferências completas e bem ordenadas, amplo acesso à informação e poderes de processamento de informações irrestritos. Estas condições permitem ao agente realizar todos os cálculos necessários para escolher a ação que satisfaz suas preferências melhor do que qualquer alternativa. O agente é racional, no sentido de que ele maximiza de modo consciente uma função objetiva.” (SIMON, 1988, p. 84)

<sup>17</sup> Sobre o ponto, BUCHANAN, 1984.

<sup>18</sup> Nesse sentido PRZEWORSKI, 1996, p. 4.

A incorporação dessa premissa comportamental – de que haveria uma atuação autointeressada –, como explicativa do processo político, leva ao entendimento de que seria improvável que a escolha dos agentes públicos se identificasse com a busca do bem comum<sup>19</sup>.

Dessa forma, a escolha dos instrumentos adotados e das finalidades estabelecidas pelo regulador não se daria de forma técnica e isenta, tampouco seriam direcionados a buscar os melhores resultados, mas se encontrariam comprometidos com a realização dos interesses políticos em jogo<sup>20</sup>.

No setor de saneamento, em razão de sua configuração monopólica pela atuação das CESBs, poder-se-ia cogitar uma configuração favorável ao desenvolvimento de captura pública das entidades reguladoras municipais e regionais. Captura não no sentido do fenômeno da corrupção; mas de uma captura natural das entidades reguladoras que se relacionam com um único prestador de um serviço público.

Diante disso, o Novo Marco Regulatório do saneamento pretende criar um sistema de incentivos, por intermédio de uma regulação *top down* (não cogente), que traga *standards* para a implementação das melhores práticas da uma regulação, que possa ser formatada, no âmbito de um no setor aberto à competição, com vistas a atender o alvitrado objetivo da universalização<sup>21</sup>.

Tal modelo normativo poderá fomentar uma espécie de regulação por desempenho (*yardstick competition*), por assim dizer, por meio da qual se coletam as informações de diversas firmas reguladas (neste caso, agências reguladoras), com o objetivo de estabelecer índices de produtividade dos custos de transação que envolvem o cumprimento da regulação (IRASTORZA, 2003).

Sobre o tema, Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança e Fernando Tavares Camacho (2012) lecionam que “o objetivo do regulador seria obter

---

<sup>19</sup> Cf. BUCHANAN, 1985.

<sup>20</sup> Nesse sentido, a afirmação de Christopher C. Hood e Helen Z. Margetts (2007, p. 13) de que: “É aplicando essas ferramentas que o governo faz a ligação entre desejo e realização. É preciso dizer que essa ligação é frequentemente problemática e altamente politizada. Selecionar a ferramenta correta para o trabalho se torna mais uma questão de fé e política do que certeza. De fato, não é incomum constatar que a escolha dos “instrumentos” atraia muito mais um debate político do que sobre os fins almejados”.

<sup>21</sup> “The complexity of consumer protection regulations is variable, depending on a number of political and technical factors. One would correctly expect conservative regulators to possess a strong market orientation, and thus believe that a minimalist policy would be sufficient, whereas more liberal regulators would have a greater penchant for design standards and requirements that manufacturers prove the safety and efficacy of their products” (EISNER; WORSHAM; RINGQUIST, 2000, p. 198).

alguma base de comparação simples para avaliar o potencial da firma regulada, ao invés do desempenho passado ou presente da própria”.

Essa prática, transportada para os efeitos das normas de referência, pode possibilitar uma competição por padrão de qualidade entre as agências reguladoras locais e regionais, garantindo uma maior coerência regulatória. Cuida-se de uma arquitetura normativa compatível com a função reguladora estatal, que visa corrigir, por meio de um processo reflexivo de interesses (GUERRA, 2021. p. 273), “falhas de mercado” (*market failures*) e “falhas de governo” (*government failures*).

### **3. A prestação regionalizada no novo marco regulatório do saneamento básico**

Outra diretriz-chave do Novo Marco Regulatório é a indução regulatória à competição. De fato, a nova sistemática de regionalização tem por racional extinguir, gradativamente, o modelo de exploração, por intermédio do qual a empresa estatal estadual (CESBs) presta os serviços de saneamento básico disciplinados por meio de contratos de programa – os quais são celebrados, sem licitação, com lastro no art. 24, XXVI, da revogada Lei nº 8.666/1993.

