

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALEXANDRE ANDERÁOS

**A PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO ARCABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO
BÁSICO NO BRASIL E A VIABILIDADE DAS NOVAS COMPETÊNCIAS DA
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito como requisito parcial para obtenção
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2019**

ALEXANDRE ANDERÁOS

**A PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO ARCABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO
BÁSICO NO BRASIL E A VIABILIDADE DAS NOVAS COMPETÊNCIAS DA
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito como requisito parcial para obtenção
título de Bacharel em Direito.

Brasília-DF, 18 de novembro de 2019

Professor Doutor
Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis.
Professor Orientador

Professor Doutor
Leonardo Estrela Borges
Membro da Banca Examinadora

Professora Doutora
Janete Ricken de Barros
Membro da Banca Examinadora

A PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO ARCABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E A VIABILIDADE DAS NOVAS COMPETÊNCIAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Alexandre Anderáos

Sumario: Introdução. 1. Breve histórico do arcabouço jurídico do saneamento básico no Brasil até a atual LNSB, de 5 de janeiro de 2007; 2. A proposta do novo marco legal para o saneamento básico e as novas atribuições da Agência Nacional de Águas; 3. A constitucionalidade da proposta da nova estrutura regulatória; Conclusão; Referências.

RESUMO

A presente pesquisa analisa os principais pontos da proposta do novo marco legal do saneamento no Brasil, inclusive sua constitucionalidade, em especial as novas atribuições da Agência Nacional de Águas de elaborar normas de referência para o setor. Como fonte de pesquisa foram utilizadas a doutrina, a jurisprudência, pareceres e exposições de motivo constantes do processo legislativo. Concluiu-se que a proposta é constitucional e tem o potencial de trazer avanços importantes para o setor.

PALAVRAS-CHAVE: saneamento básico; novo marco legal do saneamento básico; regulação do saneamento; regulação de serviços públicos.

INTRODUÇÃO

A falta de saneamento básico é um dos grandes problemas brasileiros com impactos na saúde pública, no meio ambiente, no turismo e na qualidade de vida da população, especialmente nos grandes centros urbanos, afetando milhares de pessoas em todas as regiões do país.

Conforme dados da Agência Nacional de Águas¹: apenas 43% da população brasileira é atendida por sistema coletivo (rede coletora e estação de tratamento de esgotos); 12% é atendida por solução individual (fossa séptica); 18% se enquadra na situação em que os esgotos são coletados, mas não são tratados; e 27% é desprovida de atendimento, ou seja, não há coleta nem tratamento de esgotos.

¹ ANA. Agência Nacional de Águas. **Atlas Esgotos: Despoluição de Bacias Hidrográficas (2017)**. Disponível em <<http://atlasesgotos.ana.gov.br/>> Acesso em: mai.2019.

Muitos esforços foram empreendidos nas últimas décadas visando a universalização desse serviço público tão essencial, com destaque para a Lei Federal 11.445/2007², também chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), que estabeleceu o atual marco regulatório do setor.

Não obstante os importantes avanços, a universalização do saneamento básico continua distante, principalmente no que tange à coleta e ao tratamento de esgoto, afetando o meio ambiente e a saúde da população.

Alguns dos grandes desafios do setor são a falta de padronização e efetividade regulatória, falta de concorrência e de atratividade para o setor privado e, conseqüentemente, a falta de investimentos para o setor.

Diante desse quadro, visando aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país, em 6 de julho de 2018, o Governo Federal editou a Medida Provisória 844³, que pretendeu atualizar o atual marco regulatório e garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico. A referida proposta, que ficou conhecida como a “MP da privatização”, sofreu grande resistência de setores da sociedade.

Diante disso, a oposição conseguiu se articular e fazer com que a Medida não fosse votada até o prazo seu prazo final, 19 de novembro de 2018, perdendo assim sua eficácia. Em 27 de dezembro de 2018, nos últimos dias do Governo Temer, foi editada a MP 868/2018⁴, contendo praticamente o mesmo conteúdo da MP 844/2018. Em virtude da falta de acordo entre governo e oposição a referida MP perdeu sua eficácia em 3 junho de 2019.

Na sequência começa a tramitar o Projeto de Lei (PL) nº 3261/2019⁵ de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) com poucas alterações.

² BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: out. 2018.

³ BRASIL. Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm>. Acesso em: mai. 2019.

⁴ BRASIL. Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-15, dez. 2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm>. Acesso em: set. 2019.

⁵ BRASIL. Projeto de Lei (PL) nº 3261, de 3 de julho de 2019. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7961476&ts=1571777916972&disposition=inline>. Acesso em: set. 2019.

A proposta do novo marco legal tem gerado muitas discussões e dentre os pontos polêmicos está a atribuição da Agência Nacional de Água- ANA para editar normas nacionais de referência sobre o serviço de saneamento básico, sendo de observância obrigatória aos entes que pretendam receber recursos federais.

Há quem sustente que esse ponto da proposta viola pacto federativo, nomeadamente as competências constitucionais dos municípios e a autonomia dos entes subnacionais reguladores, em flagrante ofensa ao art. 30, I e V, da CF/88.

Houve, inclusive, duas Ações Direta de Inconstitucionalidade contra a MP 844 (já sem eficácia): 5.993 e 6.006, ajuizadas, respectivamente pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Dentre os pontos questionados nestas ações destaca-se a afronta à autonomia e a competência municipal no tocante ao saneamento básico, ao atribuir à ANA a competência para elaborar normas de referência nacionais para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e ao, supostamente, promover uma ingerência direta nos instrumentos de gestão municipais.

Nesse cenário, surge a inquietação sobre a constitucionalidade deste ponto específico da nova proposta. E ainda, em não padecendo de inconstitucionalidade, se a proposta de alçar a ANA como uma espécie de reguladora dos reguladores de saneamento traria avanços para o setor, em consequência da propugnada estabilidade e uniformidade regulatória.

Com os elementos de juízo preliminares, considerou-se que a proposta de novo marco legal do saneamento básico, no que tange às novas atribuições a serem concedidas à ANA, agora no PL n° 3261/2019, não seria inconstitucional. Ademais, a mudança traria avanços regulatórios importantes para o arcabouço jurídico do saneamento básico no Brasil, possibilitando atrair novos investimentos para o setor.

O trabalho, portanto, pretendeu abordar: (I) os possíveis impactos da proposta no arcabouço regulatório do setor, em especial no que tange às novas atribuições da Agência Nacional de Águas e (II) a viabilidade jurídica da proposta.

Com esse intuito a pesquisa se deu por meio de análise do atual arcabouço legal do saneamento básico, da doutrina e da jurisprudência, além dos pareceres e exposições de motivo constantes do processo legislativo das Medidas Provisórias acima referidas e do Projeto de Lei n° 3261/2019 em tramitação. Utilizou-se o método indutivo, partindo-se dos desafios do atual marco regulatório para se avaliar a proposta do novo marco legal.

Fez-se, inicialmente, um breve histórico do arcabouço legal do saneamento básico no país, culminando na atual Lei Nacional do Saneamento Básico-LNSB, de 5 de janeiro de 2007. Após, analisou-se os principais pontos da proposta do novo marco legal do saneamento, enfatizando a nova competência dada a ANA de elaborar normas de referência para o setor. Por fim, uma análise sobre a constitucionalidade deste ponto da proposta.

1. BREVE HISTÓRICO DO ARCABOUÇO LEGAL DO SANAMENTO BÁSICO NO BRASIL ATÉ A ATUAL LNSB, DE 5 DE JANEIRO DE 2017.

No contexto histórico, houve vários esforços nas últimas décadas no sentido de mitigar as mazelas relativas à falta saneamento básico como detalhou Lobo⁶, passando pelo Programa de Ação Econômica- PAEG, entre 1964 e 1968, expandindo os serviços de água e esgoto; pela instituição do Plano Nacional de Saneamento- Planasa, em 1967, com financiamento do Banco Nacional de Habitação; passando também pelo Decreto Lei 200⁷, de fevereiro de 1967, que reformou a estrutura institucional da administração pública federal, lançando as bases para a descentralização dos serviços públicos, pavimentando o processo de concessões municipais dos serviços de saneamento para as empresas públicas estaduais.

O Planasa foi idealizado como uma política de envergadura nacional e visava oferecer serviços de saneamento em grande escala no país, a partir de uma estrutura administrativa e financeira centralizada no Banco Nacional de Habitação- BNH. Criou-se um sistema de financiamento centralizado, fomentando a criação de empresas estatais de saneamento.

Segundo LOBO⁸, o Plano se desenvolveu bem até meados da década de 1980, principalmente em relação ao abastecimento de água; já com relação à coleta e tratamento de esgoto, os avanços foram tímidos. A extinção do Banco Nacional de Habitação- BNH, em 1985, em um contexto de crise fiscal daquela década, marcou a estagnação das políticas de saneamento básico do Brasil. Após essa época, as atribuições relativas ao financiamento do saneamento passaram à Caixa Econômica Federal

⁶ LOBO, Rodrigo Luiz Nascimento. **O saneamento básico no Brasil: um estudo sobre a distribuição de investimentos públicos federais nas cidades médias entre 2004 e 2013**. 2016.172 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

⁷ BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm><<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: jul.2019.

