

O SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS – UMA NOVA PERSPECTIVA PELO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PELO ADVENTO DA LEI N.º 13.089/2015.

JOSÉ ALEXANDRE XIMENES ARAGÃO

Sumário: 1. Introdução – Conceito, natureza e situação do saneamento básico no Brasil. 2. Breve histórico do saneamento básico no Brasil e as principais normas legais que surgiram para o setor. 3. O atual regime jurídico do setor de saneamento básico no Brasil. 4. A situação precípua das regiões metropolitanas no que pertine ao saneamento básico. 5. A inovação ensejada pelo julgamento do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842. 6. O surgimento e os impactos da Lei n.º 13.089/2015 sobre o setor de saneamento básico. 7. Considerações finais. 8. Referências bibliográficas.

Resumo: O conceito do saneamento básico do Brasil, com destaque para os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com sua minuciosa evolução histórica no Brasil, e análise das principais normas jurídicas que incidiram sobre o setor, até atingir o atual regime jurídico, notadamente com a disciplina trazida pela Lei n.º 11.445/2007. A polêmica em torno da titularidade dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, quando prestados no âmbito de municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, após o advento da atual Constituição Federal e de seu modelo federativo, e como esta situação foi tratada e resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, o qual decidiu, quando do Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842, pelo compartilhamento de gestão entre Estados Federados e Municípios. O advento da Lei n.º 13.089/2015, estatuto da metrópole, e modo como alguns de seus comandos vão repercutir na seara do saneamento básico.

Palavras-chave: Saneamento básico. Evolução história. Titularidade. Regiões metropolitanas

1 INTRODUÇÃO – CONCEITO, NATUREZA E SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.

Sempre de importância capital para a humanidade, o saneamento básico é considerado um dos fatores de mensuração do desenvolvimento social, sendo que, no Brasil, angariou tal tema, recentemente, especial atenção e tratamento de todos os Poderes constituídos, consoante evidenciaremos no presente trabalho.

Conceituando saneamento básico, aduz o Instituto Trata Brasil:

Saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e definido pela Lei nº. 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento

sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais. (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012, online)

Definição mais precípua para saneamento básico nos é fornecida pela Lei Nacional n.º 11.445/2007, a qual estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; em seus dispositivos adiante colacionados:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

No presente trabalho, dar-se-á mais ênfase aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando o enfoque que tais serviços alcançaram na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as particularidades dos mesmos a serem abordadas mais adiante.

Partindo das considerações sobreditas, temos que o saneamento básico se consubstancia fundamentalmente no binômio infra-estrutura e atividades, mas a sua importância se relaciona a diversas políticas públicas de imprescindível interesse social como a saúde pública, a proteção ambiental, os recursos hídricos, o planejamento urbano e regional, o desenvolvimento econômico, entre outros.

Barroso destaca a importância do saneamento básico para a saúde pública, em sua acepção geral:

O *saneamento básico* é um dos mais importantes aspectos da saúde pública mundial. Estima-se que 80% das doenças e mais de 1/3 da taxa de mortalidade em todo o mundo decorram da má qualidade da água utilizada pela população ou da falta de esgotamento sanitário adequado (ALLAIS apud ANTUNES, 1996, p. 259). São patologias como hepatite A, dengue, cólera, diarreia, leptospirose, febre tifóide e paratifóide, esquistossomose,

infecções intestinais, entre outras, que afetam particularmente crianças de até 5 (cinco) anos (FRANCEYS, 1994, p. 9-10). São conhecidas no meio médico, cruelmente, como “doenças de pobre” ou “doenças do subdesenvolvimento” (SÁ, 1996, p. 123). (BARROSO, 2002, p. 255 e 256)

O saneamento básico, consoante o sobredito art. 3º da Lei n.º 11.445/2007, é, acima de tudo, serviço público, o que torna pertinente a elucidação do conceito deste instituto jurídico que nos fornece Di Pietro:

Daí nossa definição de serviço público como **toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.** (DI PIETRO, 1998, p. 84)

Nesta senda, fez-se mister analisar a questão atinente à titularidade dos aludidos serviços públicos, isto é, definir a qual ente federado pertence a citada atividade pública. No caso do saneamento básico, pertence a titularidade, a princípio ao Poder Municipal, pois tais serviços públicos são caracterizados como sendo de interesse local, nos moldes do inciso V, do artigo 30, da Constituição Federal, o qual abaixo se transcreve:

“Art. 30 – Compete aos Municípios:

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Como titular dos serviços de saneamento básico, o Município poderá prestá-lo direta ou indiretamente, hipótese esta em que delegará a sua execução a terceiro, conforme permite o artigo 175 da Constituição Federal adiante transcrito:

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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O Poder Público brasileiro, acertadamente, erigiu o saneamento básico à categoria de política pública de importância capital, concebendo-o, desta forma, como muito mais que uma simples atividade empresarial, tanto é que na Carta

Constitucional, em seu art. 23, inciso IX, dispôs ser competência comum de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Ainda sobre a concepção do saneamento básico como política pública no Brasil, Souza bem explica como isso se fez aferível na história recente de nossa nação:

A construção das instituições de um Brasil “moderno”, ou seja, capitalista, industrial e urbano, teve início na Era Vargas. Várias avaliações desse período mostram os sucessos e insucessos das políticas e chamam a atenção para as resistências de grupos políticos e burocráticos. A partir da Era Vargas e até o fim do regime militar inaugurado em 1964, o setor público não parou de se expandir, com a criação de inúmeras agências públicas – centralizadas e descentralizadas – e fundos públicos, para formular, financiar e gerir políticas. No caso do saneamento, o marco de uma política para o setor foi objeto de um plano, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), lançado em 1971. (SOUZA, 2011, p. 624)

Prossegue Souza enfatizando a permanência do saneamento básico como política pública no Brasil atual e destacando algumas questões atinentes à referida temática:

Esta seção discutiu a política de saneamento no Brasil, tentando encontrar respostas para alguns dos condicionantes político-institucionais e financeiros do setor. Três questões ressaltaram nesta seção. A primeira é que não existem dúvidas que o saneamento se enquadra como uma política pública, requerendo regulação do poder público. A segunda pergunta é se o saneamento é uma política autônoma mas com fortes interfaces com outras políticas. Como vimos acima, a resposta a esta questão não é clara. Por um lado, há os que argumentam pela impossibilidade de autonomia. Por outro lado, essa interface pode tornar mais complexas decisões que minimizem os condicionantes da política. Por fim, a seção também mostrou que, a despeito de avanços recentes, a política de saneamento ainda não conseguiu prioridade na agenda nacional, podendo ser caracterizada, ao menos até agora, como uma política errática. (SOUZA, 2011, p. 637)

O que se afere do cenário brasileiro, a nível de prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é que a maior parte destes serviços é realizada através de um modelo desenhado nos anos 60 e 70, com a instalação do Plano Nacional de Saneamento, o PLANASA. Nesta acepção, o prestador do serviço é, normalmente, uma pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma empresarial (sociedade de economia mista) pelos Estados Federados, a quem é delegada a prestação de serviços pelo Poder Concedente (Municípios).

As Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) prestam seus serviços em 4.012 (Quatro mil e doze) municípios brasileiros, o que implica no atendimento de, aproximadamente, 73,6% (Setenta e três vírgula seis por cento) da população urbana do Brasil com abastecimento de água e 58,2% (Cinquenta e oito vírgula dois por cento) com o serviço de esgotamento sanitário, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/2013).