Tal modelo produziu ineficiências econômicas típicas de uma exploração monolítica, dentre as quais: (i) a acomodação gerencial e degradação dos serviços prestados; (ii) a redução dos níveis ou negligência nos investimentos em pesquisa; e (iii) a busca de renda supracompetitiva (STIGLITZ; WALSH, 2003, p. 223).

Para dar conta de tais externalidades, a Lei nº14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento) alterou o art. 2º, inciso XIV, da Lei nº 11.445/2007, para o efeito de incluir, como um dos seus principais objetivos, a promoção da “prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços”.

Nesse sentido, para além de abrir o mercado à competição, o Novo Marco Regulatório pretende fomentar a obtenção de economias de escala e de economias de escopo, como uma forma de endereçar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço de saneamento de distintas municipalidades.

A economia de escala está presente quando, já tendo o operador privado incorrido em um alto custo fixo para o desenvolvimento da atividade

(v.g. construção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento de água potável), não tem significativos custos marginais (variáveis) em virtude do aumento da quantidade de usuários. A economia de escopo, por sua vez, terá lugar, quando o operador econômico conseguir se valer da mesma infraestrutura para melhor desempenhar uma atividade (v.g. infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte e ao tratamento dos esgotos sanitários e para drenagem das chuvas).

Em tais hipóteses, haverá a diluição do custo fixo investido na construção da infraestrutura, justamente pela otimização do uso da rede pela exploração de outras atividades.

A prestação regionalizada também pretende desincentivar o *cream skimming*, por intermédio da aglutinação de municípios que possam ser autossustentáveis com municípios que não teriam viabilidade econômica de exploração autônoma. Tal regionalização se justifica, ainda, na medida em que a urbanização e a conurbação importam numa interdependência entre os municípios no setor de saneamento básico. É dizer, aqueles mais adensados geram mais resultados financeiros, financiando os municípios menos adensados e circunvizinhos.

Daí a previsão normativa segundo qual a regionalização dos serviços de saneamento se configurar uma “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município” (art. 3º, VI, da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020)<sup>22</sup>.

A partir desse novel diploma, ao menos quatro formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento se apresentam economicamente possíveis. A primeira é a instituição de Região Metropolitana, microrregião e aglomeração urbana, unidades instituídas pelos Estados, mediante lei complementar, nos termos do disposto no § 3º do art. 25 da CRFB, composta

---

<sup>22</sup> Para Egon Bockmann Moreira *et al* (2018): “Neste primeiro momento, pode-se falar em parâmetros de compatibilização entre as competências gerais (União e Estados) e as específicas (Municípios), regidas pelo princípio da subsidiariedade federativo. De igual modo, tais competências específicas dos Municípios não podem inviabilizar as competências gerais (União e Estados). Está-se diante de tensões entre o local e o nacional (diretrizes) e entre o local e o interesse comum de regiões metropolitanas. Ocorre que a tais competências são conferidos níveis de densidade normativa específica pelo legislador, pelos regulamentos e pelos contratos. Essa compatibilização de competências constitucionais revela-se no mundo dos fatos: a Constituição vive ao ser aplicada.

de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).<sup>23</sup>

A segunda é a Unidade Regional de Saneamento Básico instituída, pelos Estados, mediante lei ordinária, a ser constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes.

A terceira é o Bloco de Referência, que será constituído, por intermédio do agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União e criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

A quarta é a celebração dos consórcios públicos de que trata a Lei nº 11.107/2005 a ser formado apenas por Municípios, desde que apresentem sustentabilidade econômico-financeira.

Como se pode notar, a norma legal que estabeleceu o novo marco para o saneamento estabeleceu uma miríade de instrumentos, por intermédio dos quais Estados e Municípios podem apresentar uma prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Isso não importa dizer que as demais formas de regionalização sejam inválidas, a exemplo da constituição de consórcios públicos ou de blocos de municípios licitados.

Nada obstante, todas as formas predicam a comprovação da viabilidade econômico-financeira para o atendimento das metas de universalização. Nesse sentido, o art. 2º, §2º, do Decreto nº 10.588/ 2020 prescreve que “Os consórcios públicos para abastecimento de água e esgotamento sanitário existentes, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e a gestão associada decorrente de acordo de cooperação poderão ser reconhecidos como unidades regionais ou blocos de referência, desde que não abranjam Municípios integrantes de regiões metropolitanas e que não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e da regionalização da parcela residual de Municípios do Estado”.