⁸ LOBO, op.cit.

Na visão de Turolla⁹, o modelo implementado pelo Planasa funcionou razoavelmente bem enquanto as fontes de financiamento da expansão dos sistemas geravam um fluxo líquido positivo. O esgotamento do Plano veio quando o fluxo de novos recursos se reduziu consideravelmente.

O vazio institucional com o fim do Planasa só foi efetivamente rompido em 2007, com a publicação da LNSB, que instituiu o atual marco regulatório dos serviços de saneamento no país, se tornando um grande divisor de águas para a prestação deste serviço público.

Para Milaré¹⁰ é surpreendente que em um país como o Brasil, de dimensões continentais, um gigante em recursos naturais, tenha dado tão pouca importância para o tema e o marco legal tenha vindo tão tardiamente. Não obstante a demora, a Lei tem duas grandes virtudes: a primeira ter inaugurado a regulação¹¹ do setor de saneamento; outra foi buscar se articular com outras políticas, a exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Antes de abordar as mudanças engendradas pela atual LNSB, oportuno fazer um sobrevoo na Constituição da República Federativa do Brasil- CRFB/1988¹². O art. 21, XX¹³, atribuiu à União a competência legislativa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, entre as quais se situam as normas gerais dos serviços de saneamento básico. O art. 23, IX¹⁴, aborda a competência comum dos entes federados para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Já o art.200, IV¹⁵, trata do papel do SUS na execução de ações de saneamento básico.

E, finalmente, o art. 30, V¹⁶, prevê cláusula genérica segundo a qual compete ao Município prestar os serviços de interesse local. É justamente este artigo que fundamenta a

⁹ TUROLLA, F. A. **Provisão e operação de infraestrutura no Brasil: o setor de saneamento**. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

¹⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2015.

¹¹ O marco atual do saneamento inaugurou a regulação aos moldes atuais, isto é, realizada por agência reguladora com autonomia administrativa e decisória.

¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 100/2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: jun. 2019.

¹³ Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (...)

¹⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

¹⁵ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento.

¹⁶ 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;

competência municipal para a prestação do serviço básico, devido à predominância do interesse local e sua conexão direta com a figura municipal.

Trata-se, segundo Barroso¹⁷, do denominado princípio da subsidiariedade, segundo o qual todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo município e se relacionem com sua realidade de forma específica, estejam no âmbito de competência desse nível federativo.

Acrescente-se que o art. 25, §3º¹⁸, da Constituição Federal, também de suma importância para a política de saneamento, aborda a questão da instituição de regiões metropolitanas pelos estados, mediante Lei Complementar. Observa-se que apesar da titularidade do serviço ser do município, é comum a infraestrutura de saneamento ocupar vários municípios contíguos em regiões metropolitanas, gerando desafios para sua gestão.

Durante alguns anos houve uma dúvida de quem seria a titularidade do serviço cuja prestação extravase, pela sua própria natureza, os limites territoriais do município. A questão foi aparentemente dirimida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-R.J¹⁹, que tinha como objeto a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 87/1997²⁰, da Lei nº 2.869/1997²¹ e do Decreto nº 24.631/1998²², que instituíram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos.

Sedimentou-se a tese de que os Municípios e o Distrito Federal possuem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico; porém, nas situações que caracterizem o interesse comum, o exercício da titularidade será realizado por meio de colegiado interfederativo, formado a partir da instituição de região metropolitana,

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: set.2018.

¹⁸ 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.

¹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade. **Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico**. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013.

²⁰ RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. **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**.

²¹ RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 2.869, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**.

²² RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998. **Aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro**.

aglomeração urbana ou microrregião, conforme o disposto na Lei 13.089/2015²³ (Estatuto da Metrópole).

Oportuno destacar a Adin 2.077/BA²⁴, segundo a qual o Estado da Bahia atribuiu a si próprio a titularidade do serviço de saneamento, quando sua prestação utilizasse recursos ou infraestrutura fora do território municipal. Em 6 de março de 2013, o STF suspendeu cautelarmente a eficácia do art.59, V²⁵, da Constituição Estadual da Bahia²⁶, sob o argumento de que o referido dispositivo estaria por transferir dos Municípios ao Estado a competência para regular o saneamento básico.

Já no plano infraconstitucional, oportuno destacar a promulgação da Lei nº 9.433²⁷, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos- PNRH, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamentou o inciso XIX do art. 21²⁸ da Constituição Federal. Digno de nota também foi a criação da ANA, autarquia federal criada pela Lei nº 9.984²⁹, de julho de 2000.

É provável que a Política Nacional de Recursos Hídricos tenha lançado as bases para o arcabouço regulatório atual do saneamento, que seria aprovado dez anos depois, porquanto o saneamento é um dos usuários de recursos hídricos, assim como a indústria, o setor energético, transporte aquaviário, agricultura, entre outros.

As prestadoras de serviço de saneamento estão, portanto, submetidas ao regime jurídico da outorga de uso de recursos hídricos pela ANA, no caso de rios de domínio da União, ou pelo órgão gestor de recursos hídricos estadual, no caso de rios de domínio do

²³ BRASIL. Lei nº 13.089. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar.2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: out.2019.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/BA.** Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 197, 9 out. 2014.

²⁵ Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal: (...) v - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter emergencial (Constituição do Estado da Bahia).

²⁶ BAHIA. (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia de 1989.** Bahia, 5 out. 1989. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_BA_EC_24.pdf?sequence=11&isAllowed=y>. Acesso em nov.2019

²⁷ BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Diário Oficial da União, Brasília, DF 09/01/1997, P. 470. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm> Acesso em: set. 2019.

²⁸ Art. 21. Compete à União: (...) XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (...)

²⁹ BRASIL. Lei n.9.984, de 17 de julho de 2000. **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 jul. 2000. p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm> Acesso em: set. 2019.

respectivo estado e águas subterrâneas. Isso se deve ao regime da dupla dominialidade estabelecido pela Constituição Federal de 1988 à exceção das águas subterrâneas, que são sempre geridas pelos Estados³⁰. Nota-se, portanto, uma ligação íntima entre as políticas de saneamento básico e recursos hídricos.

No que tange a Lei Federal nº 11.445/2007 (LNSB), que estabeleceu o marco regulatório de saneamento atual, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010³¹, em síntese estabelece: definição de conceitos dos serviços abrangidos pelo saneamento³² e dos seus princípios fundamentais; o reconhecimento sobre a possibilidade de delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços³³; o estabelecimento dos conteúdos mínimos para a formulação de políticas pelos titulares; a estipulação da obrigatoriedade de celebração de instrumento contratual quando o prestador não integre a administração do titular; a fixação de requisitos para a validade dos contratos; regramentos sobre planos de saneamento básico; a formulação de normas sobre regulação, inclusive sobre os aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços.

Vale destacar as atividades ou fases no ciclo de gestão do saneamento que são: a titularidade³⁴; a prestação do serviço, que pode ser realizada diretamente pelo titular ou delegada; ainda há a regulação do serviço, que pode ser realizada sob diversas configurações a depender do município. Acrescente-se o planejamento de competência do titular do serviço sendo indelegável.

Nesse sentido, um dos grandes avanços trazidos pela LNSB foi a clara separação entre os diferentes papéis exercidos pelos diversos atores do saneamento: atividades de planejamento, regulação e prestação dos serviços.

Visando à delegação da prestação do serviço saneamento, e seguindo a mesma lógica do Planasa, os Municípios passaram a celebrar convênios de cooperação com os Estados, possibilitando assim que as empresas estatais de saneamento firmassem contratos de

³⁰ Ver artigos arts. 20, III, e 26, I, da CRFB/1988.

³¹ BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2011. **Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-22, jun. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: set.2019.

³² Oportuno delimitar o conceito de saneamento básico em consonância com a Lei 11.445 (Lei Nacional de Saneamento Básico- LNSB), de 5 de janeiro de 2007: a atividade compreende os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

³³ Observa-se que o planejamento é indelegável, devendo ser realizado pelo município.

³⁴ Em regra, a titularidade é do município à exceção das regiões metropolitanas devidamente estabelecidas por lei pelos estados da Federação, conforme a ADI nº 1.842/RJ.

programa³⁵ com os municípios, substituindo os contratos de concessão anteriormente ajustados, em consonância ao disposto no art. 13³⁶ da Lei nº 11.107/05³⁷ e no Decreto nº 6.017/07³⁸.

Já quanto às entidades reguladoras, com a LNSB foram criadas entidades estaduais, municipal ou até mesmo intermunicipal, como no caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Consórcio PCJ), no Estado de São Paulo, ente regional criado para regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico desses municípios. Trata-se, nestes casos, de consórcios públicos de direito público (autarquias intermunicipais) seguindo um modelo de gestão associada de serviço público introduzido pelo art.241³⁹ da CRFB/88.