No remanescente dos casos, isto é, onde não há prestação de serviços pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico, têm-se situações onde o prestador dos prefalados serviços públicos é uma entidade, normalmente uma autarquia, do próprio Poder Público Municipal, bem como também há casos, em menor proporção, de execução dos serviços por prestadores privados.

Segundo dados do instituto “TRATA BRASIL”, 82,5% (oitenta e dois vírgula cinco por cento) da população brasileira é atendida pelos serviços de abastecimento de água tratada, enquanto 48,6%(quarenta e oito vírgula seis por cento), dos brasileiros, dispõe dos serviços de esgotamento sanitário. Outro dado importante fornecido pelo citado instituto é que apenas 39% (Trinta e nove por cento) dos esgotos do Brasil recebem tratamento.

Contudo, questões surgiram acerca da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, mormente em face da complexidade e da dimensão das estruturas agregadas à prestação dos citados serviços.

Veja-se, por exemplo, que, em razão da situação dos agrupamentos de municípios, muitas vezes os mananciais de água bruta, a captação e a estação de tratamento de água ficavam em um Município. De modo que a adução passava pelo território de outros municípios, e, por sua vez, os destinatários finais do serviço de abastecimento de água ficavam em outro; situação similar também podia ser observada em relação ao serviço de esgotamento sanitário, pois, em alguns casos, as águas servidas, coletadas em um município, eram transportados pelo território de outros, para chegar, finalmente, a um outro município onde ficava a estação de tratamento de esgotos.

A situação também ganhava relevo no campo puramente jurídico, mormente quando a Constituição Federal assim pontificou no § 3º do seu art. 25:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Em comentário ao sobredito dispositivo Constitucional, Moraes assim aduz:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelos agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CF, art. 25, § 3º), com o objetivo de oferecer soluções para problemas ou carências localizadas nos Estados. (MORAES, 2003, p. 273)

Prossegue Moraes, discorrendo sobre a conceituação dos tipos de agrupamentos urbanos referidos no prefalado dispositivo Constitucional:

As regiões metropolitanas são conjuntos de municípios limítrofes, com certa continuidade urbana, que se reúnem em torno de um município-pólo, também denominado município-mãe. Microrregiões também constituem-se por municípios limítrofes, que apresentam características homogêneas e problemas em comum, mas que não se encontram ligados a certa continuidade urbana. Será estabelecido um município-sede. Por fim, aglomerados urbanos são áreas urbanas de municípios limítrofes, sem um pólo, ou mesmo uma sede. Caracterizam-se pela grande densidade demográfica e continuidade urbana. (MORAES, 2003, p. 273)

Arremata Moraes, por enumerar os condicionantes constitucionais comuns aos referidos grupos de municípios limítrofes:

São portanto requisitos constitucionais comuns a estas três hipóteses:

- Lei complementar estadual;
- Tratar-se de um conjunto de municípios limítrofes;
- Finalidade: Organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. (MORAES, 2003, p. 273)

Assim, por considerar que, nas espécies de aglutinação de municípios limítrofes constitucionalmente referidas, o legislador constituinte optou por confiar a sua instituição aos Estados Federados, bem como a sua estruturação, planificação e efetivação de funções públicas de interesse comum, ganhou robustez a tese jurídica de que os serviços de saneamento básico, quando no contexto dos referidos agrupamentos municipais, transcenderiam a dimensão puramente local para atingir uma amplitude maior, um panorama regional, o que acarretaria, pelo menos, a não

mais exclusividade dos Municípios no que pertine a titularidade dos referidos serviços públicos.

Surgiu, desse modo, um entrechoque entre dois conceitos juridicamente tutelados, de um lado a atribuição dos Estados para cuidar das questões de interesse de um conjunto de municípios limítrofes, assim considerados como um todo (interesse regional) quando compreendidos no âmbito de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, e, de outro, a autonomia do ente municipal constitucionalmente consagrada.

Aqui traz-se a colação precioso escólio da lavra de Castro e Bertocelli que corrobora o que foi acima assestado:

Vale observar, inicialmente, que a matéria concernente à titularidade do serviço de saneamento básico em regiões metropolitanas é uma das mais espinhosas do Direito Público Brasileiro. Grande parte dessa celeuma decorre da ausência de uma definição clara pela Constituição Federal sobre o tema. O STF já firmou posicionamento acerca da competência e titularidade municipal sobre o serviço, com fulcro no artigo 30, inciso I e V da Constituição Federal. Contudo, quando se trata de regiões metropolitanas, envolvendo uma pluralidade de Municípios, ainda permanecem dúvidas e divergências sobre a correta delegação e gestão da atividade. (CASTRO e BERTOCCELLI, 2013, online)

Mesmo com a chegada do marco regulatório do setor de saneamento básico, que foi a Lei n.º 11.445/2007, a questão ventilada acima não fora dirimida, ficando para ser apreciada e resolvida pelo Poder Judiciário, já que a indefinição em voga se corporificou em casos objetos de processos judiciais.

Após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, feito por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842, e com a chegada de um novo diploma legal em nosso ordenamento jurídico, no caso, a Lei N.º 13.089/2015, começou a se lançar luz sobre a questão suscitada.

Mesmo diante desse novo cenário criado para o setor de saneamento básico, restou esclarecer: A decisão do STF é suficiente para estabelecer a titularidade dos serviços de saneamento básico no ambiente de agrupamentos de municípios limítrofes (regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões) e elucidar

como se dará a atuação dos distintos entes federados, Estados e Municípios, quanto ao exercício da titularidade dos serviços de saneamento no contexto ora em voga?

Responder a essa indagação, bem como esmiuçar uma série de outras peculiaridades no campo do saneamento básico, é o que se propõe no presente trabalho.

2. BREVE HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E AS PRINCIPAIS NORMAS LEGAIS QUE SURTIRAM PARA O SETOR.

Inicialmente, no Brasil, os povos indígenas já lidavam com ações relacionadas ao saneamento básico, pois os mesmos promoviam a retenção e estocagem de água em rústicos recipientes de barro e de argila e em grandes caçambas de pedra, para suprir as necessidades das comunidades, além de definirem locais, nas aldeias, que seriam usados, tão somente, para as necessidades fisiológicas (RIBEIRO, 2013, online).

Na época colonial, mais precisamente em 1561, foi escavado, por determinação de Estácio de Sá, o primeiro poço destinado ao abastecimento humano, onde atualmente se localiza a cidade do Rio de Janeiro, a qual viria a ser fundada em 1º de março de 1565 (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2015, online).

Surgiram, posteriormente, os primeiros núcleos urbanos brasileiros, nos quais se observava: 1) A ocorrência de soluções individuais para o saneamento básico; 2) a drenagem de terrenos pela população; 3) o abastecimento de água por intermédio de fontes públicas e chafarizes; 4) O despejo de esgotos sanitários em barris, os quais, após vários dias de uso, eram carregados por escravos conhecidos como “tigres” para serem lançados em algum rio ou mar (GLEIZER, 2001, online).

O primeiro aqueduto brasileiro teve a sua construção iniciada, no Rio de Janeiro, em 1673, sendo tal obra concluída em 1723, o que veio a ensejar a condução de água do rio Carioca ao chafariz. Atualmente, esta estrutura é conhecida como os Arcos da Lapa (FEREGUETTI, 2015, online).