A partir daí pode-se inferir que o Novo Marco do Saneamento interdita regionalizações *pro forma*; burlas ao dever de regionalizar; seleção de municípios rentáveis e o esquecimento de municípios mais pobres. Mais que isso, regionalizações desse tipo importariam na produção de atos

---

<sup>23</sup> Sobre as repercussões que a Lei nº 13.089, de 12/01/2015, denominada “Estatuto da Metrópole”, produz sobre a prestação do serviço de saneamento básico nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, levando-se em consideração a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, ver GUERRA; GONÇALVES FILHO, 2020, p. 155-178.

administrativos maculados, por manifesto vício de finalidade (art. 2º, parágrafo único, e, da Lei nº4.717/1965 - Lei da Ação Popular).

De fato, o art. 3º, V, do Decreto nº10.588/ 2020, dispõe que a União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico, desde reste comprovada “modelagem da prestação dos serviços em cada mecanismo de prestação regionalizada, considerados os ambientes urbanos e rurais, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, e de operabilidade e manutenção dos sistemas, com prazo mínimo compatível com as metas de universalização do acesso ao saneamento básico”.

Ademais, a Lei nº 14.026/2020 institui um sistema de fomento regulatório<sup>24</sup>, lastreado no art. 174 da CRFB, por intermédio do qual os Municípios devem ser induzidos à prestação regionalizada. Tal estrutura de incentivos tem fundamento no fato de que, como é sabido, no Brasil, os recursos destinados ao saneamento básico provêm, majoritariamente, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Cuida-se de uma forma de intervenção do Estado no domínio econômico que, de acordo com André de Laubadère, “mais do que obrigar, o Estado procura levar os agentes econômicos a comprometerem-se em determinadas direções. Emprega hoje em dia, para isso, e bastante largamente, o processo do acordo convencional” (1985, p. 428).

Em resumo, tal arquitetura regulatória tem por desiderato induzir à prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento, propiciando uma maior sustentabilidade econômico-financeira aos serviços de saneamento entre entidades da federação.

#### **4. Os reflexos do novo marco regulatório do saneamento nas concessões dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a licitação da CEDAE**

Antes mesmo antes da edição do Novo Marco Regulatório, mas por ele influenciada, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 184/2018, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que é composta pelos

---

<sup>24</sup> Ana Paula de Barcellos (2011) explicita os contornos da materialização das políticas públicas: “A expressão políticas públicas pode designar, de forma geral, a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Nesse sentido, trata-se de conceito bastante abrangente, que envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diferentes áreas”.

Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Essa norma editada pelo Estado do Rio de Janeiro resultou na celebração de convênios de delegação com as referidas municipalidades e, por conseguinte, na licitação da concessão dos serviços de água e esgoto de 4 Blocos de Municípios (Concorrência Internacional 001/2020), que foi realizada na BRASIL, BOLSA, BALCÃO – B3.

Em primeiro lugar, é de se destacar que o próprio leilão para a exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos municípios licitados em blocos, comprova o avanço regulatório. É que a regulação de entrada, em contratos de concessão, tem por objetivo extrair, *ex ante*, eficiências de um mercado que será explorado de forma monopólica.

Mais que isso, é, nesse quadrante, que se insere o contrato de concessão, como instrumento de regulação com o objetivo de minorar os efeitos da exploração monopólica e da assimetria de informações entre os diversos agentes que integram a relação concessionária. Serve, pois, como um móvel para a revelação das informações das partes, de modo que elas possam maximizar seus próprios interesses, sem descuidar dos interesses públicos enredados na exploração do ativo.

Para além de se abrir o mercado à competição (superando-se o modelo de exploração pública via Companhia Estadual de Saneamento – CESB), o Leilão foi desenhado, por intermédio de uma lógica de incentivos, que tende a propiciar economias de escala, de escopo e a própria sustentabilidade econômica do ativo, nos termos do que determina o art. 2º, XIV, da Lei nº11.445/2007, com a redação dada pela Lei nº14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento).