Ocorre que mais de onze anos após a edição da Lei nº 11.445, de 2007, o país convive com um arranjo institucional muito fragmentado. Conforme o Banco Mundial⁴⁰, dos 5.570 municípios do Brasil, apenas 56% têm serviços de água e esgoto regulados, principalmente pelas 23 Agências Reguladoras Estaduais (existem 3 agências multimunicipais e 23 agências municipais). E ainda, as 49 agências reguladoras de saneamento regulam 2.906 municípios dos 5.570 existentes, o que significa que 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação.

Como consequência desse arranjo verifica-se uma falta de padronização regulatória e custos de transação relevantes aos prestadores públicos e privados, que atendem, muitas vezes, diferentes municípios. Há casos de o mesmo prestador de serviço ser regulado por

³⁵ Conforme inciso XVI do Decreto nº 6.017/07: XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (...)

³⁶ Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.(...)

³⁷ BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm >. Acesso em: out.2019.

³⁸ BRASIL. Decreto nº 6.017. de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: out.2019

³⁹ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁴⁰ BANCO MUNDIAL. **Contribuições Para Água e Esgoto Urbano (Sumário Executivo).** 2018. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/pt/750841521485336025/pdf/124417-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Urbano-final-A4.pdf> > . Acesso em: out. 2019.

diferentes Agências, em diferentes localidades, devendo se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço⁴¹.

Observa-se que os municípios ficaram com uma função central na política de saneamento, conforme o art. 9º da LNSB, compreendendo: planejar os serviços, por meio da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico; prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços; definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização; adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública; fixar os direitos e os deveres dos usuários; estabelecer mecanismos de controle social; e intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

A pergunta que se coloca é: se realmente a maior parte dos municípios possuem condições técnicas e operacionais para desempenhar essas funções? Ao que tudo indica o atual arcabouço legal do setor no Brasil não tem respondido satisfatoriamente aos desafios que se lhe impõem.

A própria Exposição de Motivos Interministerial (EMI)⁴² da MP 844/18 (sem efeito) assinada pelos Ministros das Cidades, do Meio Ambiente e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apresentou um diagnóstico apontando que a despeito dos avanços da Lei nº 11.445/2007, a população brasileira ainda enfrenta graves problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Destacou que, ao longo dos últimos anos, a grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. Constataram-se, ainda, reguladores do serviço de saneamento com baixa capacidade regulatória e falta de padronização regulatória acarretando a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares.

Emergem, portanto, grandes desafios relacionados à regulação do saneamento. Diferente dos avanços que houve no setor elétrico e de telecomunicações – ambos setores com marco regulatório dos anos 1990, serviços públicos de titularidade da União, regulados por Agências Reguladoras Nacionais (ANEEL e ANATEL) – o serviço público de saneamento básico não teve o mesmo passo.

⁴¹ EMI nº 00017/2018 MCidades MMA MP, de 17 de dezembro de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 868/2018**. Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-868-18.pdf>. Acesso: out.2019.

⁴² EMI nº 00006/2018 MCidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018**. Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf>. Acesso: dez.2018.

Nota-se que a questão da titularidade municipal e a multiplicidade de arranjos possíveis para a prestação e a regulação do serviço acarretam uma complexidade que não se verifica em outros setores da infraestrutura. Há casos, por exemplo, em que a prestação do serviço é realizada pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Sae), que geralmente é uma autarquia municipal; outros, por um Departamento de Águas e Esgoto-DAE, órgão da administração direta; há casos também em que o serviço é prestado por uma empresa estatal do Estado, por meio de contrato de programa, ou até mesmo do município; e ainda, pode ocorrer a concessão do serviço público para um prestador privado.

Ressalte-se que o setor de saneamento no Brasil é altamente monopolizado, o que é natural pelas suas características e da infraestrutura necessária ao serviço, sendo que as estatais, como herança do Planasa, têm forte predomínio e a iniciativa privada participa, timidamente, em apenas 6% dos municípios assistidos⁴³. Ou seja, em apenas 325 dos 5.570 municípios brasileiros.

Já quanto à regulação, a entidade reguladora pode ser uma agência reguladora estadual, municipal ou intermunicipal. E, ainda, como visto, em quase metade dos municípios brasileiros não há nenhuma regulação.

Além das dificuldades jurídico-institucionais, outro grande desafio do setor é que os recursos demandados para investimentos são de elevada monta, em virtude de sua natureza de monopólio natural, dependendo, além da ação governamental, de recursos privados para sua concretização. Ocorre que nos últimos anos, em virtude da dificuldade nas contas públicas, a destinação de recursos não onerosos pela a União ao setor vem diminuindo bruscamente.

Estima-se que o Brasil necessite de investimentos da ordem de R\$ 22 bilhões por ano para cumprir a meta de universalização em 2033, conforme o Plano Nacional de Saneamento Básico- PLANSAB⁴⁴, muito aquém dos investimentos nos últimos anos, que perfazem menos do que a metade desse montante⁴⁵, sendo notória a dificuldade do setor público para a captação de recursos para investimentos no setor de saneamento.

⁴³ EMI nº 00017/2018 MCidades MMA MP, de 17 de dezembro de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 868/2018**. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-868-18.pdf>. Acesso em: 15 out de 2019

⁴⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB**. Brasília. p. 1-173, dez. 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: set. 201

⁴⁵ BRASIL. op.cit.

Curiosamente, quando o Brasil conseguiu investir mais, nas décadas de 1970 e 1980, houve um claro alinhamento entre planejamento, financiamento e regulação, todos tratados no contexto do Planasa, sendo que, atualmente, este alinhamento não existe⁴⁶.

Meneguim e Prado⁴⁷ destacam dois dos grandes desafios da gestão pública atual no setor: necessidade de efetuar a gestão dos serviços públicos de saneamento básico de forma a atender os princípios de universalidade para a satisfação do interesse coletivo, ainda que submetido ao regime de direito público, e as dificuldades decorrentes deste regime, a exemplo da escassez de recursos para o financiamento da atividade.

Segundo Candido⁴⁸, existem no Brasil, historicamente, ineficiências no que se refere à oferta do serviço de saneamento básico, de modo universal e de qualidade, devido às incertezas institucionais que ainda envolvem o setor, como a ausência de programas de incentivos a novos investimentos, indefinição da titularidade dos direitos de exploração dos serviços de água e esgotos etc.

A despeito dos avanços promovidos pela LNSB, a população brasileira ainda enfrenta sérios problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Segundo dados do SNIS⁴⁹, 16,7% da população ainda não tem acesso à distribuição de água tratada. Esse número é ainda pior quando se avalia a situação de coleta de esgoto, em que 48,1% da população não é atendida por sistema de coleta e apenas 44,9% tem seu esgoto tratado.

Quando se analisa o serviço de saneamento de forma regionalizada, a situação é ainda mais preocupante. A região Norte possui um déficit de 89,5% de coleta de esgoto e 44,6% de água tratada; já o Sudeste, apesar de ser a região com os melhores níveis de atendimento, ainda possui um déficit de 21,4% de coleta de esgoto e 8,8% da população não é atendida com água tratada⁵⁰.

Conforme o Banco Mundial⁵¹, não há incentivos ao aumento da eficiência e capacidade financeira dos prestadores públicos dos serviços, poucas empresas conseguem

⁴⁶ BANCO MUNDIAL. op.cit.

⁴⁷ MENEGUIM, F.B.; PRADO, I.P. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, maio/2018 (texto para discussão n.248). Disponível em: < www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: set/ 2018.

⁴⁸ CANDIDO, J. L. **Falhas de mercado e regulamentação no saneamento básico**. Revista Eletrônica informe econômico. Ano 1, n. 1, p. 85-89, 2013.

⁴⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos- SNIS. 2016**. Brasília: SNSA/MCIDADES, fev. 2018. 218 p.

⁵⁰ INSTITUTO TRATA BRASIL (2017). **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento No Brasil**. Disponível em: < <http://tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: set. 2019.

⁵¹ BANCO MUNDIAL. op.cit.

acessar o mercado de capitais e a penetração do setor privado ainda é muito limitada, diferentemente dos demais setores de infraestrutura.

O Centro de Estudo em Regulação e Infraestrutura- CERI da FGV faz o seguinte diagnóstico do setor (p.14)⁵²:

I. A titularidade municipal e a consequente pulverização da regulação são encaradas como um obstáculo à promoção da necessária estabilidade regulatória no setor de saneamento e, conseqüentemente, um inibidor da atração de investimentos;

II. A arquitetura institucional fragmentada e concentrada em entes subnacionais aumenta potencialmente os riscos do setor, uma vez que estes entes muitas vezes apresentam problemas relacionados à governança assim como carecem de capacidade técnica e institucional;

III. A baixa concorrência existente no setor limita o incentivo à eficiência na prestação do serviço, já que há incentivo para que os titulares firmem contratos com entidades públicas.

Araujo e Bertussi⁵³ concluíram na sua pesquisa que a falta de investimentos está relacionada, em certa medida, à falta de uma regulação efetiva, que tem permitido práticas tarifárias que deixam as principais empresas de saneamento em situação deficitária, e mesmo quando superavitária, com baixa capacidade para realização de investimentos. Acrescente-se que conforme o atual marco legal, as Agências Reguladoras devem definir as tarifas de forma a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos e a modicidade tarifária, fato que muitas vezes não é observado.