As vilas e cidades cresceram e se desenvolveram, sendo que, em 1833, no Rio de Janeiro, ocorreu a primeira tentativa de abastecimento de água domiciliar por uma empresa anglo-brasileira, medida esta que não vingou; tendo, posteriormente,

surgido a primeira empresa a explorar o serviço de abastecimento de água, porém de forma primitiva, pois seu trabalho consistia no transporte de água em carroças com pipas d'água para a venda domiciliar. A grande transformação da época, com relação ao prefalado serviço, era que este, antes gratuito, tornou-se pago (COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS – CEDAE, online).

A crescente demanda pelos serviços de saneamento básico em nossa nação chamou a atenção de empresas estrangeiras, de modo que, no final do século XIX, as províncias brasileiras passaram a outorgar concessões, para a execução dos serviços, a tais companhias, principalmente às inglesas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM, 2009, online).

No período de 1857 a 1877, foi construído, em São Paulo, o primeiro sistema Cantareira de abastecimento de água encanada, após a assinatura de contrato com a empresa Achilles Martin D'Étudens; também foram construídos sistemas de abastecimento de água em Porto Alegre (1861) e Rio de Janeiro (1876). Este último sistema foi pioneiro, em nível mundial, na instituição de uma estação de tratamento de água (ETA), com seis filtros rápidos de pressão ar/água e uso do decantador Dortmund (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM, 2009, online).

Os serviços prestados pelas sobreditas empresas estrangeiras, contudo, eram de péssima qualidade e nem apresentavam soluções para questão dos esgotos sanitários, o que implicou na estatização dos serviços de saneamento básico no Brasil, ainda no início do século XX (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM, 2009, online).

A partir da década de 40, quando do governo do Presidente Getúlio Vargas, observaram-se fenômenos, como uma maior intervenção do estado na economia e a maciça migração da população das áreas rurais do país para os grandes centros urbanos e industriais, aumentando, por conseguinte, a demanda pelos serviços de saneamento, foi quando apareceram as autarquias prestadores de serviço e os mecanismos de financiamento para o abastecimento de água (GÓES, 2014. p. 25), com influência do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que passou a se denominar como Fundação Sesp, que foi o embrião da atual Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

A década de 50 se destacou pela criação de inúmeros Serviços Autônomos de Águas e Esgotos – SAAEs, autarquias municipais encarregadas da prestação dos serviços de saneamento básico (AZEVEDO, 2005B, online). Alguns municípios brasileiros ainda hoje são atendidos por tais organismos.

A Lei nacional n.º 2.312, de 3 de setembro de 1954, instituiu normas gerais sobre defesa e Proteção da Saúde, e dispôs, entre outros pontos, sobre a fiscalização dos serviços de abastecimento de água (art. 10) e sobre a obrigatoriedade da ligação de toda construção considerada habitável à rede de canalização de esgotos sanitários (art. 11).

Ainda nos anos cinquenta, e em parte da década de sessenta, como reflexo do período desenvolvimentista pelo qual passava o Brasil e da maior abertura ao capital estrangeiro, observou-se a fundação das primeiras empresas de economia mista para prestação dos serviços de saneamento básico no país. Tais sociedades se destacavam por sua autonomia, o que ensejava que as mesmas recebessem empréstimos de agentes de fomento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, os quais eram reembolsados com a receita tarifária dessas entidades da Administração Pública indireta (GÓES, 2014. p. 25).

No final dos anos sessenta, observou-se o panorama de prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que ainda hoje impera no Brasil, que é o modelo estadual, o qual se baseia na delegação municipal para que uma entidade dos estados federados, normalmente uma sociedade de economia mista, execute os sobreditos serviços. Tal modelo também se fulcra numa economia por escala e no subsídio cruzado (GÓES, 2014. p. 25).

No final dos anos sessenta, o Brasil já estava sob a égide da ditadura militar. Neste período, observou-se o centralismo decisório no Governo Federal e colossais investimentos em obras públicas de infraestrutura, sendo, ainda, criadas algumas empresas estatais como o Banco Nacional de Habitação (BNH), atualmente sucedido pela Caixa Econômica Federal, que foi o principal organismo de fomento a financiar o saneamento básico no Brasil (GÓES, 2014. p. 25).

Em fevereiro de 1967, foi editado o Decreto-lei n.º 200, que arregimentava a organização administrativa federal, o qual incumbia ao Ministério do Interior a direção do saneamento básico no Brasil; referido órgão instituiu, no âmbito do Banco Nacional de Habitação, o Sistema Financeiro de Saneamento, cujo desiderato era o aporte de recursos orçamentários, na seara de todas as esferas federativas – federal, estadual e municipal, para aplicação, de forma adequada e permanente, nos programas de saneamento básico.

Destacamos que, em 13 de outubro de 1969, o Decreto-Lei n.º 949 autorizou o Banco Nacional de Habitação a aplicar, para o financiamento do setor de saneamento, também os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O censo de 1970 elucidou que a maior parte da população brasileira vivia nas cidades, e, em 1971, foi dado, pelo Governo Federal, o grande impulso para o saneamento básico no país, com a formalização do Plano Nacional de Saneamento, o PLANASA (BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH, 1973, p. 4).

Como efeitos positivos do PLANASA, podemos apontar, principalmente: A maior sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento por meio de tarifas pagas pelos usuários e pela aplicação de financiamentos suportados em recursos retornáveis; a concentração do poder decisório e financeiro no Banco Nacional de Habitação; o surgimento das companhias estaduais para a prestação dos serviços de abastecimento de água tratada e de esgotamento sanitário, estimulando-se os Municípios a delegarem, mediante contratos de concessão, a prestação dos referidos serviços públicos a tais companhias, o que ainda hoje predomina no Brasil; dissociação entre as entidades responsáveis pelo setor de saúde e as designadas para o planejamento do saneamento, etc (GÓES, 2014. p. 25).

O PLANASA também proporcionou o aumento considerável dos índices de população brasileira atendida pelos serviços de abastecimento de água tratada e de esgotamento sanitário, embora não tenha alcançado os níveis a que se propunha, de 90% (noventa por cento) e 60% (sessenta por cento) de cobertura de atendimento, respectivamente.

Salienta-se, por oportuno, que, em 11 de maio de 1978, foi promulgada, pelo Governo Federal, a Lei n.º 6.528, a qual dispunha sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, dando outras providências, sendo tal norma regulamentada pelo Decreto n.º 82.587/78 da Presidência da República.

Em 1986 foi extinto o BNH e a Caixa Econômica Federal assumiu, de forma mais restrita, o financiamento do PLANASA, o qual começou a perder força no decorrer da década oitenta, vindo se extinguir em 1992, o que ocorreu também por conta de crises econômicas observadas nas últimas duas décadas do século XX (GÓES, 2014. p. 26).

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal brasileira, além dos seus dispositivos já tratados no presente trabalho, pode-se ainda destacar, por também pertinentes ao setor de saneamento básico, o estatuído no art. 21, inciso XX, que dispõe competir à União Federal instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e o preconizado no art. 200, inciso V, que afirma competir ao sistema único de Saúde, entre outras atribuições, participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

A Lei n.º 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define como essenciais os serviços de tratamento e abastecimento de água e de captação e tratamento de esgoto e lixo, consoante preconizado em seu art. 10, incisos I e VI.

A lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção e defesa do consumidor, trouxe importante disciplina incidente sobre a relação jurídica entre os usuários e os prestadores de serviços públicos, o que engloba os afetos ao saneamento básico.

Em 1991, estava em trâmite, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PLC) n.º 199, o qual tratava da política nacional de saneamento, sendo que o mesmo, após quatro anos de trâmites e discussões, foi vetado integralmente por alegada incompatibilidade com a lei de concessões (Lei n.º 8.987/95).