A licitação por blocos, lastreada a partir da instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, unidade regional instituída pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018, ao dar cumprimento ao disposto no art. 3º, IV, da Lei nº11.445/2007 (com redação dada pela Lei nº14.026/2020, propicia um sistema de subsídios cruzados mais transparente, bem como induz à exploração mais eficiente de serviços de interesse comum (art. 8º, I, da Lei nº14.026/2020).

Seguindo a diretriz da regionalização, a modelagem endereçou uma licitação em blocos e, para além disso, instituiu o contrato de gerenciamento e os Conselhos de Titulares, instrumentos que tem por objetivo, respectivamente, complementarmente ao convênio de cooperação, disciplinar a transferência da organização e do gerenciamento da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como propiciar a interlocução entre os titulares do serviço municipal.

Na modelagem, previu-se, ainda, como uma manifestação da indução de incentivos à sustentabilidade econômico-financeiro da prestação regionalizada, a cobrança de uma outorga fixa. Esta composta pelo pagamento realizado, pela concessionária, ao Poder Concedente, como condição à exploração da concessão, cujos valores serão compartilhados pelo estado com os municípios e o fundo de desenvolvimento da região metropolitana.

Além da outorga fixa, previu-se uma outorga variável, que corresponde a um pagamento mensal realizado pela concessionária aos municípios e ao fundo de desenvolvimento da região metropolitana, correspondente a um percentual da receita tarifária oriunda dos pagamentos das tarifas pelos usuários localizados em seus territórios.

Por fim, é de destacar que a modelagem considera os efeitos do evento desequilibrante, no âmbito da prestação regionalizada, o que propiciará o reequilíbrio mais amplo desses contratos, considerando, ainda, o sistema de subsídios cruzados transparentes que será implementado a partir da edição da Lei nº14.026/2020.

## 5. Conclusões

O setor de saneamento é um dos setores mais atrasados no desenvolvimento e na aplicação da função reguladora. Mais que isso, o seu atraso se deve, em grande medida, à configuração de diversas falhas regulatórias e falhas de mercado, dentre as quais, as produzidas pela pulverização de entidade reguladoras (locais e setoriais), pelo ambiente propício à captura do regulador, em decorrência do poder de mercado exercido pelas Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs, pelas externalidades negativas produzidas pela exploração monopólica.



A Lei nº14.026/2020 visa a endereçar tais vicissitudes. Na presente pesquisa constatou-se que o Novo Marco Regulatório do saneamento pretende criar um sistema de incentivos, por intermédio de uma regulação *top down* (não cogente), que traga *standards* para a implementação das melhores práticas da uma regulação, com vistas a atender ao alvitrado objetivo da universalização.

Para além disso, verificou-se a estruturação de uma arquitetura regulatória que visa a induzir a prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. A investigação sobre o “Leilão da CEDAE” demonstrou ser um resultado das externalidades positivas produzidas pelo novo modelo.

## Referências

ANA – Agência Nacional de Águas. **Cuidando das águas**: soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos. Brasília: ANA, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, v. 21, p. 123-160, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Sanitation rights, public law litigation and inequality: a case study from Brazil. **Health and Human Rights**, v. 16, n. 2, p. 35-46, 2014.

BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de serviço público de abastecimento de água aos Municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 212, p. 95-107, abr./jun. 1998.

BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza de; CAMACHO, Fernando Tavares. **Uma Nota sobre o Repasse de Ganhos de Produtividade em Setores de Infraestrutura no Brasil (fator x)**. Radar, Brasília, n. 22, p. 7-16, nov. 2012. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/121114\\_radar22.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/121114_radar22.pdf)>.

BUCHANAN, James M. Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. In: BUCHANAN, James M.; TOLLINSON, Robert D. (Orgs.). **The theory of public choice**. V. II. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984.

BUCHANAN, James. **Toward a theory of the rent-seeking society**. Texas: University Press, 1985.

CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestrutura: como escolher o modelo mais adequado? **Revista do BNDES**, n. 41, junho de 2014.