Nota-se, portanto, que o arcabouço jurídico desenhado, apesar dos avanços, não segue em passos firmes rumo à universalização do acesso ao saneamento básico e, resta claro, que além da falta de recursos para investimento, há um problema estrutural de pulverização da regulação e ausência de diretrizes claras para o setor, criando um ciclo vicioso de baixo investimento.

⁵² CERI/FGV - Centro de Estudo em Regulação e Infraestrutura. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**. Maio/2019. Disponível em:<<https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformulação%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: nov.2019. p.14.

⁵³ ARAUJO, F. C. de; BERTUSSI, G. L. **Saneamento Básico no Brasil: Estrutura Tarifária e Regulação**. Revista Planejamento e Políticas Públicas. n. 51.jul/dez. 2018. p. 198

É necessária, pois, uma ação coordenada de todos os entes da Federação para destravar os gargalos do setor e, para isso, a União precisa assumir um papel mais forte nessa coordenação, uma vez que, após o Planasa, não houve mais nenhuma política nacional efetiva para o setor⁵⁴.

É justamente para reverter esse quadro que o Poder Legislativo vem debatendo, já há algum tempo, um novo marco legal para o setor, abordado a seguir.

2. A PROPOSTA DO NOVO MARCO LEGAL PARA O SANEAMENTO BÁSICO E AS NOVAS ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Diante dos grandes desafios do setor, em julho de 2018, o Governo federal editou a Medida Provisória 844/ 2018⁵⁵, que pretendeu atualizar o marco regulatório do saneamento no país, garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico e aperfeiçoar a legislação de gestão dos recursos hídricos e a de saneamento básico. Repisa-se que a referida MP perdeu sua eficácia e houve outra com o mesmo fim. Na sequência iniciou a tramitação do PL 3261/2019⁵⁶, que está prestes a ser votado no plenário da Câmara dos Deputados, devendo retornar ao Senado Federal (Casa Iniciadora) para votação das alterações.

Não se pretende abordar todos os detalhes do Projeto de Lei, mas tão somente os principais, focando no mérito da proposta das novas atribuições da ANA: competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País⁵⁷.

Um dos pontos mais discutidos é o fim do chamado contrato de programa nos moldes de como é atualmente: contrato firmado entre o município e a empresa estatal de saneamento, com dispensa de licitação, para a prestação do serviço público de saneamento.

Argumenta-se que, com fim dos contratos de programa, a iniciativa privada se interessará apenas por grandes municípios, com infraestrutura instalada e maior capacidade de

⁵⁴ Id., 2018. p.194

⁵⁵ BRASIL. op.cit.

⁵⁶ BRASIL. op.cit.

⁵⁷ No capítulo seguinte será analisada proposta sob o prisma da sua constitucionalidade.

pagamento de tarifas por parte dos usuários, afetando a política de subsídios cruzados⁵⁸ dita como essencial para setor.

Para evitar que isso ocorra, na proposta do novo arcabouço legal consta que os Estados estabeleçam, por lei, blocos de municípios para a prestação dos serviços com vistas a ganhos de escala, à universalização e à viabilidade técnica e econômico-financeira.

Ou seja, os Municípios e o Distrito Federal como titulares dos serviços de saneamento, conforme preconiza a Constituição, no caso de interesse local, e a estrutura de governança interferativa, no caso de interesse comum. Pretende a proposta, ainda, que a União possa estabelecer blocos para a prestação regionalizada de serviços de saneamento, caso os Estados não o façam no prazo de três anos (no substitutivo votado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados este prazo foi reduzido para 180 dias). Ou seja, busca-se dar um protagonismo maior para Estados e a para a União nas políticas públicas de saneamento básico.

Infere-se que o grande desafio estará na formação desses blocos para se fazer a concessão, de modo que tenham municípios com maior potencial de geração de receita, por meio das tarifas, com municípios mais pobres, de modo que o próprio concessionário possa fazer o cruzamento de receitas, a fim de viabilizar a construção da infraestrutura nas áreas com maior dificuldade de pagamento.

Acrescente-se a previsão do PL 3261/2019 de que os serviços públicos de saneamento básico tenham a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por outras formas adicionais, como subsídios e subvenções. Observa-se também que eventuais concessões podem ser feitas na forma de parceria público-privadas, viabilizando a prestação do serviço em regiões mais pobres do país com uma contraprestação do Poder Público.

Oportuno destacar a proposta, segundo a qual na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade aos serviços executados por meio de prestação regionalizada ou que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de atendimento e cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.

Nesse mesmo sentido, em outro trecho do PL⁵⁹ que aborda as normas de referência a serem criadas pela ANA, diz que elas deverão incentivar a regionalização da prestação dos

⁵⁸ O subsídio cruzado se caracteriza por um excedente econômico dos sistemas superavitários financiando os sistemas deficitários

⁵⁹ art.4º -A, § 3º, V, do PL 3261

serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços.

Oportuno observar não somente nesse ponto, mas em outros do referido PL, o incentivo à prestação regionalizada do serviço público de saneamento, o que faz sentido na medida em que em monopólios naturais como o saneamento a economia de escala é importante para a viabilidade econômica da prestação.

Sobre os contratos a serem firmados entre os titulares e os prestadores de serviço, a proposta legislativa traz algumas cláusulas contratuais essenciais, a exemplo de: metas de expansão dos serviços, redução de perdas, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reuso de efluentes e do aproveitamento de águas de chuva; possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados; metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados quando da extinção do contrato; repartição de riscos entre as partes; mecanismos privados para resolução de disputas, inclusive a arbitragem, entre outros.

A proposta dispõe ainda sobre a hipótese de delegação onerosa de serviços de saneamento básico pelo titular, sendo que os recursos decorrentes da outorga poderão ser aplicados em fundos destinados à universalização dos serviços. Neste ponto, melhor seria que o legislador obrigasse que os recursos oriundos da outorga fossem aplicados em investimentos no setor.

Um ponto curioso é a possibilidade de a regulação ser delegada a qualquer entidade reguladora e não apenas àquelas constituídas dentro dos limites do respectivo Estado do titular. Esse ponto parece ser um tanto quanto controverso: a possibilidade de uma entidade reguladora criada no âmbito de um determinado Estado exercer seu poder de polícia em outro estado da federação!

De qualquer forma, foram estabelecidos alguns pré-requisitos para que isso ocorra, quais sejam: no Estado do titular, não exista agência reguladora constituída que tenha aderido às normas de referência da ANA; seja dada prioridade, entre as agências reguladoras qualificadas, àquela mais próxima à localidade do titular; e haja anuência da agência reguladora escolhida, que poderá cobrar uma taxa de regulação diferenciada, de acordo com a distância de seu Estado.

Outra proposta digna de nota é o fortalecimento do princípios do poluidor-pagador, uma vez que a obrigação do pagamento de tarifa passará a existir, não mais apenas com a

conexão do usuário à rede de esgoto, mas tão somente com a disponibilização do serviço, inclusive estabelecendo o pagamento de multa no caso do usuário que se recusar a se conectar. Pode-se argumentar, em sentido contrário, que o usuário que tenha uma fossa séptica em sua residência estaria “tratando” seu esgoto e não seria obrigado a se conectar à rede. Há casos, também, de empreendimentos imobiliários com estação própria de tratamento de esgoto.

Não obstante, no que tange às fossas sépticas, sabe-se que se não forem bem mantidas, elas acarretam um impacto negativo no meio ambiente (externalidades negativas). Ademais, a obrigatoriedade da conexão contribui para a sustentabilidade econômico-financeiro dos contratos de prestação do serviço, possibilitando, por exemplo, investimentos em novos ativos para expansão da rede.

Com relação a este aspecto, oportuno destacar a seguinte determinação do Tribunal de Contas da União-TCU⁶⁰ em face do Ministério das Cidades (atualmente no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (item 9.2.5):

9.2.5. promova a discussão entre os diversos atores nessa área sobre a possibilidade de instituição da cobrança de tarifa de esgoto, diante da disponibilidade da rede, ainda que o usuário não tenha realizado a ligação de sua residência, considerando, para tanto, a utilização potencial do aludido serviço público, nos termos dos arts. 77 a 79 do Código Tributário Nacional (...)

Nesse sentido, a proposta estipula que a entidade reguladora ou o titular poderá estabelecer prazos e incentivos para a ligação das edificações à rede de esgotamento sanitário ou autorizar o prestador do serviço a realizar a conexão mediante cobrança do usuário.

Finalmente, outro ponto que tem gerado muitas discussões no meio técnico e político é a nova competência da ANA de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que serviriam como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País.