Em 13 de fevereiro de 1995, foi sancionada a Lei n.º 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, dando outras providências. Este diploma legal regulamentou o modo de delegação, pelo Poder Público, da execução dos serviços de saneamento básico ao prestador dos mesmos.

Por sua vez, o Projeto de Lei (PLS) n.º 266, que visava o estabelecimento de diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre união, estados, distrito federal e municípios em matéria de serviços públicos de saneamento, dando outras providências, foi arquivado no Congresso Nacional.

O que se observa em alguns dos projetos de lei sobre saneamento básico, como o anteriormente referido e o projeto de lei n.º 4.147/2001, este também arquivado, é que os mesmos intentavam retirar a titularidade dos citados serviços dos municípios. Quanto a isso, deve-se destacar que o movimento municipalista brasileiro teve ativa participação para que as prefaladas propostas fossem arquivadas pelo Congresso Nacional.

Ainda na década de noventa, em face do implemento do Programa Nacional de Desestatização, assim instituído pela Lei nº 8.031/90 que, por sua vez, foi alterada pela Lei nº 9.491/97, observou-se a ocorrência de massiva privatização de empresas estatais, passando o Estado a ser menos empreendedor na atividade econômica e mais regulador.

Neste ínterim, faz-se mister trazer à baila os ensinamentos Meirelles, acerca das diferentes posturas estatais em relação aos serviços públicos:

Regulamentação – A regulamentação dos serviços concedidos compete inegavelmente ao Poder Público, consoante a doutrina pátria e estrangeira, e por determinação constitucional (art. 175, parágrafo único). Isto porque a concessão é sempre feita no interesse da coletividade, e assim sendo, o concessionário fica no dever de prestar o serviço em condições adequadas ao público. (MEIRELLES, 1995, p. 339)

Execução do serviço – A execução do serviço concedido deve atender fielmente ao respectivo regulamento e às cláusulas contratuais específicas, para plena satisfação dos usuários, que são seus legítimos destinatários. (MEIRELLES, 1995, p. 345)

Neste contexto surgiram as agências reguladoras, organismos públicos, constituídos sob a forma de autarquia de regime especial, que, de forma

independente e técnica, exercem função normativa dos serviços regulados, fiscalizadora da prestação do serviço e do cumprimento dos contratos, sancionatória e judicante em relação a eventuais conflitos que surjam entre o prestador de serviço e o usuário. Algumas agências reguladoras passaram atuar no campo do saneamento.

Também sobre o conceito, a natureza jurídica e o funcionamento das agências reguladoras, é de bom alvitre salientar o pensamento de Rosa doravante incrustado:

Agência reguladora corresponde a autarquia sob regime especial encarregada do exercício do poder normativo nas concessões e permissões de serviços públicos concentrando competência inicialmente conferidas ao Poder Público. Criada para regular as concessões e permissões de serviço público, a agência exercita também poder de polícia, devendo fiscalizar a atuação dos concessionários e permissionários, velando pelos direitos do usuário. Detém personalidade jurídica de direito público, goza de autonomia e possui patrimônio (público) próprio. Os agentes que nela atuam são exercentes de funções públicas e os dirigentes detentores de mandato, por isso todos são equiparados a agentes públicos, inclusive para fins penais e de improbidade administrativa. (ROSA, 2003, p. 31)

Grande importância para o saneamento básico tem a Lei nacional nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a qual instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Sobre o reflexo desta Lei no campo do saneamento, Barroso assevera:

Em primeiro lugar, a Lei nº 9.433, de 8.1.97, definiu a água como um bem de domínio público (arts. 1º, I), cuja utilização prioritária, em situações de escassez, há de ser o consumo humano e a dessedentação de animais (arts. 1º, III, e 13). Além disso, seu uso depende de outorga do poder público federal ou estadual (art. 14) – conforme se tratem, naturalmente, de águas federais ou estaduais –, incluindo-se na expressão “uso” a captação ou derivação para abastecimento público e o lançamento em corpo de água de esgotos, tratados ou não (art. 12, I e III). Assim, a prestação do serviço de saneamento, além de atingir seus próprios objetivos típicos, haverá de submeter-se também à política nacional de recursos hídricos e às suas metas, na gestão global das águas nacionais. (BARROSO, 2002, p. 258)

A Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu no Brasil normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Referida lei, em seu art. 2º, bem definiu o que vem este regime de contratação:

Art. 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 nº 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.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Referido diploma legal tem importância para o saneamento, na medida em que, alguns prestadores de serviço de água e esgoto, têm celebrado este tipo de contratação para incrementar melhorias no setor; como, por exemplo, é o caso da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA disciplinou, em 2004, padrões de potabilidade da água destinada ao consumo humano, o que fez por meio da Resolução n.º 518.

Outra norma jurídica importante para o saneamento foi promulgada em 2005, no caso, a Lei nacional n.º 11.107, a qual enuncia normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Por meio da referida Lei, ensejou-se a celebração de convênios de cooperação técnica, para a gestão associada dos serviços de saneamento básico, entre Estados e Municípios, o que ocasionava celebração do contrato de programa para que o prestador de serviços, a companhia estadual de saneamento básico, exerça as suas atividades no âmbito do Município, ou do conjunto de Municípios, consorciado.

Referida forma de contratação tem substituído o antigo modelo de outorga de serviços públicos de saneamento básico, o qual se dava por meio de contrato de concessão de serviços públicos, celebrado entre os Municípios titulares dos serviços e o prestador dos mesmos.

Ainda em 2005, foi emitido o Decreto n.º 5.440 pelo Presidente da República, o qual estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água,

de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.

3. O ATUAL REGIME JURÍDICO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.

Apesar do surgimento de muitas normas no ordenamento jurídico brasileiro, as mesmas, quando de alcance nacional, só tratavam de alguns aspectos do tema saneamento básico, e de forma isolada, sendo que os comandos mais precípuos do setor eram de cunho estadual ou municipal, passando a surgir ainda normas promanadas de Agências Reguladoras, estaduais ou municipais.

O setor de saneamento carecia de um marco regulatório uniforme, que bem o disciplinasse e que, inclusive, trouxesse definições sobre situações ainda não suficientemente esclarecidas no setor.

Assim, sobreveio à nossa nação, em 5 de janeiro de 2007, a Lei n.º 11.445, a qual estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.ºs 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 n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências, sendo o principal marco regulatório do saneamento básico no Brasil.

A sobredita Lei n.º 11.445/2007 foi regulamentada pelo Decreto Presidencial n.º 7.217, de 21 de junho de 2010.

Referida Lei começou por enunciar princípios inerentes ao saneamento, os quais se concretizam nas seguintes diretrizes: universalização de acesso aos serviços; integralidade; adequação da prestação dos serviços à saúde pública e à proteção ambiental; disponibilidade de alguns serviços em áreas urbanas para fins de segurança da vida e do patrimônio; adoção de técnicas, métodos e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; articulação com outras políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população; eficiência e sustentabilidade econômica dos serviços; utilização de soluções tecnológicas adequadas; transparência, controle social, segurança, qualidade, regularidade e aproveitamento racional recursos hídricos utilizados.