CAMATTA, Adriana Freitas Antunes. **Saneamento básico no Brasil**: desafios na universalização de seu acesso frente aos impasses econômicos e sociais que limitam a oferta dos serviços essenciais.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Revista de Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v.5/n.2, pp. 341-370, 2008. Disponível em: <<http://www.olibat.com.br/documentos/prismas-regulacao-economica.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

CARLOS, Édison. Brasil – O país que esqueceu do básico. *In*: DICKSTEIN, André Constant; CHERMONT, Juliana (Org.). **Vozes para o saneamento básico**. Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

CASADO, José. Cofres abertos: Remuneração em ministério vai até R\$ 152 mil. Lula criou 18,3 mil cargos de confiança em oito anos; Dilma instituiu 16,3 mil em quatro. *Jornal O Globo*, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/cofres-abertos-remuneracao-em-ministerio-vai-ate-152-mil-17811868#ixzz3p8iDkU9F>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CASS, Ronald A. *et al.* **Administrative law**. 6. ed. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011.

COASE, Ronald H. The Problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**, v. III, oct. 1960.

COUTINHO, Diogo R. Saneamento básico: aumentos tarifários para investimentos na melhoria e expansão do serviço. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 293-339, set/dez. 2013. Parecer).

EISNER, MARC ALLEN. WORSHAM, JEFF. RINGQUIST, EVAN J. **Contemporary regulatory policy**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000,

FIGUEIREDO, Felipe Guerra. **Nova Economia Institucional e o setor sucroenergético brasileiro**: análise das medidas intervencionistas no setor sob a ótica da teoria da agência positiva. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GUERRA, Sérgio; Gonçalves Filho, Péricles. Integração metropolitana, saneamento básico e governança interfederativa. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 40.1 -Jan./jun.2020, p. 155 – 178.

HOOD, Christopher C.; MARGETTS, Helen Z. **The Tools of government in the digital age**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

IRASTORZA, V. Benchmarking for distribution utilities: a problematic approach to defining efficiency. **The Electricity Journal**, v. 16, n. 10, p. 30-38, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

LAUBADÈRE, André de. **Direito público econômico**. Coimbra: Almedina, 1985.

MANKIW, Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Thompson Learning, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.) **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras. **A nova regulação portuária**. Rio de Janeiro: Fórum, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98978>>. Acesso em: 06 junho 2021

MOREIRA, Egon Bockmann; GOMES, Gabriel Jamur; CAGGIANO, Heloísa Conrado. O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018). **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, ano 16, n. 63, p. 89-116, jul./ set. 2018).

OCDE. Meeting the water reform challenge. OECD Studies on Water. **OECD Publishing**, Paris. (2012).

OECD. **Working party on regulatory management and reform**: Proceedings of an expert meeting. London: United Kingdom, 2005.

OCDE. Measuring Regulatory Quality. **Policy Brief**, 2008, p. 4. Disponível em: <<https://www.oecd.org/regreform/Policy%20Brief%20-%20Measuring%20Regulatory%20Quality.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do estado, responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, pp.18-38, out. 1996.

RACHMAN, Nora Matilde. **Caminhos da Cooperação Regulatória no Mercado de Capitais**. 2013. Tese. (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

SIMON, Herbert. **El comportamiento administrativo**: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa. Buenos Aires: Aguilar, 1988.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. In. STIGLER, George J. (Org.). **The citizen and the State**: essays on regulation. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1971.

STIGLER, George. The theory of economic regulation. **Beell Journal of Economics and Management Science**, v. 1, p. 3-21, 1971.

STIGLITZ, Joseph; WALSH, Carl. **Introdução à microeconomia**, Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and institutions**. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper, n. 156, 2002. Disponível em: <[http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1279&context=law\\_and\\_economics](http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1279&context=law_and_economics)>. Acesso em: 08 jun. 2021).

SUNSTEIN, Cass. **After Rights revolution**: reconceiving the regulatory state. Massachusetts: Harvard University Press, 1993.

TÜRNER, Cláudia; PRADO, Mariana. A democracia e o seu impacto nas nomeações dos diretores das agências reguladoras e ministros do STF. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 250, pp. 27-54, jan./abr. 2009.

VASCONCELOS, Andréa Costa de; MARCATO, Fernando S. Serviços públicos de água e esgotamento sanitário: o subsídio direto como mecanismo de universalização. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 27-44, out./dez. 2015.

WORLD BANK. **Water & Sanitation PPPs.** Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/water-sanitation/FR>>; e *Utility restructuring corporatization decentralization performance contracts.* Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/utility-restructuring-corporatization-decentralization>>. Acesso em: 10 maio 2021.