Inicialmente, é oportuno destacar um estudo feito por Ribeiro⁶¹, em 2017, para o Ministério das Cidades, em que ele diz que, apesar de a União não poder invadir a esfera de

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3180/2016. Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 07/12/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 2016. item 9.2.5

⁶¹ RIBEIRO, Wladimir Antonio. Ministério das Cidades. Série “**Apoio e Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico**”. **Relatório IV – Contribuições para o aprimoramento da atividade regulatória**, 2016.

competência municipal para regular diretamente os serviços de saneamento básico, ante o cenário de baixa qualidade da atividade regulatória, seria necessário que o Governo Federal tomasse providências e mantivesse um acompanhamento mais próximo das entidades reguladoras, no sentido de acompanhar e apoiar suas atuações.

Nesse sentido, o autor sugere a criação de uma entidade de apoio e acompanhamento da regulação, equivalente ao que a experiência internacional denomina como *regulatory oversight body* (ROB)⁶², que, dentre outras atividades, deveria elaborar normas de referência que orientem a atuação das entidades reguladoras subnacionais, além de outras ações de apoio e de incentivo ao cumprimento das diretrizes da LNSB. Ressalte-se que está prática é comum em países da OCDE e vai ao encontro das melhores práticas regulatórias.

Em mesmo sentido, para Araujo e Bertussi⁶³ as agências reguladoras estaduais e municipais, em geral, não estariam cumprindo o seu papel. Os autores sugerem no estudo que a Agência Nacional de Águas assumisse esta função, assim como há reguladores federais em outros setores de infraestrutura como energia, transporte e telecomunicações. Ou seja, além de fortalecer a regulação subnacional, seria preciso estabelecer uma regulação em âmbito nacional.

Faz-se, no entanto, uma ressalva no sentido de que a regulação que se propõe à ANA para o saneamento não se compara, por exemplo, com a de outras Agências Nacionais que regulam diretamente determinado setor. No caso em análise, trata-se de uma regulação indireta, por meio do estabelecimento de normas de referência, a seguir explicitadas⁶⁴:

Art. 4º -A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

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

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

Disponível

em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio4/serie_regulacao_relatori_o_IV_vf.pdf>. Acesso em ago.2018.

⁶² Órgão regulador de supervisão (tradução livre).

⁶³ ARAUJO, F. C. de; BERTUSSI, G. L. op.cit., p.194.

⁶⁴ BRASIL. op.cit.

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

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

IV – redução progressiva e controle da perda de água;

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

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

VIII – reuso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública. (...)

§ 5º A ANA disponibilizará, em caráter voluntário e sujeito à concordância entre as partes, ação mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico.

§ 6º A ANA avaliará o impacto regulatório e o cumprimento das normas de referência de que trata o § 1º pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços.

§ 7º No exercício das competências a que se refere este artigo, a ANA zelarà pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e a segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços, observado o disposto no inciso IV do § 3º deste artigo.

§ 8º Para fins do disposto no inciso II do § 1º deste artigo, as normas de referência de regulação tarifária estabelecerão os mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, para possibilitar a universalização dos serviços, observado o disposto no art. 31 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e, quando couber, o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários dos serviços. (...)

Observa-se que, contrariamente às críticas sobre o suposto fim do subsídio cruzado, está como atribuição da ANA estabelecer normas de referência que abordem mecanismos de subsídios. Outro trecho da proposta diz que a alocação de recursos financeiros da União é condicionada à observância, entre outras coisas, às normas de referência editadas pela ANA. Ressalte-se, como será visto no próximo capítulo, que este é um dos argumentos usados para sustentar a inconstitucionalidade da medida.

Oportuno, também, trazer à lume o seguinte trecho:

Art. 22. São objetivos da regulação:

I – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA.

Observa-se que o comando acima se destina às agências reguladoras subnacionais, dizendo que elas devem observar as normas de referência editadas pela ANA. Entende-se que esse dispositivo deve ser interpretado conjuntamente com aquele que trata da necessidade de observância das regras de referência nacionais para regulação dos serviços como requisito para obtenção dos recursos federais. Ademais, o referido dispositivo deve ser interpretado sob o prisma do art. 21, XX, da CRFB, segundo o qual compete à União instituir diretrizes para o saneamento básico.

Não obstante, uma pergunta que pode ser feita é se a ANA, no âmbito da Administração Pública Federal, seria a entidade indicada para assumir tais atribuições. Pretendendo respondê-la, observa-se que a Agência é responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), na qual o saneamento básico, em especial a água e o esgoto, tem uma ligação íntima.

Além de atividades inerentes à regulação do uso das águas, como a outorga de direito do uso da água para abastecimento e para a diluição de efluentes, a Agência desenvolve ações específicas voltadas ao setor de saneamento, a exemplo da elaboração do Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água, do Atlas Esgotos e do Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), destinado à operação eficiente das estações de tratamento de esgotos, além de Planos de Bacias e outras funções que permeiam a atividade. Cita-se também o papel central da Agência na Política Nacional de Segurança de Barragens, uma vez que as barragens são infraestruturas presentes no setor de saneamento, sendo que muitas prestadoras de serviço

de saneamento são também proprietárias de barragens, nos termos da Lei 12.334⁶⁵, de 20 de setembro de 2010. Cumpre destacar também que desde o início do ano, a ANA passou a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional- MDR, não mais o Ministério do Meio Ambiente- MMA, sendo que o MDR absorveu também o antigo Ministério das Cidades, pasta que coordenava a Política Nacional de Saneamento Básico.

Ante o exposto, infere-se que o Projeto de Lei, objeto da presente análise, proporcione uma elevação na qualidade e maior uniformização das normas regulatórias para o setor de saneamento básico em todo território nacional⁶⁶.

Com relação às normas de referência, entende-se que a ANA deve elaborá-las em conjunto com agências subnacionais, por meio de consultas públicas, workshops, e outros meios. Isso porque já há muita coisa pronta e algumas Agências Reguladoras Estaduais têm muita *expertise*.

Ressalte-se, por exemplo, a Associação Brasileira de Agências Reguladoras- ABAR, que, por meio da Câmara Técnica de Saneamento- CTSan, já tem trabalhado no sentido de difundir as melhores práticas regulatórias relacionadas ao setor. Embora a ABAR tenha se mostrado contrária a muitos pontos da proposta do novo marco legal do saneamento⁶⁷, inclusive no que tange às novas atribuições dadas à ANA, é importante que ela esteja presente na construção das normas de referência, porquanto ela congrega parte expressiva dos reguladores federais e subnacionais.

Ainda sobre as novas atribuições da ANA, importante destacar a edição de manuais de melhores práticas regulatórias no sentido de nortear as ações das agências reguladoras, além de promover estudos e pesquisas para reduzir as perdas de água que causam enorme prejuízo para as operadoras. Conjuntamente com a elaboração das normas de referência, e ações de capacitação, a ação pode trazer avanços para o setor.

Apesar das críticas ao novo marco legal do saneamento, a exemplo das novas atribuições da ANA, ressalta-se que, a despeito do caráter social e fundamental dos serviços de água e esgoto⁶⁸, é notório também o seu conteúdo econômico, porquanto são prestados

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. **Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm >. Acesso em: out.2019.

⁶⁶ EMI nº 00006. Op.cit.

⁶⁷ O posicionamento contrário da ABAR tem sido constatado por meio de notas da Associação, Manifestações em eventos e matérias de jornais.

⁶⁸ Cumpre observar que o serviço de coleta de lixo, que também faz parte do saneamento básico, conforme a Lei LNSB, geralmente é remunerado por taxa e não por tarifa.

mediante o pagamento de tarifas pelos usuários às empresas que atuam no setor, em busca de um retorno sobre o capital investido.

E a ampliação da participação do setor privado pode gerar ganhos na eficiência e novos investimento, especialmente com ganhos de escala, sendo que para que isso ocorra será necessário aprimorar os regimes regulatórios⁶⁹.

Importante repisar que não é possível universalizar o saneamento somente com o capital público, nem somente com o capital privado. E é justamente isso que o novo marco legal busca solucionar: mais segurança jurídica, uniformidade de regras e governança regulatória para atrair investimentos para o setor.

Na visão de Duarte⁷⁰, com a uniformização de regras regulatórias de saneamento em todo país e conseqüente melhoria da segurança jurídica e estabilidade do setor, estariam criadas as condições de estímulo e incremento de investimentos públicos e privados para a universalização dos serviços.

Para o autor, a dupla função da ANA em relação à gestão dos recursos hídricos e à coordenação da regulação do setor de saneamento, com a articulação entre o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), poderá resultar em maior integração entre essas políticas públicas e seus gestores, com ganhos sociais e econômicos ainda não alcançados.

Na visão do CERI/FGV⁷¹ (p.18):

As alterações propostas contribuem para aumentar a uniformidade e transparência do processo regulatório do setor. O desafio posto com relação a este tema é a operacionalização por parte da ANA desta nova competência (supervisão regulatória dos serviços de saneamento) (...)

Com isso, entende-se que a proposta do novo marco legal, apesar de não ser isenta de críticas, tem um potencial de mudar o panorama do setor no sentido de melhorar a qualidade da regulação, trazer regras claras e uniformes (dentro das possibilidades e diferenças regionais) e, principalmente, atrair investimentos tão necessários para a universalização do serviço.