É percuciente trazer à baila o entendimento de Paim sobre alguns dos princípios instituídos pela legislação em comento:

Portanto, *universalidade* supõe que todos os brasileiros tenham acesso igualitário ao saneamento básico, sem qualquer barreira de qualquer natureza, seja legal, econômica, física ou cultural. A *equidade* possibilita a concretização da justiça, com a prestação de serviços, destacando *um grupo ou categoria essencial* alvo especial das intervenções. E a *integralidade*, ao orientar o Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, no sentido de integrar os componentes relativos ao abastecimento público de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais, tende a reforçar as ações intersetoriais e a construção de uma nova governança na gestão de políticas públicas. (PAIM, 2011, p. 49 e 50)

Segundo antes já comentado, traçou a sobredita Lei um conceito de saneamento básico, o qual vem a ser conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O citado conceito já ensejou uma ampliação do que, até então, se entendia como saneamento básico, pois, mesmo na época do PLANASA, ainda se concebia o saneamento básico apenas como os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Contudo, deve-se ponderar que há sensíveis diferenças entre os aludidos serviços públicos, o que implica na necessidade de regulações próprias para alguns dos mesmos, como bem salienta Hohmann, veja-se:

Note-se que a concepção de saneamento básico abrange um plexo significativo de serviços públicos de naturezas diversas. Consequentemente, a prestação de tais serviços também será realizada de diferentes formas, o que implicará a incidência de modos de regulação diversos. (HONMANN, 2012, online)

No capítulo seguinte da sobredita Lei, tem-se a disciplina inerente ao exercício da titularidade, onde se dispõe que os titulares, a quem pertence o serviço público, poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços, devendo no entanto, formularem a respectiva política pública do setor que contemple, entre outros pontos: A confecção dos planos de saneamento básico, erigidos à condição de validade dos contratos para a outorga da execução dos serviços, o estabelecimento de como se dará a prestação dos serviços, a definição dos direitos dos usuários e a política tarifária.

Nos capítulos III e subsequentes da Lei n.º 11.445/2007, são tratados, respectivamente, dos seguintes temas: Prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico; planejamento orientador do setor; modo de regulação dos serviços de saneamento básico; aspectos técnicos da prestação dos serviços; participação de órgãos colegiados no controle social alusivo às atividades em referência; política federal de saneamento básico, e; disposições finais.

Destaca-se que a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, no âmbito de agrupamentos de municípios limítrofes, já cogitada anteriormente, não foi disciplinada pela aludida Lei, permanecendo o impasse.

Evidencia-se, por importante, o pensamento Galvão Júnior e Paganini sobre as diversas modificações no campo do saneamento proporcionadas pela supracitada Lei:

Somente no início de 2007 foi promulgada a lei no 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A lei definiu instrumentos e regras para o planejamento, a fiscalização, a prestação e a regulação dos serviços, tendo sido estabelecido o controle social sobre todas essas funções. Essa regulação deve ser realizada com independência, definida como autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. (Galvão Júnior e Paganini, 2009, p. 80)

Prosseguem Galvão Júnior e Paganini frisando que a Lei n.º 11.445/2007 é, na realidade, um ponto de partida para uma série de medidas a serem empreendidas por diversos agentes e instituições no campo do saneamento básico:

O ambiente institucional criado pela lei no 11.445/2007 aponta para a necessidade de estudos e pesquisas que estabeleçam diretrizes para a elaboração de políticas públicas setoriais e regulatórias, identifiquem formas de arranjos federativos de regulação, discutam desenhos de entes reguladores adaptados às realidades regionais e, em especial, indiquem caminhos para a universalização dos serviços. (Galvão Júnior e Paganini, 2009, p. 80)

A Lei n.º 11.445/07 criou um importante instrumento para auxiliar o desenvolvimento do saneamento básico no Brasil, qual seja, o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA, vejamos o que reza o dispositivo legal adiante destacado:

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.

Na realidade, sistema similar já havia sido instituído pelo Governo Federal em 1994, como consequência do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, tratava-se do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS.

O SNIS acumulava dados, informações e vários detalhes acerca dos serviços de abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, o que era feito com o auxílio dos prestadores dos aludidos serviços no Brasil. As informações obtidas foram, paulatinamente, ampliadas, eis que, com o passar do tempo, mais dados foram requisitados e obtidos e mais prestadores de serviços, tanto estaduais como municipais, passaram a colaborar com o SNIS, o que possibilitou progressivas melhorias.

O SINISA é idealizado para ser bem mais amplo que o SNIS e permitirá a agregação de mais conjuntos de indicadores, estatísticas, números e demais detalhes alusivos ao setor de saneamento básico no Brasil. Referido sistema ensejará não só um planejamento mais subsidiado, como também permitirá uma compreensão vasta sobre a real situação do saneamento básico nas diversas regiões do país, situação esta sobre a qual deverão agir Poder Público, prestadores de serviço, população e demais agentes que lidam, direta ou indiretamente, com o setor de saneamento básico.

4. A SITUAÇÃO PRECÍPUA DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO QUE PERTINCE AO SANEAMENTO BÁSICO.

A formação de regiões metropolitanas no Brasil é um fenômeno associado, entre outros fatores, à industrialização, ao processo de urbanização e ao massivo êxodo rural (migração campo-cidade) que se fizeram notórios nesta nação,

principalmente, no século XX, quando a população brasileira se tornou predominantemente urbana.

Moura e Gorsdorf bem retratam essas transformações sociais e urbanas na realidade brasileira:

Nos anos 1970, São Paulo e Rio de Janeiro já conformavam amplas aglomerações urbanas: unidades que decorrem da extensão dos centros principais por áreas contínuas de ocupação, agregando municípios vizinhos em um mesmo complexo de relações. Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador configuravam aglomerações menores, mas anunciavam que um extremado crescimento transformaria seus perfis e suas dinâmicas regionais. Esses centros tornaram-se representativos do processo de metropolização que avançava em território brasileiro e que resultaria na configuração de inúmeras outras aglomerações urbanas. Entre 1973 e 1974, essas foram institucionalizadas como Regiões Metropolitanas.

É importante ressaltar que o peso relativo dessas unidades no conjunto da população brasileira foi crescente entre as décadas de 1970 e 1980, quando passaram de 25,7% para 29,1% do total da população, sofrendo ligeira redução para 28,9% em 1991 (Tabela 4.1), quando outras importantes aglomerações urbanas, algumas de natureza metropolitana, despontavam em território brasileiro. (MOURA e GORSODRF, 2011, p. 125)

Tais circunstâncias importaram, além de alterações econômicas e sociais, em larga expansão territorial dos grandes centros urbanos brasileiros e cidades adjacentes, os quais entraram em nítido processo de conurbação, passando a concentrar grande parte da população brasileira e a demandar do Poder Público uma série de providências para organizar o espaço ocupado e dotá-lo de uma infraestrutura necessária ao bem-estar das massas populacionais.

Além dos aspectos fáticos das regiões metropolitanas ressaltados anteriormente, há também a sua qualificação jurídica, cujos detalhes tratados constitucionalmente, notadamente o seu processo de constituição, já foram analisados alhures.