⁶⁹ BANCO MUNDIAL. op.cit.

⁷⁰ DUARTE, Stênio. **AMBIENTE REGULATÓRIO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: Limites e Possibilidades de Atuação da Agência Nacional de Águas Junto aos Entes Federados Subnacionais**. 2019. 27 f. Monografia (Especialização) - Curso de Políticas de Infraestrutura, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2019.

⁷¹ CERI/FGV. op.cit.

3. A constitucionalidade da proposta da nova estrutura regulatória.

Antes de se analisar propriamente a constitucionalidade da proposta, é oportuno verificar-se o grau de proteção do direito ao saneamento básico no ordenamento jurídico pátrio.

O acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, indispensável à vida com dignidade, já reconhecido pela ONU como condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos na Resolução.64/292⁷², de 28.07.2010, nos seguintes termos: (...) *I. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights*⁷³.

Para Ribeiro⁷⁴, em prol da dignidade da pessoa humana, assegurar o acesso à água potável e ao saneamento é uma obrigação do Poder Público, devendo fazer parte do rol de políticas públicas que deve patrocinar. Na visão do autor não haveria um “direito ao saneamento básico”, mas sim um direito a condições ambientais que preservem ou promovam a saúde humana; dito de outra forma, um “direito à salubridade ambiental”, que para ser concretizado, depende de efetivas políticas públicas de saneamento básico.

O autor observa ainda que o art. 6º da Constituição Federal, dedicado aos direitos sociais, não prevê o saneamento básico ou a salubridade ambiental como um direito social específico, porém dos direitos ali reconhecidos é possível se derivar o direito ao saneamento básico. Exemplifica que no direito à saúde se encontra implícito o direito ao saneamento básico, bem como no direito à moradia (adequada). Conclui que apesar de o direito ao saneamento básico não ser reconhecido expressamente como um direito fundamental, ele é instrumento para a concretização de diversos direitos fundamentais, e isso afeta o seu regime jurídico, fazendo com que o saneamento básico tenha, frequentemente, a proteção jurídica dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, é oportuno relembrar que o art.200, IV, da Constituição Federal diz:

⁷² ONU. Organização das Nações Unidas. Resolution (64/292) adopted by the General Assembly on 28 July 2010. **The human right to water and sanitation.** Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em: out. 2018.

⁷³ “Reconhece o direito à água própria e segura para o consumo e o saneamento como um direito humano essencial ao pleno gozo à vida e todos os direitos humanos” (tradução livre)

⁷⁴ RIBEIRO, Wladimir António. **O saneamento básico como um direito social.** Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

IV - participar da formulação da política e da execução das **ações de saneamento básico**; (...) (**grifo nosso**)

Gilmar Mendes, em seu voto na Medida cautelar na Adin nº 2.077/ BA⁷⁵, observa que o vínculo entre saneamento básico e saúde pública é tão estreito que a própria Constituição Federal atribuiu competência ao SUS para participar na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

O Ministro, buscando relacionar o saneamento com a gestão dos recursos hídricos, faz uma alusão às bacias hidrográficas como unidade de planejamento e o referencial para toda a ação de aproveitamento de recursos hídricos. Esse ponto é interessante e, como visto no capítulo anterior, se relaciona com as novas competências que o novo marco legal pretende conceder à Agência Nacional de Águas, uma vez que a entidade tem papel central na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Além disso, a própria Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade⁷⁶, preconiza:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao **saneamento ambiental**, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) (**grifo nosso**)

Constata-se, portanto, a permeabilidade do direito ao saneamento básico com outros direitos sociais consagrados. Digno de destaque também é o caput do art. 225⁷⁷ da Constituição Federal que diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É cristalino o papel do saneamento básico para se ter um meio ambiente equilibrado, nomeadamente o tratamento de esgoto e a gestão dos resíduos sólidos urbanos.

⁷⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. op.cit.

⁷⁶BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.** Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: ago. 2019.

⁷⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na visão de Milaré⁷⁸, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é direito subjetivo de ordem material e alcança a seara dos direitos fundamentais.

Carvalho e Adolfo⁷⁹ defendem que, embora o saneamento básico não esteja expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 como um direito social, consideram que integra o conjunto de serviços públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais, sendo fundamental reconhecer o direito ao saneamento básico e integrá-lo ao rol dos direitos fundamentais sociais que compõem a garantia do mínimo existencial.

Também para Sarlet e Fensterseifer⁸⁰ o saneamento básico e sua configuração jurídico constitucional como direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, além de serviço público essencial, acaba atuando como uma espécie de ponte normativa entre o mínimo existencial social e a proteção ambiental, desaguando no designado direito fundamental ao mínimo existencial socioambiental.

Essa discussão aparentemente teórica sobre a natureza do direito ao saneamento é importante para se aferir o grau de proteção desse direito em face do Estado, principalmente no que concerne ao princípio da universalização, consagrado na LNSB. E não é por outro motivo que a Constituição atribui expressa competência à União para instituir diretrizes para o saneamento básico, ainda que, como será visto a seguir, ela não seja a titular do serviço, ou o poder concedente, como ocorre com a energia elétrica, telecomunicações e outros serviços públicos.

É sob essa ótica que se analisa a constitucionalidade da proposta legislativa, que teve dois questionamentos por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a Medida Provisória 844/2018⁸¹: Adin 5.993⁸² e a Adin 6.006⁸³, ajuizadas, respectivamente pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

⁷⁸ MILARÉ. op.cit.

⁷⁹ CARVALHO, S. A.; ADOLFO, L. Gonzaga S. **O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental**. IMED - Passo Fundo-RS. Revista Brasileira de Direito, v. 8, p. 6-37, 2012.

⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 5. ed. rev. e ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

⁸¹ BRASIL. op.cit.

⁸² Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.993), movida pelo Partido Socialista Brasileiro contra a Medida Provisória 844, que alterou as Leis nº 9.984/2000, nº 10.768/2003, e nº 11.445/2007. Relator: Min Marco Aurélio. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB).

⁸³ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.006), movida pelo Partido dos Trabalhadores contra a Medida Provisória 844, que alterou as Leis nº 9.984/2000, nº 10.768/2003, e nº 11.445/2007. Relator: Min Marco Aurélio. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT).

Em linhas gerais, as alegações da Adin 5.993 foram: violação do art. 62⁸⁴ da CF/88, que aborda os requisitos de urgência e relevância para edição de medida provisória; violação do art. 30, I e V⁸⁵, da CF/88, sob o argumento do esvaziamento da autonomia e da competência municipal no tocante ao saneamento básico, ao atribuir à Agência Nacional das Águas (ANA) a competência para elaborar normas de referência nacionais para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Já com relação à Adin 6.006: também violação do art. 62 da CF/88, que aborda os requisitos de urgência e relevância para edição de medida provisória; violação ao art. 113⁸⁶ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por prever alteração da despesa sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro; **violação do Princípio Federativo c/c art. 21, XX⁸⁷, art. 23, IX⁸⁸ e art. 30, V, por invadir a competência municipal para a regulação dos serviços de saneamento básico**; violação do Artigo 37, caput, e inciso XXI⁸⁹, por desconsiderar casos ressalvados em Lei (inciso XXVI, do art. 24, da Lei 8.666/93), que dispõe ser dispensável de licitação a “celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação”, como são os casos dos serviços de saneamento básico; e, por fim, violação ao Art. 3º, III, da CF/1988 por contrariar o objetivo fundamental da República de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

⁸⁴ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

⁸⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) 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; (...)

⁸⁶ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

⁸⁷ Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

⁸⁸ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico

⁸⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

Ressalte-se que estas Ações perderam o objeto, porquanto a referida MP caducou. Não obstante, o assunto é relevante já que o Projeto de Lei que está prestes a ser aprovado contém, praticamente, o mesmo conteúdo, podendo ser objeto de novas Ações.

A presente análise, conforme o objetivo deste trabalho, foca na suposta violação da autonomia e da competência municipal no tocante ao saneamento básico, ao atribuir à Agência Nacional das Águas (ANA) a competência para elaborar normas de referência nacionais para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Na petição inicial da Adin 5993⁹⁰, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), argumenta-se que a Medida Provisória estabeleceu ingerência direta nos instrumentos de gestão municipais, estabelecendo ainda a necessidade de observância das normas de referência nacionais para regulação dos serviços como requisito para obtenção dos recursos federais, violando as competências constitucionais dos municípios e a autonomia dos entes subnacionais, em flagrante ofensa ao art. 30, I e V, da CF/88.

A linha de argumentação traz os incisos I e V do art.30 da CRFB/1988⁹¹, passa pelo critério da predominância de interesse, pelo reconhecimento consolidado do Supremo Tribunal Federal da competência e autonomia municipal para prestação e regulação dos serviços de saneamento básico. Além disso, aduziu (p.15-16)⁹²:

43. Sucede que, se por um lado a MP n. 844/2018 reconheceu a competência municipal em matéria de saneamento, o que já está definido na Constituição Federal e na pacífica jurisprudência do STF, por outro lado, e de forma absolutamente contraditória, a MP esvaziou as competências municipais.

44. Com efeito, a Agência Nacional das Águas foi transformada em órgão regulador central no que tange saneamento básico e gestão de recursos hídricos, em clara violação às competências constitucionais dos municípios e a autonomia dos entes subnacionais, senão vejamos:

a) A ANA passa a ficar responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e estabelece regras para a atuação, a estrutura administrativa e fontes de recursos;

⁹⁰ BRASIL. op.cit.

⁹¹ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) 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 (...)

⁹² BRASIL. op.cit.

b) Dentre as normas estabelecidas pela ANA unilateralmente encontram-se as regulação tarifária dos serviços, a padronização dos instrumentos negociais e estabelecimento de critérios de contabilidade regulatória;

c) Condiciona-se o acesso dos municípios a recursos públicos federais ou à contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, quando destinados aos serviços de saneamento básico, ao cumprimento das normas estabelecidas pela ANA; entre outros. (...)

47. Portanto, é indene de dúvidas que as modificações pela MP ocorridas prejudicam drasticamente a titularidade municipal dos serviços municipais de saneamento. Tem-se, assim, que a edição da medida provisória usurpou a competência constitucionalmente conferida aos municípios para tratar de assuntos de interesse local, em clara e direta violação aos arts. 30, I e V, da Magna Carta.

Argumenta-se que embora as normas a serem elaboradas pela ANA sejam de referência, a Agência se tornará a reguladora setorial de saneamento, uma vez que o repasse de recursos da União dependerá da aderência às normas editadas, o que enfraquecerá a autonomia das entidades reguladoras subnacionais.

Como visto acima, a Constituição Federal preceitua que o desenvolvimento de políticas de saneamento básico é comum entre a União, os Estados e Municípios (art. 23, IX, CF/1988). Ademais, o inciso XX do art. 21 atribui competência privativa à União para fixar diretrizes gerais sobre o saneamento básico em prol do desenvolvimento urbano.

Já quanto os incisos I e V do art. 30 da CF reconhecem a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Observa-se que o texto constitucional estruturou a competência para a normatização e a competência para a prestação do serviço de saneamento de uma forma complexa: desenvolvimento de políticas de saneamento a cargo das três esferas da federação, a União fixando diretrizes gerais e os municípios como titulares do serviço e a prerrogativa de legislar sobre os assuntos de interesse local, que engloba, logicamente, o saneamento básico.

Com base na prerrogativa constitucional de fixar diretrizes gerais, a União editou a Lei nº 11.445, de 2007, o atual marco legal do saneamento, que definiu, em linhas gerais: conceitos dos serviços abrangidos pelo saneamento e dos seus princípios fundamentais; o reconhecimento sobre a possibilidade de delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços; o estabelecimento dos conteúdos mínimos para a formulação de políticas pelos titulares; a estipulação da obrigatoriedade de celebração de instrumento

contratual quando o prestador não integre a administração do titular; a fixação de requisitos para a validade dos contratos; regramentos sobre planos de saneamento básico; e, além de outras providências, a formulação de normas sobre regulação, inclusive sobre os aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços.

A Lei atual traz diversos dispositivos a serem observados pelos titulares do serviço com a finalidade de padronizar os conteúdos gerais de regulação e, no entanto, sua constitucionalidade nunca foi questionada.

E mais, mesmo antes da Lei nº 11.445, de 2007, conforme Heller⁹³, já havia um razoável grau de liberdade para a União definir critérios para a destinação de recursos, resguardadas as competências do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Curador do FGTS.

Mesmo o atual marco do saneamento obriga os Municípios a elaborem seus planos de saneamento básico, sendo, inclusive, um pré-requisito para receberem recursos públicos federais. Conforme o art. 26, § 2º, do Decreto 7.217/2010⁹⁴, que regulamentou a LNSB:

§ 2º **Após 31 de dezembro de 2019**, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. (Redação dada pelo Decreto nº 9.254, de 2017) *(grifo nosso)*

É verdade que o prazo acima destacado para a elaboração do plano de saneamento básico já foi prorrogado duas vezes, alterando o referido Decreto (inicialmente era 2014, depois passou para 2017, agora é 2019); de qualquer forma, é condição para acessar recursos federais e, no entanto, a constitucionalidade do dispositivo nunca foi questionada. De igual forma, não há que se questionar sobre a observância das normas de referência da ANA para acessar recursos federais, o que não é algo novo na área de infraestrutura.

Cita-se como exemplo o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CERTOH), cuja responsabilidade de emití-lo é da Agência Nacional de Águas (ANA). Obras de infraestruturas hídricas para reservação ou adução de água bruta, com

⁹³ HELLER, Léo. **O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar**. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (coord.). Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. (v.1). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Brasil, 2009.

⁹⁴ BRASIL, op.cit.

valores iguais ou superiores a 10 milhões de reais, implantadas ou financiadas, no todo ou em parte, com recursos financeiros da União, precisam seguir alguns critérios de sustentabilidade instituídos pelo Decreto nº 4.024/2001⁹⁵. Sendo que a ANA pode deferir o pedido ou não. Neste caso, o ente não poderia receber os recursos federais. De mesma forma, esta competência da Agência Nacional nunca foi questionada sob o argumento de violação do pacto federativo. Por que seria questionada a competência dada por uma Lei Nacional, como no caso em análise, que atribui à Agência a competência de estabelecer normas de referência para o setor?

Conforme o Parecer da Procuradoria Federal junto à ANA⁹⁶ que ingressou na nº 5993 na qualidade de *amicus curiae*:

Mais uma vez, é preciso repisar que os conteúdos gerais nacionais são estabelecidos com foco no desenvolvimento urbano e na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, até porque as condições estruturais da prestação do serviço de saneamento têm indicado a necessidade de condições regulatórias mais uniformes, porém, sempre atenta à autonomia do ente detentor da titularidade do serviço na autoadministração do interesse especificamente local.

O referido Parecer traz à lume a questão do trasbordo do interesse meramente local no que tange ao serviço público de saneamento, mesmo porque apto a ser implementado pela gestão associada ou pela conformação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na Adin 1842⁹⁷:

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante, a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

⁹⁵ BRASIL. Decreto nº 4.024, de 21 de novembro de 2001. Estabelece critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infra-estrutura hídrica com recursos financeiros da União e dá outras providências. Brasília, DF, 22 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4024.htm. Acesso em: set.2019

⁹⁶BRASIL. PROCURADORIA-GERAL FEDERAL (AGU). Parecer n.00015/2018/GAB/PF/PFEANA/PGF/AGU. Ingresso da Agência Nacional de Águas como "*amicus curiae*" na ADI nº 5.993.

⁹⁷ BRASIL. op.cit.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que está prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

Na referida Adin, o Supremo reconheceu a titularidade compartilhada entre o Estado e os municípios pertencentes à região metropolitana instituída por lei estadual, nos termos do artigo 25, § 3º da CRFB/1088. Ou seja, em certa medida a tese do Supremo mitiga a autonomia municipal para a prestação do serviço em determinados casos.

E ainda, a titularidade dos serviços de saneamento básico atribuída aos municípios revela peculiaridades decorrentes do fato de que os municípios integram o território dos Estados-membros e que, assim, a própria titularidade dos serviços deve ser vista com temperamentos, porquanto a União e os Estados possuem atribuições constitucionais, materiais e legislativas, de promoção de políticas públicas de saneamento, promoção da saúde e também na gestão dos recursos hídricos e proteção do meio-ambiente⁹⁸.

Em mesmo sentido se pronunciou o ex. Ministro do Supremo Ilmar Galvão, na Adin 2.077/Bahia⁹⁹, ao dizer que as exigências do desenvolvimento têm demonstrado a necessidade da participação da União e dos Estados em projetos não apenas de interesse público comum, mas, também, de interesse local.

Na mesma Adin, pondera o Ministro Gilmar Mendes que o próprio crescimento das estruturas urbanas conecta Municípios limítrofes de forma tão acentuada que, por vezes, não é possível discernir e precisar responsabilidades e interesses locais.

No que concerne às atribuições da ANA de elaborar normas de referência que orientem a atuação das entidades reguladoras subnacionais, além de outras ações de apoio e de incentivo ao cumprimento das diretrizes da LNSB, não há que se falar em violação da autonomia municipal e do pacto federativo.

⁹⁸ MENEGUIN, F.B.; PRADO, I.P. op.cit

⁹⁹ BRASIL, op.cit.

Entende-se, neste caso, que diante das inúmeras entidades reguladoras subnacionais, o estabelecimento de normas de referência, além de essencial para disciplinar a prestação do serviço e ir ao encontro do interesse público, está no âmbito de competência da União de estabelecer diretrizes para o setor. Nada impede que as diretrizes gerais remetam determinada matéria à entidade técnica e especializada para, no caso, elaborar normas de referência nacional.

Conforme Exposição de Motivos Interministerial nº 06/2018¹⁰⁰

4. Ao longo desses dez anos, a grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. A Constituição Federal atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, atribuição acolhida pela Lei nº 11.445/2007, que faculta aos titulares regular diretamente ou delegar a regulação desse setor. Esse arranjo explicitou as diferentes capacidades regulatórias dos diferentes titulares, resultando numa miríade de situações.