Sobre o conceito de regiões metropolitanas, frisamos as oportunas lições de Mukai, para quem:

As regiões metropolitanas, por sua vez, não são pessoas jurídicas e sim unidades territoriais criadas pelo Estado, com base em aspectos socioeconômicos, ambientais, geográficos e urbanísticos. A declaração desta unidade territorial não depende da anuência dos municípios, mas do interesse do Estado em integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. (MUKAI, 2007, p. 49)

Também acerca das regiões metropolitanas, e sob o prisma conceitual, escreve Moura e Gorsdorf:

Esse conjunto mais densamente urbanizado e aglomerado deu origem a unidades formais institucionalizadas como Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento. Numa primeira fase, nos anos 1970, a criação de RMs associou-se à política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo (MOURA et al., 2005). Foram institucionalizadas nove RMs, por lei federal, incluindo as principais capitais de estados e suas áreas de polarização direta, visando a realização de serviços comuns de interesse metropolitano, de modo a constituir uma unidade de planejamento. A segunda etapa teve início com a disposição dessa faculdade, pela Constituição Federal de 1988, aos estados federados, que absorveram a competência de institucionalização de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (MOURA e GORSZDORF, 2011, p. 130)

Nessas integrações urbanas de larga dimensão, dadas as suas peculiaridades, os Poderes Públicos têm enfrentado dificuldades e desafios, principalmente no que diz respeito às funções públicas de interesse comum, constitucionalmente referidas, pois tais funções vão além dos limites de um único município, passando a afetar toda pluralidade de municípios envolvidos, como é o caso, por exemplo, dos transportes públicos e do saneamento básico.

A dificuldade em lidar com essas questões decorre, principalmente, dos já mencionados embates entre os entes federados acerca da titularidade e, por conseguinte, da responsabilidade pelos serviços, o que acarretava grandes prejuízos para a população, pois gerava insegurança jurídica para o prestador de serviços, que, caso inexistisse contrato vigente, ficava tolhido na realização de investimentos, pois o retorno era duvidoso.

Além de que, observava-se que problemas comuns nas regiões metropolitanas, como ocupação irregular do solo urbano, comprometimento de recursos ambientais, subdimensionamento dos serviços públicos ofertados, entre outros, eram agravados, ou não solucionados, pela falta de integração de ações entre os Municípios, o Estado e a União Federal, decorrentes, muitas vezes, de indisposições políticas.

É bem verdade, que a acima destacada Lei Nacional n.º 11.107/05 (Lei dos Consórcios) deu grande impulso à colaboração entre os entes federados para lidar com uma infinidade de temas de interesse comum, inclusive no tocante ao

saneamento básico, independentemente da discussão acerca da titularidade do serviço público, pois os instrumentos na mesma tratados, como o contrato de programa, ensejavam uma certa segurança jurídica ao prestador dos serviços, como podemos inferir do seu dispositivo adiante incrustado:

Art. 11. (*Omissis*)

(...).

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Moura e Gorsdorf, em precioso escólio, corroboram o aqui discorrido, vejamos:

A Lei dos Consórcios (Lei Federal no 11.107/05) visa a realização de objetivos de interesse comum, não só entre municípios, mas também com estados e União, o que pode garantir maior e mais duradoura estabilidade institucional entre municípios associados. Essa lei viabiliza que os novos consórcios tenham figura jurídica, formato de autarquia, contratos de programa e de rateio, facilitando a contratação de serviços e a fiscalização pelo Tribunal de Contas, com a vantagem do cumprimento da Lei de Improbidade. Permite, ainda que a sustentabilidade seja provida por subsídios públicos dos contratos, parcerias público-privadas, projetos bancados por agentes nacionais e internacionais, e até por medidas promovidas pelos municípios. (MOURA e GORSDF, 2011, p. 147)

É de se ter em mente que, posicionamentos à parte, a realidade de uma região metropolitana, mormente em face do tratamento que a Constituição Federal dá à matéria, demanda uma análise sob a concepção regional, como bem explicita Mota, vejamos:

Como afirma Ricardo Araújo, a Constituição Federal de 1988 teve como efeito mais visível, no que se refere ao problema de serviços públicos de interesse comum, uma mudança de conteúdo na organização proposta para o tratamento da questão regional. As metrópoles são vistas como uma questão regional, em que “a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ações públicas de interesse comum”. (MOTA, 2010, p. 73)

Porém, apesar do painel de auxílio intergovernamental construído a partir da legislação supracitada, permanecia a incerteza sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas, restando ao Poder Judiciário dirimir a controvérsia.

5. A INOVAÇÃO ENSEJADA PELO JULGAMENTO DO STF NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 1842.

Segundo salientado alhures, anteriormente ao julgamento do Supremo Tribunal Federal acerca da titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no âmbito das regiões metropolitanas, havia divergências sobre se tais serviços seriam da alçada dos municípios ou de outro ente federado.

Mukai argumenta em favor da titularidade de tais serviços pertencer aos municípios, ainda que estes integrem uma região metropolitana, rejeitando expressamente a ideia de que os mesmos sejam do Estado, veja-se:

Nenhum preceito constitucional milita em favor da tese de que a titularidade da competência para prestação dos serviços de saneamento básico em região metropolitana pertenceria ao Estado Federado ou de que este poderia retirá-la do Município, assumindo-a, mediante Lei Complementar estadual. (MUKAI, 2007, p. 9)

Mesmo considerando a competência que a Constituição Federal atribuiu ao Estado Federado para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, Mukai prossegue sustentando seu entendimento:

O art. 25, § 3º, da Constituição Federal autoriza o Estado Federado a criar, por lei complementar estadual, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões como **unidades territoriais** com a finalidade de promover a integração das funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios contíguos delas integrantes. Entretanto, desta assertiva não decorre que a **integração** de funções públicas de interesse comum pertencentes a distintos entes federativos pudesse ser feita de modo impositivo e unilateral pelo Estado Federado, mediante lei complementar estadual. Nesta hipótese, haveria clara infração aos princípios do sistema federativo brasileiro à autonomia assegurada aos entes federativos no art. 18 da Constituição Federal. (MUKAI, 2007, p. 9)

Contudo, surgiram também posicionamentos no sentido de que os tais serviços não seriam de interesse local, mas sim regional, no caso de o município fazer parte dos referidos agrupamentos supracitados, não devendo, portanto, tais serviços, nesta condição, serem considerados de titularidade dos municípios, individualmente considerados. Neste sentido, Horta:

A região metropolitana encontra na pluralidade de municípios a sua base constitutiva e nos serviços comuns a esses municípios a finalidade constitucional de sua criação. Os serviços metropolitanos não são serviços públicos locais. Esses pertencem aos municípios, por norma constitucional imperativa, dentro de sua autonomia administrativa (art. 15, n. II, "b" da Emenda Constitucional n. 1). Os serviços da região metropolitana são serviços públicos regionais, como a Lei Complementar os identificou na relação não exaustiva dos serviços comuns: Saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de

gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental. (HORTA, 1975, p. 16)

Tal conflito de posicionamentos restou patente em casos concretos, que vieram a desaguar nas vias judiciais, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1842. Referida ADI foi interposta pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista, e questionava a constitucionalidade da Lei Complementar n.º 87/97 do Estado do Rio de Janeiro, a qual dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências.

Também foi objeto de questionamento da referida ADI a Lei estadual n.º 2.869/97, a qual regulamentou a prefalada lei complementar do Rio de Janeiro.

A ADI n.º 1842 se sustentou na alegação de que as aludidas normas jurídicas estaduais violaram preceitos da Constituição Federal, na medida em que implicavam na afronta à autonomia municipal, atribuindo ao Estado do Rio de Janeiro o exercício de funções e serviços constitucionalmente reservados aos municípios.

Também foi explicitado na aludida ADI que, por meio da legislação questionada, a organização, a política tarifária e a prestação, diretamente ou por delegação, dos serviços públicos de saneamento básico, no âmbito da região metropolitana do Rio de Janeiro, foram retiradas dos Municípios, e conferidas ao Estado Federado.

Foram apensados à ADI n.º 1842, por decisão do então relator da mesma, Ministro Maurício Corrêa, outros três processos de conteúdo similar, quais sejam, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 1843, promovida pelo Partido da Frente Liberal (PFL), 1826, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e 1906, encetada pelo Partido Popular Socialista (PPS).