5. Um primeiro problema decorrente deste arranjo é que titulares com baixa capacidade regulatória podem afetar negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico ao influenciar a qualidade ou preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço.

Ademais, não há que se falar em esvaziamento nem submissão da competência executiva ou regulatória dos municípios, uma vez que as normas serão referenciais, ainda que seu atendimento condicione o recebimento de recursos federais.

Não se trata de delegação compulsória da regulação dos serviços à entidade federal; o município continua com a atribuição de criar uma entidade reguladora municipal, como já ocorre em alguns municípios brasileiros, podendo, ainda, delegar a regulação para entidade reguladora intermunicipal ou estadual, que é o arranjo mais comum atualmente.

De mesmo modo, as Agências Reguladoras Estaduais vão continuar regulando diretamente os serviços de saneamento: regulação tarifária, estabelecimento de indicadores de eficiência, fiscalização dos serviços etc. Observa-se, no entanto, que, se o Projeto de Lei for aprovado, as agências reguladoras subnacionais deverão observar as normas de referência nacionais.

¹⁰⁰ EMI nº 00006/2018. op.cit.

Repisa-se que o município permanece como titular da competência para legislar, regular e fiscalizar a execução de suas decisões no âmbito de assuntos de interesse local, cabendo a ele disciplinar os desdobramentos técnicos em consonância com os padrões nacionais. Ademais, novamente, o município é livre para adotar ou não as normas nacionais de referência.

Dessa forma, defende-se a tese de que a possível competência a ser concedida à Agência Nacional de Águas como instituidora de normas de referência como diretrizes para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, além de não padecer de inconstitucionalidade, criará um ambiente regulatório mais estável para o setor.

CONCLUSÃO

Apesar dos avanços nas ultimas décadas, o setor de saneamento básico é praticamente o último grande setor de infraestrutura que ainda não foi universalizado no Brasil, diferente de setores como energia e telecomunicações.

A Lei nº 11.445/2007, conhecida como a Lei Nacional do Saneamento Básico, atual marco regulatório do setor, trouxe avanços importantes, dentre os quais, a clara separação entre os diferentes papéis exercidos pelos diversos atores do saneamento: atividades de planejamento, regulação e prestação dos serviços.

A despeito dos avanços promovidos pela Lei, a população brasileira ainda enfrenta sérios problemas de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Além disso, o país convive com um arranjo institucional muito fragmentado, impulsionado pela titularidade municipal do serviço e a consequente pulverização da regulação, gerando obstáculos à promoção da necessária estabilidade regulatória no setor, problemas relacionados à governança e, conseqüentemente, inibindo a atração de investimentos tão necessários para a expansão do serviço.

A falta de investimentos está relacionada, em certa medida, à falta de uma regulação efetiva, que tem permitido práticas tarifárias ao sabor dos políticos do momento, deixando as principais empresas de saneamento em situação deficitária, sem capacidade para realização de investimentos.

Para reverter esse quadro que o Congresso Nacional vem debatendo já há algum tempo um novo marco legal para o setor. Por ser um tema controverso que encontra resistência em alguns setores da sociedade, inclusive questionamentos relacionados a sua

constitucionalidade, no ano de 2018, a Medida Provisória 844/2018 perdeu sua eficácia por não ter sido votada no prazo. A MP 868/2018 teve o mesmo fim e, no final de 2019, o Projeto de Lei (PL) nº 3261/2019 está prestes a ser votado no plenário da Câmara dos Deputados.

O novo marco pretende contribuir para a padronização e efetividade regulatória e fomentar a concorrência na prestação do serviço. Busca proporcionar mais segurança jurídica, uniformidade de regras e governança regulatória para atrair investimentos para o setor. Apesar de não ser isento de críticas, o novo marco tem um potencial de mudar o panorama do setor no sentido de atrair investimentos, caminhando, nas próximas décadas, para a universalização do serviço.

Além disso, no que se refere à proposta de alçar a ANA como uma espécie de reguladora indireta do setor, com a atribuição de estabelecer normas de referência nacionais, além de alvissareira, não foram colhidos elementos que apontassem um vício de inconstitucionalidade da proposta, confirmando, assim, as hipóteses iniciais da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANA. Agência Nacional de Águas. **Atlas Esgotos: Despoluição de Bacias Hidrográficas (2017)**. Disponível em <<http://atlasesgotos.ana.gov.br/>> . Acesso em: mai.2019.

ARAUJO, F. C. de; BERTUSSI, G. L. **Saneamento Básico no Brasil: Estrutura Tarifária e Regulação**. Revista Planejamento e Políticas Públicas. n. 51,jul/dez. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Contribuições Para Água e Esgoto Urbano (Sumário Executivo)**. 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/750841521485336025/pdf/124417-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Urbano-final-A4.pdf>> . Acesso em: out. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: set.2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm><<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: jul.2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas

Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 100/2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: jun. 2019.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Diário Oficial da União, Brasília, DF 09/01/1997, P. 470. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm> Acesso em: set. 2019.

_____. Lei n.9.984, de 17 de julho de 2000. **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 jul. 2000. p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm> Acesso em: set. 2019.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: ago. 2019.

_____. Decreto nº 4.024, de 21 de novembro de 2001. **Estabelece critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infra-estrutura hídrica com recursos financeiros da União e dá outras providências.** Brasília, DF, 22 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4024.htm>. Acesso em: set.2019

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: out.2019.

_____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: out. 2018.

_____. Decreto nº 6.017. de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>._ Acesso em: out.2019.

_____. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. **Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm>. Acesso em: out.2019.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2011. **Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá**

outras providências. Brasília. p. 1-22, jun. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: set.2019.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB.** Brasília. p. 1-173, dez. 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: set. 2019.

_____. Lei nº 13.089. **Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar.2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: out.2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. **Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico.** ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. Diário de Justiça eletrônico. Publicado em 16 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/ BA.** Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 197, 9 out. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3180/2016. Plenário.** Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Sessão de 07/12/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 2016. ítem 9.2.5

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos- SNIS. 2016.** Brasília: SNSA/MCIDADES, fev. 2018. 218 p.

_____. Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm>. Acesso em: mai. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5993), movida pelo Partido Socialista Brasileiro contra a Medida Provisória 844, que alterou as Leis nº 9.984/2000, nº 10.768/2003, e nº 11.445/2007.** Relator: Min Marco Aurélio. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). 2018.

_____. Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-15, dez. 2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm>. Acesso em: set. 2019.

_____. Projeto de Lei (PL) nº 3261, de 3 de julho de 2019. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7961476&ts=1571777916972&d isposition=inline>>. Acesso em: set. 2019.

CANDIDO, J. L. **Falhas de mercado e regulamentação no saneamento básico.** Revista Eletrônica informe econômico. Ano 1, n. 1, p. 85-89, 2013.

CARVALHO, S. A.; ADOLFO, L. Gonzaga S.. **O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental.** IMED - Passo Fundo-RS. Revista Brasileira de Direito, v. 8, p. 6-37, 2012.

CERI/FGV - Centro de Estudo em Regulação e Infraestrutura. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil.** Maio/2019. Disponível em: <[https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformulação%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf](https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformula%C3%A7%C3%A3o%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: nov. 2019.

DUARTE, Stênio. **AMBIENTE REGULATÓRIO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: Limites e Possibilidades de Atuação da Agência Nacional de Águas Junto aos Entes Federados Subnacionais.** 2019. 27 f. Monografia (Especialização) - Curso de Políticas de Infraestrutura, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2019.

EMI nº 00006/2018 MCidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018.** Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf>. Acesso: dez.2018.

EMI nº 00017/2018 MCidades MMA MP, de 17 de dezembro de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 868/2018.** Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-868-18.pdf>. Acesso: out.2019.

HELLER, Léo. **O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar.** In: CORDEIRO, Berenice de Souza (coord.). Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. (v.1). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Brasil, 2009.

INSTITUTO TRATA BRASIL (2017). **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento No Brasil.** Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: set. 2019.

LOBO, Rodrigo Luiz Nascimento. **O saneamento básico no Brasil: um estudo sobre a distribuição de investimentos públicos federais nas cidades médias entre 2004 e 2013.**

2016.172 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MENEGUIN, F.B.; PRADO, I.P. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, maio/2018 (texto para discussão n.248). Disponível em: < www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: set/ 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. Resolution (64/292) adopted by the General Assembly on 28 July 2010. **The human right to water and sanitation**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em: out. 2018.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **O saneamento básico como um direito social**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

_____. Ministério da Cidades. Série “**Apoio e Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico**”. **Relatório IV – Contribuições para o aprimoramento da atividade regulatória**, 2016. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/regulacao/relatorio_4/serie_regulacao_relatori_o_IV_vf.pdf>. Acesso em ago.2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. **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**.

_____. Lei nº 2.869, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**.

_____. Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998. **Aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos -CEDAE**, de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 5. ed. rev. e ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

TUROLLA, F. A. **Provisão e operação de infraestrutura no Brasil: o setor de saneamento**. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.