A ADI n.º 2077 também foi anexada à ADI n.º 1842, sendo aquela interposta pelo Partido dos Trabalhadores, e onde se questionava dispositivos da Constituição do Estado da Bahia, no caso, os arts. 59, inciso V e 228, *caput*, os quais foram alterados pela Emenda Constitucional n.º 7/99, sob os mesmos fundamentos da ADI n.º 1842.

A sobredita ADI n.º 1842 tramitou durante quase quinze anos no Supremo Tribunal Federal, até que foi proferido o seu julgamento final.

O Ministro Relator da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842 votou pela improcedência total da ADI, sob o fundamento de que a competência para a instituição de conglomerados urbanos, conferida aos Estados Federados por força do art. 25, § 3º da Constituição Federal, não afronta a autonomia municipal, tendo destacado a importância da colaboração entre os entes federados para o saneamento básico.

Posteriormente, com a aposentadoria do Ministro Maurício Corrêa, o Ministro Luiz Fux assumiu a relatoria da ADI n.º 1842.

Por sua vez, os ministros Gilmar Mendes, Nelson Jobim, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki e Rosa Weber votaram pela procedência parcial da aludida ADI, isto é, decidiram no sentido de que a prestação dos serviços de saneamento básico, em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, deve ser compartilhada entre Estados e Municípios em um organismo colegiado, o qual deverá ser composto pelos municípios integrantes dos conglomerados urbanos, antes referidos, e também pelo Estado. Esse entendimento foi o que prevaleceu ao final do julgamento em alusão, e foi a grande inovação acarretada para o setor de saneamento básico.

O Ministro Marco Aurélio também votou pelo julgamento de parcial procedência da aludida ADI n.º 1842, mas em amplitude menor que os demais Ministros referidos no parágrafo anterior.

Outro voto divergente, e até bastante isolado dos demais, foi o do ministro Eros Roberto Grau, o qual se posicionou pela competência dos Municípios para a prestação dos serviços de saneamento básico, mesmo naqueles componentes de um conglomerado urbano.

Ao final, a ADI n.º 1842 foi julgada parcialmente procedente, tendo o Plenário do STF declarado a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante no inciso I do artigo 5º; a inconstitucionalidade do artigo 4º, do parágrafo 1º do artigo 5º; dos incisos I, II, IV e V do artigo 6º; do artigo

7º; artigo 10; e do parágrafo 2º do artigo 11 da Lei Complementar n.º 87 de 1997 do Estado do Rio de Janeiro; e dos artigos 11 a 21 da Lei n.º 2.869 de 1997, do mesmo Estado federado. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 1826, 1843 e 1906 também foram analisadas conjuntamente com a prefalada ADI n.º 1842, dada a conexão temática das mesmas.

Com relação à modulação dos efeitos do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842, ficou estabelecido pela Corte Suprema brasileira o prazo de vinte e quatro meses para que a supracitada decisão comece a vigorar.

Desta forma, restou definido um grande impasse jurídico acerca do setor de saneamento básico no Brasil, desde há muito pendente, tendo a Corte Suprema brasileira ensejado a conjugação da autonomia municipal com a integração metropolitana, destacando que tais conceitos jurídicos não são incompatíveis entre si.

O Supremo Tribunal Federal considerou que, apesar do município ser um ente integrante do sistema federativo brasileiro (art. 1º da CF/1988), juntamente com União, Estados e Distrito Federal, sendo ainda dotado de autogoverno, representado pelos poderes municipais executivo e legislativo, e autoadministração, o interesse comum, mencionado constitucionalmente, não diz respeito somente aos municípios envolvidos, mas também aos Estados Federados e aos demais municípios componentes do agrupamento urbano, pois abrange as funções e serviços públicos que atendam à pluralidade de municípios, notadamente os que, restritos ao território de um dos municípios, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

Outro ponto importante do suso referido julgamento do STF, foi a elucidação de que a Constituição Federal atribuiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico (Art. 23, inciso IX, da CF/88), no entanto, o alto custo e o monopólio natural do serviço, bem como as várias etapas jungidas à prestação do serviço como a captação, tratamento, adução, reserva e a distribuição de água, bem como a coleta, condução e disposição final de esgotos sanitários, as quais, comumente, ultrapassam os limites territoriais do ente municipal, sinalizam pela existência de

interesse comum do serviço de saneamento básico, notadamente no contexto dos municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, onde a integração municipal pode se dar, inclusive, de forma compulsória, sem, contudo, esvaziar a autonomia municipal.

Cabe trazer à baila, o seguinte trecho do acórdão do STF, onde bem se destaca o principal ponto do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842:

É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. (STF - ADI: 1842 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)

Desta feita, além de se definirem os titulares dos serviços públicos em voga, também se estabeleceu o modo do exercício desta atribuição, que far-se-á através do conselho formado pelos municípios e pelo Estado. Devendo-se destacar que, com relação ao referido organismo colegiado a ser criado, não deverá haver concentração de poder decisório em favor de qualquer ente federado integrante do mesmo.

6. O SURGIMENTO E OS IMPACTOS DA LEI N.º 13.089/2015 SOBRE O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO.

Em 12 de janeiro de 2015, foi promulgada a Lei Nacional n.º 13.089, a qual institui o Estatuto da MetrÓpole, alterando a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dando outras providências. Referida lei, segundo disposto em seu art. 1º, “estatui diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano”.

É de se destacar que, por expressa disposição na mesma constante, tal lei também se aplica, no que couber, às microrregiões instituídas pelos Estados, em especial, quando se tratar de funções públicas de interesse comum com qualidades preponderantemente urbanas.

Tal legislação, especialmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n.º 1842, trouxe um aparato jurídico importante à execução da governança interfederativa, aplicável à gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico, quando no contexto dos agrupamentos de municípios constitucionalmente referidos, isto é, essa norma jurídica trouxe uma disciplina necessária à concretização da decisão do STF.

Aqui destacar-se-ão as principais nuances da Lei n.º 13.089/2015 que, de alguma forma, refletirão sobre o setor de saneamento básico.

Salienta-se que a Lei da Metrópole determinou que a governança interfederativa deverá se pautar em determinados princípios, consoante disposto no seu art. 6º, vejamos:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:
I – prevalência do interesse comum sobre o local;
II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
III – autonomia dos entes da Federação;
IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Sobre a instituição dos conglomerados urbanos, a Lei da Metrópole primeiramente reiterou as disposições do texto constitucional, mas também tratou da situação em que o agrupamento reúne municípios pertencentes a mais de um estado, quando, então, deverá haver leis complementares, de todos os estados envolvidos, tratando das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

O Estatuto da metrópole destacou a necessidade de observância das seguintes diretrizes: Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento, quanto ao desenvolvimento urbano; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas; participação de

representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança interfederativa; e compensação por serviços ambientais.

Para a implementação da gestão compartilhada, o Estatuto da Metrópole ensejou dez instrumentos jurídicos, dentre os quais, podemos destacar os consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas, planos setoriais interfederativos, planos de desenvolvimento urbano integrado e a possibilidade de compensação por serviços ambientais. Também previu, a aludida lei, o apoio da União Federal e seus condicionantes ao desenvolvimento urbano integrado.

Por fim, compete frisar que um outro detalhe importante do Estatuto da Metrópole seria a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual teria por função captar recursos financeiros para, principalmente, apoiar a governança interfederativa.

Tais recursos adviriam da União Federal, Estados e Municípios nas obras de funções públicas de interesse comum, ou ainda de contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais. No entanto, as normas que tratavam do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foram vetadas pela Presidente da República.

Assim, vemos que a Lei n.º 13.089/15 ensejará um impulso ainda maior para a conjunção de ações, políticas e planejamentos a serem desenvolvidos entre os entes federativos, visando à concretização de medidas e melhoramentos no campo, principalmente, das funções públicas de interesse comum, de onde se destaca o saneamento básico.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O saneamento básico, concebido como as atividades relacionadas com o abastecimento de água potável, o manejo de água pluvial, à coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e o controle de pragas e qualquer tipo de agente patogênico, tem grande importância para o bem-estar e progresso da população, na medida em que guarda relação direta com a saúde

pública, a proteção ambiental, a urbanização, os recursos hídricos e outras políticas públicas.

No Brasil, o saneamento enfoca mais os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cuja titularidade pertence, a princípio, aos Municípios.

É certo que no Brasil, há muito tempo, o saneamento básico foi erigido à categoria de política pública, notadamente após o lançamento do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, por meio do qual se constituiu o modelo de prestação dos serviços de água e esgoto que ainda hoje predomina no país, isto é, de delegação da prestação de serviços a companhias estaduais de saneamento pelos municípios.

Controvérsias surgiram acerca da titularidade dos serviços de saneamento básico quando prestados em regiões metropolitanas, aglomerações e urbanas e microrregiões, assim instituídas pelo Estado, pois, neste caso, as funções públicas de interesse comum ao agrupamento de municípios, iria além do âmbito puramente local.

Historicamente, o saneamento básico no Brasil era uma preocupação desde os tempos pré-coloniais, tendo passado por diferentes estágios no período posterior, começando com as soluções individuais para o saneamento, passando pelos serviços gratuitos (águas de chafarizes), serviços pagos prestados por companhias estrangeiras, constituição dos grandes sistemas de abastecimento de água, estatização dos serviços, criação de autarquias municipais e sociedades de economia mista para atuar no setor, instituição do PLANASA com maciços investimentos em água e esgoto pelo Governo Federal, visando à amplificação dos serviços, advento de agências reguladoras e da Lei n.º 11.445/2007(marco regulatório do setor).

A referida Lei n.º 11.445/2007 trouxe importante disciplina para o setor, pois enunciou princípios inerentes ao saneamento, definindo esta atividade, arregimentou o exercício da titularidade dos serviços; dispôs sobre o planejamento que deve nortear o setor; cuidou da prestação regionalizada dos sobreditos serviços, do modo de regulação das atividades, dos aspectos econômicos e sociais envolvendo o saneamento, dos aspectos técnicos da prestação dos serviços, da

participação de órgãos colegiados no controle social sobre as demais ações mencionadas e da política federal de saneamento básico.

A questão referente a qual ente federado pertenceria a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, no contexto de municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, sobre a qual pairava muita indefinição e polêmica, foi, consoante demonstrado no decorrer do presente trabalho, dirimida com decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842, ficando estabelecido que a titularidade é compartilhada entre Estados Federados e os municípios integrantes dos conglomerados urbanos.

A Lei n.º 13.089/2015, também conhecida como estatuto da metrópole, trouxe importantes instrumentos para a efetivação da sobredita decisão do STF proferida na ADI n.º 1842.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AZEVEDO, Rainier Pedraça de. Criação de Autarquia Municipal de Água e esgoto: ao alcance da internet. In: 35ª Assembléia Nacional da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE. 2005b, Belo Horizonte - MG. Disponível em <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/02/AUTARQUIA-MUNICIPAL-DE-AGUA-E-ESGOTO.pdf>>. Acesso em: 30 mar. de 2016.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH, **A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO**. Editora BNH, Secretaria de Divulgação. 1973.

BARROSO, Luís Roberto, **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 153, pag. 255 a 270. jan./mar. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. **Lei 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: 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

_____. **Lei 11.107 de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

_____. **Lei 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. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. **Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 21 ago. 2015.

_____. **Ministério das Cidades.** Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2013. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014.

CASTRO, Renato Fernandes de. BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **A decisão do STF sobre regiões metropolitanas e os desafios das PPPs no setor de saneamento.** Disponível em <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-decis%C3%A3o-do-stf-sobre-regi%C3%B5es-metropolitanas-e-os-desafios-das-ppps-no-setor-de-saneam>. Acesso em: 5 ago. 2015

CASTRO GALVÃO, Alceu de. PAGANINI, Wanderley da Silva, **Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil,** Eng Sanit Ambient | v.14 n.1 | p. 79-88. 2009.

COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS – CEDAE, **História**. Disponível em <https://www.cedae.com.br/Portals/0/historia_abastecimento.pdf> . Acesso em: 29 mar. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, **Saneamento básico para gestores públicos**. 2009. Disponível em <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/DestaquesAreastecnicas/DesenvolvimentoUrbano/Saneamento_Bsico_para_Gestores_Pblicos_2009.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas. 1998.

FEREGUETTI, Larissa, **Saiba como foi a consolidação do saneamento básico no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://blogdaengenharia.com/saiba-como-foi-consolidacao-saneamento-basico-no-brasil/>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

GLEIZER, Simone, **Ordenamento institucional da gestão dos serviços de saneamento: O Caso do Município de Angra dos Reis**. 2001. disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3429/ACF3589.pdf?sequence=1>> Acesso em: 28 mar. 2016.

GÓES, Elizabeth Costa de Oliveira, **A regulação na prestação de serviços. Implementação plena da regulação é o caminho mais efetivo à ampliação e melhoria dos serviços de saneamento no Brasil**. Publicado na revista SANEAR. A REVISTA DO SANEAMENTO BÁSICO. Ano VII, n.º 25, 2014.

HOHMANN, Ana Carolina C., **Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07**, Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 3, p. 211-244, 2012, disponível em <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2012/Artigo_8_Regulacao_e_saneamento.pdf>, Acesso em: 09 ago. 2015.

HORTA, Raul Machado, **Regiões Metropolitanas e Direito Constitucional Brasileiro**, Revista de Direito Público n.º 29, p. 16, 1975.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Manual do Saneamento Básico. Entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. 2012. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saiba como foi a consolidação do saneamento básico no Brasil**. 2015. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/saiba-como-foi-a-consolidacao-do-saneamento-basico-no-brasil>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 20 Ed. Malheiros Editores. 1995.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas. 2003.

MOTA, Carolina (Coord.) **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal n.º 11.445/07** – São Paulo: Quartier Latin. 2010.

MOURA, Rosa. GORS DORF, Leandro Franklin, **Questão Metropolitana, PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**, Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil Volume n.º VII, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, p. 123 a 166, 2011.

MUKAI, Toshio (Coord.), **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais Comentários à Lei n.º 11.445/2007**, Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

PAIM, Jairnilson Silva, **Universalidade, integralidade e equidade**, PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL. Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. Volume n.º VII, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, p. 20 a 58, 2011.

RIBEIRO, Luiza, **História do Saneamento Básico no Brasil**. Disponível em <http://www.aquafluxus.com.br/historia-do-saneamento-basico-no-brasil/>. Acesso em: 28 mar. 2016.

ROSA, Márcio Fernando Elias, **Direito Administrativo**, 4 ed. Ed. Saraiva. 2003.

SOUZA, Celina, **Estado e política de saneamento no Brasil**, PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL. Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil Volume n.º VII, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, p. 614 a 641, 2011.